

Regulación aduanera para la facilitación del comercio electrónico transfronterizo en Colombia¹

*Customs regulation for the facilitation of Cross-border
E-commerce in Colombia.*

Sara Novoa Ospino²
Saranovoa729@hotmail.com

Carolina Maldonado Cadavid³
kro.4@hotmail.com

¹ Este texto presenta los resultados de la investigación sobre si la regulación aduanera facilita el comercio electrónico transfronterizo en Colombia, realizada en el año 2020 por Sara Novoa Ospino y Carolina Maldonado Cadavid de la Institución Universitaria 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 Profesional en Comercio Internacional de la Universidad Cooperativa de Colombia. Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera en la Institución Universitaria Esumer.

³ Negociadora internacional de la Institución Universitaria Salazar y Herrera. Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer

Resumen

El presente artículo pretende identificar cómo la regulación aduanera colombiana facilita las operaciones de comercio electrónico transfronterizo. Para ello, se realizaron siete (7) entrevistas a profundidad, en las que se buscó conocer el desarrollo, eficiencia, obstáculos y beneficios del Cross Border E-Commerce en Colombia en los procesos aduaneros. Los resultados permiten comprender el estado actual del comercio electrónico transfronterizo en el país, su efectividad e importancia en las operaciones de comercio exterior y el impacto de la logística comercial dentro de las empresas importadoras y exportadoras. Se concluye que el país necesita una estructura legal robusta, alto grado de digitalización de los procesos con inteligencia artificial y herramientas tecnológicas por parte de cada usuario aduanero involucrado en estas operaciones, con el objetivo de ser un país latinoamericano más competitivo internacionalmente en materia aduanera.

Palabras clave: E-Commerce; Comercio Electrónico Transfronterizo; Regulación aduanera; Comercio exterior; Procesos aduaneros; Plataformas electrónicas.

Clasificación JEL: L81, N7

Abstract:

This article has main objective to identify how the Colombian Customs Regulation can help the Cross-Border E-Commerce transactions. For this reason, seven (7) in-depth interviews were made where it was sought to know the Cross-Border E-Commerce development, efficiency, obstacles in Colombia within customs processes. The results allow to understand the current state of E-Commerce in the country, its effectiveness and relevance in the foreign trade actions and the impact of the commercial logistics within importing and exporting companies. On this way, it is concluded that Colombia needs a sturdy legal structure, digitalization high degree in processes with artificial intelligence and technological tools by each customs user involved in these operations, with the goal of being a Latin American county more competitive in customs matters internationally.

Keywords: E-Commerce; Cross border E-Commerce; Custom Regulation; international trade; Customs processes; Digital platforms.

Introducción

El comercio electrónico trata de todas aquellas actividades económicas que permiten el intercambio de mercancías a través de plataformas digitales, incluyendo medios de pago y el desarrollo de la operación comercial y aduanera. Su regulación ha generado un debate sobre los desafíos en materia regulatoria que plantea este fenómeno. Lo anterior se evidencia en especial para las autoridades aduaneras de América Latina y el Caribe quienes muestran considerables rezagos en su inserción en la economía digital, la implementación de las TICS y la 4ta revolución industrial (Herreros, 2019).

La regulación de esta modalidad de comercio, atraviesa por una creciente y acelerada transformación de digitalización y nuevas modalidades, como, por ejemplo, el comercio electrónico o “E-Commerce” transfronterizo que es determinante para la adaptación de las nuevas tecnologías que estructuran el sistema económico, productivo y de comercialización emergente. Sin embargo, la regulación aduanera colombiana vigente, como el Decreto 1165 de 2019 y la Ley marco de aduanas 1609 de 2013, no regulan ni contemplan las operaciones de comercio electrónico transfronterizo.

Por lo anterior, el presente artículo se propone explorar el grado de facilitación de la regulación aduanera colombiana para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo a través de la identificación de actividades que hoy realiza la aduana y la efectividad de la norma aduanera colombiana frente al manejo del comercio electrónico transfronterizo.

Se concluye que, como el fenómeno del comercio electrónico transfronterizo se encuentra ligado a la realización de operaciones de comercio de una forma más ágil y eficiente, a través del uso de herramientas tecnológicas, se debe contar con redes de comunicación, páginas web, internet y aplicaciones que vayan en armonía con la dinámica mundial, pero también con una legislación nacional robusta y facilitadora del comercio electrónico desde y hacia Colombia.

Por lo tanto, este artículo permite mostrar la poca evolución del comercio electrónico transfronterizo y los retos que tienen las instituciones gubernamentales encargadas de regular y facilitar en esta materia, para que su desarrollo vaya de la mano con los avances tecnológicos actuales.

1. Marco Teórico

1.1 Teorías del comercio internacional

La satisfacción de las necesidades propias de la vida humana ha generado que las personas, comunidades y países deseen intercambiar bienes o realizar trueques, dando como resultado el comercio internacional.

Desde el punto de vista teórico, los primeros análisis realizados sobre esta materia fueron planteados por Adam Smith en 1776, cuando presentó su libro *La Riqueza de las Naciones*, donde menciona las ventajas del librecambio introduciendo el término de “ventaja absoluta”. La ventaja absoluta consiste, en producir las mercancías (deseables de enviar al exterior) en el lugar donde los costos fueran menores con el fin de aumentar la riqueza de los países (Steinberg, 2012). Según Steinberg (2012), años más tarde y para un ámbito internacional, David Ricardo introdujo el concepto de “ventaja comparativa”. Este pensador, mostró al mundo que, aunque un país tenga ventaja absoluta, le es más beneficioso importar el bien en cuya producción sea menos eficiente, y exportar el bien en el cual su producción es más competente.

Posteriormente, en 1848, Mill fue el primero en estudiar cómo se dividirían los beneficios generados del comercio entre los países (que habían implementado la ventaja absoluta y/o comparativa) (Casanova & Zuaznábar, 2018). En su obra *Principios de Economía Política*, logra explicar cómo la distribución de las ganancias del comercio dependía de la ley de oferta y la demanda internacional. Es decir, se buscaba asegurar un equilibrio en los mercados internacionales, de tal modo que, el precio de las mercancías que el país comprador (importador) adquiere tenga el mismo valor de los bienes que el país vendedor (exportador) desea enviar (Steinberg, 2012), con el fin de beneficiarse mutuamente con el intercambio de libre mercado.

Años más tarde, Marx descubrió que los países no se estaban beneficiando mutuamente, debido a que el proceso de producción industrial (capitalista) de libre mercado que se manejaba, se estaba convirtiendo en producción masiva, invadiendo los mercados nacionales de las mismas mercancías (Casanova & Zuaznábar, 2018). Por lo tanto, esto obligó a los mercados a que se internacionalizaran en mayor medida, y a buscar nuevas formas de conexión entre compradores y vendedores, de acuerdo a cada época, generando así una mayor expansión del comercio exterior.

Es innegable que el comercio ha evolucionado con el transcurso de los años, cambiando la forma de contacto entre compradores y vendedores e incorporando tecnologías existentes de cada época para mejorar el desarrollo de sus ventas y los procesos de distribución (Nevárez, 2014). Actualmente una de las modalidades de comercio internacional es el Cross Border E-Commerce o Comercio Electrónico Transfronterizo. Este tipo de comercio opera a través de agentes ubicados en distintas jurisdicciones y debe su origen a la evolución del comercio internacional, anteriormente obstaculizado por políticas feudales, es decir, barreras arancelarias o limitantes a la entrada de bienes extranjeros a los países (Casanova & Zuaznábar, 2018).

Los antecedentes del comercio electrónico se sustentan en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación TICS, que inicia según Joskowicz (2012) con la creación de las comunicaciones en 1837 cuando Samuel Finley Beese Morse inventa el primer telégrafo. Su nacimiento también está ligado directamente a la aparición del internet. En 1998, su crecimiento fue tan fuerte que las transacciones electrónicas comenzaron a ser reguladas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Lal Das, 2004).

En Colombia la Ley 527 de 1999, en su artículo 2° establece que el comercio electrónico se refiere a toda relación de índole comercial, sea o no contractual en donde se incluye:

“Toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de

empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera”.

Adicionalmente, en el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico de la OMC se definió que el comercio electrónico es “la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos” (OMC,1998, pp.1).

Por su parte el Cross Border E-Commerce (Comercio Electrónico Transfronterizo) como vertiente del comercio electrónico se define como “el conjunto de operaciones de compraventa de mercaderías que se realiza por medios electrónicos, entre un comerciante y un consumidor o entre consumidores, que residen en distintos territorios aduaneros con traslado de los productos mediante encomiendas postales o Courier” (IEFPA, 2020).

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) también lo define como “los pedidos, ventas, comunicaciones y pagos en línea, transacciones/envíos transfronterizos de bienes físicos tangibles, destinados al consumidos/comprador (de carácter comercial y no comercial)” (OMA, 2018).

1.2 La OMA y el Comercio Electrónico Transfronterizo

Desde hace más de 30 años, un gran número de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (como la UNCTAD, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas, la Cámara de Comercio Internacional y la Organización Mundial del Comercio) vienen trabajando en crear marcos regulatorios mundiales más simples y armonizados para el comercio electrónico transfronterizo (OMA, 1998).

El primer paso hacia la facilitación de esta modalidad se dio cuando las Naciones Unidas implementaron un Formulario Clave con el objetivo de armonizar los requisitos de documentación. Además, el Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) y el Consejo Económico de Asia y el Pacífico, trabajaron conjuntamente a fin de elaborar información general para la presentación de la documentación comercial, basados en el Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de información para la administración, el comercio y el transporte. Estos requisitos deben ser aceptados por las autoridades aduaneras y otros organismos de todos los países participantes, permitiendo que los operadores de comercio y usuarios aduaneros presenten documentos a las aduanas en forma electrónica (OMA, 1998; Orrego, Castaño, & Londoño, 2016).

Por otra parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través de la Resolución de Luxor sobre el Comercio Electrónico Transfronterizo, dicta algunas disposiciones claves cómo: utilizar la identificación global única para productos, utilizar los códigos de clasificación mundial, desarrollo de un entorno sin papel (E-Processing), desarrollo de un calculador electrónico de derechos y obligaciones, inspecciones aduaneras en las

instalaciones del operador, transferencias y otras inspecciones de la agencia y calidad de los datos de envío (información completa y precisa).

Además de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través del Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio (AFC) el cual entró en vigor en 2017, también estableció algunas disposiciones claves para el Comercio Electrónico Transfronterizo, las cuales están relacionadas con la disponibilidad de la información a través de internet, como una medida para facilitar a usuarios importadores y exportadores la búsqueda de los requisitos y documentación necesaria en sus operaciones (OMC, 2015).

Es así como cada organización intergubernamental, establece acuerdos y dicta lineamientos que son clave para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en el mundo, sin desconocer la rigurosidad legislativa de las operaciones aduaneras para las entidades gubernamentales de cada país, y buscando siempre la eficacia de las aduanas por medio del incentivo a las autoridades aduaneras, para que implementen prácticas a favor de la facilitación del comercio internacional, como la modernización y simplificación de sus procedimientos aduaneros de acuerdo a las legislaciones y acuerdos internacionales vigentes (Vargas, 2019).

1.3 Legislación del comercio electrónico transfronterizo en Colombia

El comercio electrónico transfronterizo ha dado paso a grandes oportunidades en la economía mundial, generando innovación y brindando opciones para el desarrollo económico y social. Según el informe de Statista “Distribution of the e-commerce market in Latin America in 2017, by country”, Colombia ocupa el 5° puesto de participación entre los principales países de América Latina en función del porcentaje de comercio electrónico, Brasil ocupa el primer lugar con 38,3%, seguido de Argentina (22%), México (19,6%), Chile (4,7%), Colombia (4,4%), Ecuador (2,3%) y Venezuela (1,9%) (Observatorio Ecommerce, 2019).

En el análisis realizado por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico se evidencia que un poco más del 50% de las empresas medianas y grandes del país, están vinculadas a actividades del comercio electrónico (Observatorio Ecommerce, 2019).

Colombia, por ejemplo, entra en la modalidad del comercio electrónico transfronterizo gracias a la suscripción de tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú, Colombia). Además, con el fin de articularse con los requerimientos de la OMA (de la cual es miembro desde 2008) y con los del AFC⁴ comienza su modernización aduanera a principios del siglo XXI, implementando

⁴ Colombia aún no ha ratificado el AFC. Sin embargo, trabaja activamente de la mano con Alianza Global para la Facilitación del Comercio en proyectos que están impactando de manera importante la competitividad del país. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2019)

plataformas tecnológicas como el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA) por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), un modelo de gestión integral que tiene como propósito integrar, agilizar, facilitar y simplificar los procedimientos utilizados por la entidad (DIAN, 2013).

La implantación de esta aplicación tenía como objetivo hacer más fáciles los procesos de la administración tributaria, aduanera y cambiaria (DIAN, 2020). Además, por medio de esta plataforma se puede encontrar información clara y actualizada sobre la valoración aduanera, impuestos, clasificación arancelaria y normas para las mercancías (según los acuerdos comerciales).

La DIAN también implementó la plataforma SIGLO XXI o SYGA, un sistema web de gestión de trámites para darle solución al problema de evasión de impuestos en la entrada y la salida de mercancías del país, evitar los operadores de comercio exterior con nombres ficticios (a los cuales la DIAN no podía investigar), y conectar el medio de transporte, el depósito al que llega la mercancía mientras se cumple el proceso de nacionalización y al banco, el cual informa la cuantía de la mercancía (Legiscomex, 2017). Más adelante, en el 2004, se creó en Colombia la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para centralizar la solicitud de los requisitos, trámites, autorizaciones, vistos buenos y documentos exigidos por las entidades que intervienen en las operaciones de importación y exportación, generando disminución en los tiempos de respuesta y costos, y aumentando la competitividad de las empresas colombianas (VUCE, 2018).

Cabe destacar las disposiciones expedidas con el Decreto Aduanero No. 390 del 07 de marzo de 2016, con el fin de facilitar y disminuir los costos de formalización aduanera por medios electrónicos. Colombia fortaleció la (VUCE) vinculando 21 entidades con roles en las operaciones de importación y exportación, con el objetivo de aumentar la seguridad, la transparencia y disminuir los tiempos de estos procesos. Esto, basado con el artículo 4⁵, 5⁶ y 6⁷ del Decreto 390 sobre la sistematización de procesos y trámites electrónicos (Rojas & Méndez, 2019).

De igual manera, se buscaba por medio del Artículo 127 “*Lugares para el ingreso y salida de mercancía*”, la implementación y fortalecimiento del Sistema de Inspección No Intrusiva – SINI, el cual establece que los aeropuertos, bodegas, puertos o muelles, cruces de frontera y en general lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero, deberán contar con el SINI. Este sistema, a través de escáneres y rayos X para la inspección de mercancías se estableció inicialmente para 12 puertos de servicio público, con el fin de disminuir las cifras de contrabando o tráfico, reducir sanciones de

⁵ Artículo No 4. Servicios informáticos electrónicos.

⁶ Artículo No 5. Trámites Electrónicos.

⁷ Artículo No 6. Sistema de identificación electrónico.

tipo aduanero, agilizar la seguridad en la revisión de mercancía y reducir costos de operación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018).

Así mismo, se estableció el pago electrónico obligatorio de los derechos de importación a través de la plataforma SIGLO XXI o SYGA. Sin embargo, los pagos electrónicos se podían realizar en Colombia a través de medios electrónicos desde el año 2008, reglamentado con la Resolución No.15734 del 20 de diciembre de 2007 (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2016), pero solo hasta que no se reguló en el régimen aduanero, no era factible utilizarlo como facilitador de las operaciones de comercio exterior.

Así mismo, por medio del Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 se busca modernizar las aduanas con la implementación de tecnologías de punta para tener conexión con los puertos de salida para saber qué tipo de mercancía se está embarcando y como viene empacada y embalada; tener un sistema de inteligencia artificial y robots que tenga grandes niveles de exigencias de cuáles contenedores se deben revisar y cuáles no, lo cual permitirá contar con un sistema de auto alimentación de declaraciones, de tal modo que cuando llegue la carga, todo esté listo y sea solo gestionar y generar el procedimiento (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Sin embargo, en el Decreto No. 1165 del 2 de julio de 2019, solo se incluyó la creación de conexiones directas con la (VUCE), los puertos, el transporte y los precintos electrónicos, de tal modo que se tenga una trazabilidad de la carga, desde que está en el barco hasta que llega a su lugar de destino, basado en el artículo No. 24⁸ y 25⁹ del Decreto 1165 sobre la sistematización de la declaración de los regímenes aduaneros (Muriel & Acosta, 2020). Además, se destaca la implementación actual de un entorno sin papel o E-Processing por parte de la DIAN, con el fin de reducir el número de documentos e integrarlos en el entorno digital, mejorando la calidad y precisión de la información, facilitación para la realización de trámites y mejora del medio ambiente. Es importante resaltar que las autoridades aduaneras adicional a los documentos virtuales, también solicitan los documentos físicos como soporte, lo cual genera un doble proceso para para los usuarios.

2. Metodología

Este artículo de investigación tiene un enfoque cualitativo. Se emplea el método de observación con el fin de reconstruir la realidad o describir los procesos de manera cercana a la realidad, a través de la indagación de los hechos (Balcázar, González, Gurrola, & Moysén, 2006). Este tipo de investigación proporciona métodos y herramientas viables para evidenciar los avances tecnológicos desarrollados e implementados por la Autoridad Aduanera colombiana para la facilitación del comercio electrónico transfronterizo, desde la perspectiva del ente regulador y de los diferentes usuarios aduaneros. Lo anterior nos

⁸ Artículo No 24. Servicios Informáticos Electrónicos

⁹ Artículo No 25. Formularios oficiales para declarar los regímenes aduaneros

permitirá responder a la problemática de si hay indicios para concluir que la regulación aduanera colombiana actual facilita el comercio exterior transfronterizo.

La investigación se desarrolla partiendo de una revisión de información teórica, extraída de bases de datos de entidades de comercio internacional como la OMA, OMC, artículos de investigación de revistas indexadas y decretos aduaneros colombianos.

Adicionalmente, se realiza un trabajo de campo a través de la ejecución de entrevistas en profundidad, las cuales ayudan a comprender el mundo desde el punto de vista de los entrevistados y analizar el conocimiento vigente sobre el tema del comercio electrónico transfronterizo (Kvale, 2014). Las entrevistas fueron grabadas y transcritas, para luego ser comparadas, codificadas y analizadas y así dar respuesta a cinco variables que permitieron evidenciar la facilitación o no del comercio electrónico transfronterizo por parte de la regulación aduanera colombiana. También se exploró el estado actual del Cross Border E-Commerce desde el punto de vista de cada usuario aduanero entrevistado. Las variables analizadas son las siguientes:

- *Nivel de desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en Colombia:* Permitió evidenciar el nivel actual de desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en Colombia, mostrando, desde la perspectiva de los entrevistados el avance o rezago de este para los diferentes usuarios aduaneros en el país.
- *Eficiencia de los sistemas electrónicos en los procesos aduaneros:* Un sistema electrónico eficiente permite realizar procesos en menores tiempos, y optimizando de recursos. Por ello, esta variable permitió analizar qué tan eficientes son para los entrevistados los sistemas electrónicos implementados en Colombia, y, si son óptimos para realizar las operaciones o si por el contrario les falta mayor desarrollo.
- *Obstáculos de las plataformas tecnológicas colombianas para los diferentes usuarios aduaneros:* esta variable facilitó el análisis sobre el rendimiento y funcionalidad de los sistemas electrónicos colombianos que utilizan los diferentes usuarios aduaneros en los procesos diarios, así como los obstáculos que pueden presentarse en las operaciones propias del comercio exterior.
- *Facilidad de los trámites por medio de la regulación aduanera del comercio electrónico transfronterizo:* Permitió establecer la complejidad o facilidad de los tramites propios de las operaciones de comercio electrónico transfronterizo, siendo la regulación aduanera el punto de partida para el desarrollo de las operaciones aduaneras.
- *Favorabilidad de la regulación aduanera para la implementación del Cross Border E-Commerce:* la favorabilidad de la regulación posibilitó analizar, desde el punto de vista de los entrevistados, la favorabilidad de la regulación aduanera en las operaciones de comercio electrónico transfronterizo, siendo la opinión de los diferentes usuarios, la base para dar conclusión a la pregunta objeto de esta investigación.

De esta manera, se realizaron siete (7) entrevistas a profundidad a diferentes usuarios aduaneros, los cuales viven en su día a día el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo. Los usuarios aduaneros fueron:

- *Importador / exportador* quienes realizan la operación como declarante aduanero, y las operaciones diarias de importación o exportación, ya sea a través de intermediarios (Agente de aduanas) o directamente ante la entidad regulatoria aduanera. Su aporte permite analizar la complejidad que tiene el comercio electrónico transfronterizo para este tipo de usuarios.
- *Agente de aduanas*, quien tiene, en mayor nivel, contacto directo con los sistemas informáticos DIAN y VUCE, así que su aporte puede mostrar la dificultad o facilidad que tienen los trámites y las operaciones de comercio exterior realizadas a través de estos sistemas informáticos.
- *Asesor aduanero y cambiario*, con el fin de conocer la facilidad o la dificultad de los trámites a través de los sistemas informáticos de la DIAN, y cómo están regulados los temas cambiarios en el comercio electrónico transfronterizo.
- *Abogado aduanero*, enfocado en la parte jurídica aduanera, con el objetivo de conocer desde el punto de vista de un especialista de la norma, si la regulación existente sí facilita las operaciones del Cross Border E-Commerce.
- *Agente de carga*, pues conocen de primera mano como la tecnología y la regulación aduanera facilita o facilitaría el intercambio de información de las operaciones de comercio exterior.
- *Docente en negocios internacionales*, la experiencia desde la cátedra y el conocimiento de la norma aduanera, permite identificar que tan alejado se encuentra la parte teórica de lo práctico en los temas aduaneros, al poder comparar sus apreciaciones con las del resto de los entrevistados.

En la Tabla 1. Ficha técnica que relaciona el perfil de los entrevistados y las variables relacionadas a esta investigación.

Tabla 1. Ficha Técnica.

FICHA TECNICA	
Descripción:	<p>Personas a entrevistar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Importador / exportador OEA: Alejandro Osorio: Profesional en Negocios Internacionales de la universidad Pontificia Bolivariana, Director de Comercio Internacional del Grupo Moldes Medellín con 3 años de experiencia en el cargo. 2. Agente de aduanas: Leidy Johanna Bedoya Estrada: Negociadora Internacional de la Universidad ESUMER. Coordinadora de Comercio Exterior de la Agencia de Aduanas Carlos E Campuzano S.A.S Nivel 3. Asesor aduanero y cambiario: Néstor Raúl Londoño: Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana Consultor y funcionario de DEC Consultores SAS. Docente y experto en temas de comercio exterior, Derecho Aduanero internacional régimen aduanero y cambiario 4. Abogado aduanero: Gustavo Londoño Ossa: Secretario General DIAN, docente Legislación Aduanera de la universidad ESUMER. 5. Agente de carga: Andrés Felipe Larrota: Profesional en Negocios Internacionales de la Universidad Católica de Oriente, Gerente de Cuenta de Benavides Melo S.A (Bemel) con 10 años de experiencia en el cargo. 6. Docente en Negocios Internacionales: Mónica Lucía Bernal Valencia: Especialista en Mercadeo Internacional y Docente de catedra en Negocios Internacionales con 20 años de experiencia en pre y posgrado. Y, subgerente y propietaria de la firma IMPOEX HYB S.A.S. 7. Docente Investigador: Jorge Andres Acosta Strobel: Docente Investigador Área de desarrollo en la docencia: comercio internacional, negocios internacionales, innovación, logística integral y legislación aduanera de la universidad ESUMER
Técnica de instrumento:	Entrevista a profundidad
Objetivo:	Evidenciar los avances tecnológicos desarrollados e implementados por la Autoridad Aduanera para la facilitación del comercio electrónico transfronterizo, desde la perspectiva del ente regulador y de los diferentes usuarios aduaneros.
Fechas trabajo de campo:	Septiembre 2020 a octubre 2020
Lugar:	Medios virtuales (Microsoft Teams)
Variables	Nivel de desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en Colombia, Eficiencia de los sistemas electrónicos en los procesos aduaneros, Obstáculos de las plataformas tecnológicas colombianas para los diferentes usuarios aduaneros, Facilidad de los trámites por medio de la regulación aduanera del comercio electrónico transfronterizo, Favorabilidad de la regulación aduanera para la implementación del Cross Border E-Commerce.

Fuente: Elaboración propia

3. Resultados y/o Hallazgos

En las entrevistas realizadas a los profesionales de comercio exterior de los diferentes sectores industriales y usuarios aduaneros de Medellín, se encontraron los siguientes hallazgos con respecto a las variables analizadas:

3.1. Nivel de desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en Colombia

Los entrevistados concuerdan en que el Cross Border E-Commerce en Colombia se ha desarrollado a través de la unión del tráfico postal¹⁰ y los procesos bancarios por medios

¹⁰ Según el Decreto Aduanero 1165 de 2019, el tráfico postal son todos los envíos de objetos postales que llegan o salen del Territorio Aduanero Nacional por la red del Operador Postal Oficial, en interconexión con la red de operadores

electrónicos. En primer lugar, el tráfico postal ha ayudado al intercambio de mercancías de manera digital sin tener alguna presencia física entre vendedor y comprador, y a la implementación de tiendas virtuales. Esto, se ha logrado gracias al avance que ha tenido Colombia en el servicio de Internet. Sin embargo, comparado con países como Estados Unidos, Corea o Japón aún falta camino por recorrer en este aspecto.

En segundo lugar, el avance en el servicio de internet, ha permitido que se puedan realizar pagos con tarjetas de crédito y canalizar divisas por medios digitales. Además, de la unión de softwares (de las tiendas virtuales y de las empresas de tráfico postal) con los bancos para agilizar los pagos, pagos con cripto activos y el manejo de la Bolsa de Valores con inteligencia artificial. Sin embargo, falta mucha agilidad en la gestión aduanera, falta regular el manejo por parte de la DIAN en la canalización de divisas a través de las plataformas de comercio electrónico, lo cual dificulta en gran medida el E-Commerce transfronterizo, y hace que los avances anteriores se entorpezcan al no poder utilizar los servicios tecnológicos en su totalidad. Cabe mencionar que, la regulación aduanera colombiana no está enfocada en este tema, ya que requiere una alta inversión, y el objetivo principal de la aduana colombiana (sigue siendo el mismo desde su nacimiento), recaudar impuestos.

Los entrevistados concuerdan en que el año 2020, ha sido el año con más avances en el uso de la tecnología, ya que la pandemia del COVID-19 ha acelerado las transformaciones y los procesos de digitalización en distintos aspectos de la sociedad, y, por ende, de la economía (Cámara Colombiana de Comercio Electrónico , 2020). Sin embargo, una vez terminó la cuarentena por la vida en Colombia (de marzo de 2020 a junio de 2020), se retornó a la mayoría de procesos físicos, lo cual generó un avance y un retroceso al mismo tiempo.

3.2. Eficiencia de los sistemas electrónicos en los procesos aduaneros

Los entrevistados manifestaron que los sistemas electrónicos implementados y utilizados para gestionar las operaciones de comercio exterior, permiten que los algunos usuarios realicen procesos aduaneros, (principalmente las agencias de aduanas), ya que son software diseñados para agilizar y controlar estas operaciones. Sin embargo, no están desarrollados ni cuentan con las herramientas necesarias para permitir que los usuarios finales (importador – exportador) sean parte directa en este proceso.

En la mayoría de casos, el usuario final no se percata de la existencia y uso de estas herramientas ya que finalmente no tiene contacto con ellas. Por otra parte, cuando las empresas son pequeñas o micro, la utilización de los sistemas electrónicos en los procesos aduaneros genera una gran cantidad de pasos que en vez de hacer eficiente la operación, hace que sea más lenta y compleja.

En Colombia, el decreto 4149 de 2004, por el cual se crea la VUCE (Ventanilla única de comercio exterior), estableció la importancia de acoplar la estructura institucional que soporta la realización de actividades de comercio exterior, además de la importancia de correlacionar los requisitos, trámites y documentos exigidos por las entidades que intervienen en cada operación de comercio exterior, para agilizar y facilitar dichas operaciones en una sola plataforma. Sin embargo, para los usuarios de comercio exterior este avance no es perceptible ni completa eficiencia.

Las entrevistas realizadas revelan que el MUISCA, sistema informático de la entidad regulatoria aduanera - DIAN, actualmente no cuenta con el desarrollo requerido para soportar e interconectarse con la VUCE, lo cual desvirtúa por completo el objetivo inicial de la creación de esta, así como tampoco facilita las operaciones para los usuarios constantes de este sistema.

Algunos usuarios aduaneros, incluso agencias de aduanas, manifiestan que los sistemas electrónicos de la entidad regulatoria aduanera, son obsoletos y poco amigables lo cual dificulta las actividades operativas y los trámites inherentes a las importaciones y/o exportaciones.

La regulación aduanera vigente (decreto 1165 de 2019) en su artículo 772, plantea modernizar la plataforma informática de aduanas en un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial, desarrollando y poniendo en funcionamiento un nuevo Servicio Informático Electrónico Aduanero, que permita realizar las operaciones de comercio exterior de forma más ágil y eficiente para cada uno de los usuarios que intervienen en la cadena de una importación o exportación.

3.3. Obstáculos de las plataformas tecnológicas colombianas para los diferentes usuarios aduaneros

Las personas entrevistadas llegaron a la conclusión que los sistemas informáticos aduaneros son uno de los obstáculos que se encuentran hoy día para el Comercio Electrónico Transfronterizo, y para todos los procesos aduaneros en general. Ejemplo de ello es el impacto que han causado en la estructura legal aduanera (Decreto 1165 de 2019) impidiendo su total puesta en marcha. Además, estos manifiestan que la dinámica aduanera lleva más de 15 años, exigiendo a los Usuarios Aduaneros que sus herramientas tecnológicas sean compatibles con los sistemas operativos de la DIAN, por ejemplo, para la elaboración de Declaraciones Juradas, Certificados de Origen, Certificados al Proveedor, SAE, facturación electrónica, etc.

Los usuarios en su experiencia conocen los requisitos que deben cumplir: (MUISCA, 2020)

- Sistemas operativos Windows Vista o Windows 7, cuando la versión actual es Windows 10 y esto a su vez trae de problemas de seguridad para la red LAN de los usuarios.

- Navegadores deben ser emulados a versiones inferiores, versión 7, y al día de hoy los navegadores se encuentran en la versión 11.
- El complemento de Java que solicitado para el funcionamiento de la página oficial de la DIAN es 1.5.0_07 y la versión actual de Java es número 8 con update 271.

Todos estos requerimientos implican tener equipos obsoletos para poder ejecutar las funciones en la página oficial de la DIAN, creando vulnerabilidad y desconfianza en la seguridad informática de los usuarios, dificultando las operaciones de comercio electrónico y obligando a que estos tengan inventarios innecesarios de equipos para responder a los requerimientos.

Colombia se ha estado preparando a través de los últimos años para contar con herramientas tecnológicas que le permitan un crecimiento armónico con el entorno mundial. Sin embargo, los esfuerzos, la inversión y la reglamentación no han sido suficientes para alcanzar el nivel tecnológico apto para llevar a cabo un buen comercio electrónico transfronterizo. Lo cual, constituye un nuevo reto al que deben apuntar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el Ministerio de Industria y Comercio.

3.4. Facilidad de los trámites por medio de la regulación aduanera del comercio electrónico transfronterizo.

Los entrevistados expresan que el Decreto Aduanero 1165 de 2019, es un decreto transitorio mientras se expide un Estatuto Aduanero apropiado. Pero, está conformado por el 75% del contenido del Decreto Aduanero 2685 de 1999, y cabe mencionar que para esa época el comercio electrónico transfronterizo no era un tema muy relevante para ser regulado. Y, el 25% restante está conformado por el contenido del Decreto Aduanero 390 de 2016, el cual incluyó algunos avances, pero nada muy significativo. De esta manera, el Decreto Aduanero vigente al no regular específicamente el Cross Border E-Commerce, le crea un gran reto, ya que tiene las mismas condiciones y trámites del comercio interno.

Este Decreto, incluye a través de su Artículo No. 772 la modernización de la plataforma informática de aduanas, en un plazo de 2 años a partir de la publicación del mismo en el Diario Oficial. Pero, no es garantía de que sea un gran avance para el comercio electrónico transfronterizo. Sin embargo, cabe mencionar la facilidad que le ha dado a algunos trámites a través de la regulación aduanera con la implementación de procesos digitales, aspecto fundamental del Cross Border E-Commerce:

- La emisión de Certificado al Proveedor (CP)¹¹ a través de los servicios informáticos electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

¹¹ Según el Decreto Aduanero 1165 de 2019, el Certificado al Proveedor es el documento en el que consta que las Sociedades de Comercialización Internacional, autorizadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reciben de sus proveedores productos colombianos adquiridos a cualquier título en el mercado interno o fabricados por

- Presentar pruebas de origen¹² de forma física o electrónica, lo cual hace que los procesos de nacionalización sean más ágiles.
- Presentar los formularios oficiales para declarar los regímenes aduaneros a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.¹³
- Los usuarios aduaneros permanentes pueden presentar la Declaración Consolidada de Pagos a través de los Servicios Informáticos Electrónicos y realizar los pagos de las mismas por plataformas digitales¹⁴.
- Transmisión y entrega de los documentos de viaje a la autoridad aduanera a través de los Servicios Informáticos Electrónicos (como la información del manifiesto de carga, de los documentos de transporte, de los documentos consolidadores, y de los documentos hijos)¹⁵. Además, de la notificación del aviso de llegada del medio de transporte por estos Servicios¹⁶.
- Aviso de finalización de descargue¹⁷, e informe de descargue e inconsistencias¹⁸ a través de los Servicios Informáticos Electrónicos.
- Presentación de la declaración de importación¹⁹ e impresión de la declaración a través de los Servicios Informáticos Electrónicos²⁰.
- Solicitud de la autorización de embarque²¹, presentación de la declaración de exportación definitiva²² y de tránsito aduanero²³.

Por otro lado, también es importante mencionar como la regulación aduanera obstaculiza el avance del comercio electrónico transfronterizo a través de la normativa de solicitar documentos soporte en forma física para la declaración de importación (como factura comercial, lista de empaque, documento de transporte, etc.)²⁴ y documentos para la solicitud de autorización de embarque²⁵ (como vistos buenos), esto va en contra de unos de los objetivos principales del Cross Border E-Commerce, implementar el E-Processing (un entorno sin papel). La aduana colombiana implementó el E-Processing durante la Pandemia

productores socios de las mismas, y se obligan a exportarlos en su mismo estado o una vez transformados, dentro de los términos establecidos en el numeral 6 del artículo 69 del decreto y de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 481 del Estatuto Tributario. Este documento no es transferible a ningún título.

¹² Según el Decreto Aduanero 1165 de 2019, las pruebas de origen son los documento físicos o electrónicos en el que se hace constar que la mercancía califica como originaria para acceder a las preferencias arancelarias en el marco de un acuerdo comercial.

¹³ Artículo No. 25 del Decreto Aduanero 1165 de 2019. Formularios Oficiales para declarar los regímenes aduaneros.

¹⁴ Artículo No. 60 del Decreto Aduanero 1165 de 2019. Cancelación de tributos aduaneros, sanciones y valor del rescate

¹⁵ Artículo No. 147 del Decreto Aduanero 1165 de 2019. Transmisión y entrega de los documentos de viaje a la autoridad aduanera.

¹⁶ Artículo No. 149 del Decreto Aduanero 1165 de 2019.

¹⁷ Artículo No. 150 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

¹⁸ Artículo No. 151 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

¹⁹ Artículo No. 176 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

²⁰ Artículo No. 187 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

²¹ Artículo No. 348 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

²² Artículo No. 363 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

²³ Artículo No. 439 del Decreto Aduanero 1165 de 2019

²⁴ Artículo No. 177 del Decreto Aduanero 1165 de 2019.

²⁵ Artículo No. 349 del Decreto Aduanero 1165 de 2019.

del COVID-19, donde las empresas de mensajería no estaban funcionando con normalidad, y los compradores y/o vendedores no alcanzaban a enviar los documentos originales para su respectiva nacionalización, lo cual generaba altos gastos en bodegajes o pérdidas de descargues directos. Así que, la aduana decretó, que durante el estado de emergencia se podían presentar todos los documentos soportes de manera digital, pero una vez comenzó la reactivación de los trámites, este proceso quedó eliminado y se retornó a la presentación de documentos originales de forma física.

3.5. Favorabilidad de la regulación aduanera para la implementación del Cross Border E-Commerce.

El comercio electrónico, como resalta uno de los entrevistados, ha tenido aciertos con el proceso de regulación para transacciones comerciales al interior del país, ya que se cuenta con la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, la cual en cierta medida ha apoyado al posicionamiento de este modelo comercial y ha establecido lineamientos para su adecuado desarrollo, sin embargo, no se ha identificado como la regulación aduanera favorece las operaciones de comercio electrónico transfronterizo.

Los entrevistados establecen que el comercio electrónico transfronterizo en Colombia, se evidencia particularmente a través de las operaciones de tráfico postal, las cuales deben cumplir ciertos requisitos para aceptarse dentro de esta modalidad (Artículo 254 Decreto 1165 de 2019) y estas son normalmente desarrolladas en el comercio minorista o por el usuario final.

La regulación aduanera favorece y regula las operaciones que cumplan los requisitos de tráfico postal y desconoce dicha favorabilidad en el momento que el usuario aduanero no cumple dentro de su operación, con los requisitos establecidos y debe declarar su mercancía y hacer un cambio de modalidad como importación ordinaria, en la cual, en un alto porcentaje de casos, los usuarios desconocen la normatividad aduanera y no tienen los mecanismos para ingresar sus mercancías al territorio nacional aduanero.

4. Conclusiones

Por medio de las entrevistas a profundidad realizadas y el análisis de literatura relacionada con el tema objeto de esta investigación, se logró dar respuesta al problema de investigación que origina este artículo de investigación, el cual era determinar si la regulación aduanera colombiana facilita el comercio electrónico transfronterizo

En los últimos años el entorno del comercio electrónico transfronterizo se ha transformado rápidamente y exige una respuesta integral y equilibrada de exportadores, importadores, operadores de comercio exterior, usuarios aduaneros, operadores de transporte internacional y las autoridades aduaneras, a gestionar los riesgos transfronterizos relacionados con los procedimientos del Cross Border E-Commerce, como pagos en línea, E-processing, controles no intrusivos, regulación de envíos parciales, plataformas

unificadas para la solitud de procedimientos aduaneros (levante, despachos, certificaciones, vistos buenos), valoración y origen de mercancías.

Con lo anterior, se puede inferir que el objetivo del comercio electrónico transfronterizo es simplificar las operaciones de comercio exterior a través del uso de la información oportuna y precisa, desde su origen hasta su destino final sin la necesidad de intervenciones físicas para obtener el desaduanamiento de la mercancía (inspección intrusiva, rechazar o permitir la entrada y la salida de mercancías, reembolso de derechos y/o impuestos). Este proceso, involucra 30 autores, 40 documentos y 200 elementos de datos en la frontera para una sola operación (Cámara de Comercio de Bogotá, 2019), lo cual no facilita el comercio y hace que Colombia pierda competitividad a nivel mundial.

De esta manera, las entrevistas realizadas a usuarios aduaneros, con distintos campos de acción y de perspectiva, arrojaron que la regulación aduanera en Colombia no facilita el comercio electrónico transfronterizo y que el país no cuenta con herramientas electrónicas acordes a la necesidad de los usuarios para desarrollar el Cross Border E-Commerce, puesto que, Colombia dentro de su regulación aduanera no brinda ni permite la fluidez del comercio electrónico transfronterizo, pues basa toda su dinámica aduanera en actividades contrarias a la facilitación de este. Por tal razón, si se implementan procesos como la digitalización de la documentación, intercambio de información anticipada de datos electrónicos entre las partes involucradas y las autoridades (DIAN, Ministerios, POLFA, INVIMA, ICA, y demás) por medio de interfaces electrónicas nacionales (como la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE) y las reducciones de inspecciones físicas, dentro de una legislación adecuada a través de los Decretos y resoluciones aduaneras, las autoridades lograrían que la regulación aduanera colombiana facilite el Cross Border E-Commerce.

Finalmente, los resultados obtenidos pueden aportar en el desarrollo de investigaciones futuras sobre como implementar plataformas tecnológicas integradas con los sistemas informáticos de las entidades regulatorias en comercio exterior, e igualmente sirve como referencia para la evidencia de una notable falta de regulación en el decreto aduanero vigente en Colombia.

Bibliografía

- Balcázar, P., González, N., Gurrola, G., & Moysén, A. (2006). Investigación Cualitativa. *Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México*, 11,21,23,27.
- Cámara Colombiana de Comercio Electrónico . (2020). *Informe comportamiento del E-commerce en Colombia durante 2020 y perspectivas para 2021*. Bogotá .
- Cámara de Comercio de Bogotá. (Abril de 2019). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Obtenido de Colombia avanza hacia la facilitación del comercio exterior:

<https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Colombia-avanza-hacia-la-facilitacion-del-comercio-exterior>

Casanova, A., & Zuaznabar, I. (2018). *El Comercio Internacional: teorías y Políticas*. Editorial Universo Sur.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>

DIAN. (Febrero de 2013). *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. Obtenido de Servicio de Habilitación de Cuenta en los Servicios en Línea V.1.1: <https://www.dian.gov.co/aduanas/aspectecmercancias/ServiciosTransversales/Cartilla%20habilitacion%20de%20cuenta%202013.pdf#search=MUISCA>

DIAN. (2020). *Presentación*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/aduanas/Regulaci%C3%B3n-Aduanera/Presentaci%C3%B3n/Paginas/default.aspx>

Herreros, S. (2019). La Regulación del Comercio Electrónico Transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe. *Serie Comercio Internacional N°142*.

IEFPA. (2020). *ASPECTOS ADUANEROS DEL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO*.

<https://iefpa.org.ar/index.php/es/noticias/nodo/511#:~:text=Definimos%20al%20Comercio%20Electr%C3%B3nico%20Transfronterizo,productos%20mediante%20encomendas%20postales%20o>.

Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid : Ediciones Morata, S. L.

Lal Das, B. (2004). La OMC y el sistema multilateral del comercio: El pasado, presente y futuro. En *La OMC y el sistema multilateral del comercio* (pág. 147). Barcelona: Icaria Editorial.

Legiscomex. (2017). *Legiscomex*. Obtenido de El rezagado Siglo XXI: <https://www.legiscomex.com/Documentos/rezagado-sigloxxi-dian>

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2018). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Obtenido de Módulo De La VUCE "Inspección Simultánea": https://www.mincit.gov.co/publicaciones/6484/modulo_vuce__inspeccion_simultanea

Muriel, J. F., & Acosta, J. A. (2020). La subfacturación de mercancías como expresión del delito de contrabando y sus efectos en Colombia para 2016. *Revista CIES*.

Nevárez, J. (2014). *E-Commerce*. Editorial Digital UNID.

- Observatorio Ecommerce. (2019). *Observatorio Ecommerce*. Obtenido de www.mintic.gov.co/portal/604/articles-102717_recurso_1.pdf
- OMA. (1998). *Organización Mundial de Aduanas*. Obtenido de El Comercio Electrónico y el Papel de la OMC: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/special_study_2_s.pdf
- OMA. (2018). Marco de normas de la OMA relativo al comercio electrónico transfronterizo. *Organización Mundial de Aduanas* .
- OMC. (2015). *Organización Mundial de Comercio*. Obtenido de Trade Facilitation : https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/wto_tradefacilitation_s.pdf
- Orrego, L., Castaño, M. E., & Londoño, G. A. (2016). La facilidad del régimen de importación en un estudio comparativo de los procesos consagrados en el decreto 2685 de 1999 y el decreto 390 de 2016. *Mercatec*, 27-36.
- Rojas, P., & Méndez, L. (2019). *Universidad de La Salle Ciencia Unisalle*. Obtenido de Pertinencia de la aplicación del estatuto aduanero (Decreto 390 de 2016) en la facilitación del Comercio Exterior con base a los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio : https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1170&context=negocios_relaciones
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (14 de Noviembre de 2016). *Comunidad Andina* . Obtenido de Mecanismos de pago electrónico de las obligaciones aduaneras en la Comunidad Andina : <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DInformativos/SGDI1011.pdf>
- Steinberg, F. (2012). *La Nueva Teoría del Comercio Internacional y la Política comercial estratégica*. Málaga: EUMED.
- VUCE. (2018). *Ventanilla Única de Comercio Exterior* . Obtenido de ¿Qué es la VUCE?: <https://www.vuce.gov.co/vuce/que-es-la-vuce>