

PROYECTO DE LEY N°

“Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio» adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio” adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del precitado instrumento internacional, certificado por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en **diecisiete (17) folios**.

El presente Proyecto de Ley consta de treinta y seis (36) folios.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO», ADOPTADO POR EL CONSEJO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO EN GINEBRA, SUIZA, EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2014.”

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y de acuerdo con los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se aprueba el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO», adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.”

I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

A. La Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio (en adelante la ‘OMC’) es una Organización Internacional que, *inter alia*, se ocupa de las normas que rigen el comercio internacional de bienes y servicios, sirve de foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales y funciona como centro de solución de controversias comerciales para sus miembros¹. Su creación se dio como resultado de la denominada ronda de Uruguay, negociación gestada en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947. Como corolario de dichas negociaciones se firmó el Acuerdo de Marrakech, instrumento fundante de la OMC². Desde el 26 de abril de 2015, fecha de adhesión del último Estado miembro, la OMC cuenta con 164 miembros plenos (sean Estados o Uniones Aduaneras) y 21 Estados observadores³.

El grueso del trabajo de la OMC ha girado en torno a los avances obtenidos durante las negociaciones realizadas durante 1986-1994 (Ronda Uruguay) y anteriores negociaciones en el marco del GATT. Actualmente, la OMC adelanta las negociaciones llevadas a cabo en el marco del “Programa de Doha para el Desarrollo”, iniciado en 2001 y que al día de hoy sigue en proceso. Entre sus funciones específicas, se destacan las siguientes:

- Tiene a su cargo la administración de las disposiciones sustantivas del GATT, actualizado en 1994, los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre los Asuntos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), el Entendimiento de Solución de Diferencias y los demás instrumentos para la aplicación de los Acuerdos, así como algunos acuerdos plurilaterales, en los que solo participan algunos de sus miembros. Ello garantiza el respeto de

¹ Quiénes somos, Organización Mundial del Comercio, disponible en: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm>

² Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Acuerdo de la Ronda de Uruguay, disponible en: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm>

³ Miembros y Observadores, Organización Mundial del Comercio, disponible en: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm>

los debidos procesos, imprime predictibilidad y transparencia a los operadores comerciales y brinda estabilidad a las inversiones. Huelga mencionar que la administración y vigilancia de la aplicación de los Acuerdos corresponde a los órganos subsidiarios especializados: Consejos, Comités y Subcomités.

- Es un Foro para adelantar negociaciones comerciales multilaterales en áreas que sirvan para reforzar el sistema y para mejorar los beneficios que reciben los países miembros, en especial, los países en desarrollo como Colombia.
- Es el Foro para resolver diferencias comerciales que surgen por incumplimiento o violación de los compromisos. Cuenta con un sistema sólido de solución de controversias que cada día es más usado por los países en desarrollo para defender sus intereses comerciales.
- Examina las políticas comerciales de los Miembros para permitir que todos conozcan las medidas y prácticas implementadas. Esta función se complementa con una actividad de monitoreo que realiza el Órgano del Examen de las Políticas Comerciales a través de Reportes semestrales que el Director General de la OMC prepara sobre las medidas que imponen los países en épocas de crisis. Ello ha frenado la imposición de medidas proteccionistas en el pasado reciente.
- A pesar que la OMC no es una organización de cooperación *per se*, ha desarrollado programas para estimular una mayor participación en los flujos de comercio mundial de los países en desarrollo (PED) y menos adelantados (PMAS), particularmente a través de actividades de construcción y fortalecimiento de capacidades.

La OMC es la organización internacional más importante en el campo de la regulación del comercio internacional. La misma, no obstante su carácter de sujeto internacional, es dirigido por sus miembros, lo que la diferencia de otras organizaciones, pues recae en los propios miembros la responsabilidad de definir las agendas de trabajo y de velar por su cumplimiento. Esto se ve reflejado en la denominada Conferencia Ministerial, el órgano institucional de más alto nivel, donde se encuentran representados la totalidad de los miembros de la organización. La Conferencia se reúne aproximadamente cada dos años y funge como espacio de adopción de las decisiones más importantes de la organización. Bajo su mandato está adoptar decisiones respecto de cualquier asunto comprendido en el ámbito de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales de los que se ocupa la OMC⁴.

Cuenta además con una Secretaría, a la cual le corresponde ofrecer un apoyo independiente a los Miembros de la organización en todas las actividades que se adelanten en el marco de su mandato. Trabaja estrechamente con otras organizaciones en actividades relacionadas con estadísticas, investigación, normalización, asistencia técnica y cooperación. La Secretaría de la OMC juega un papel de apoyo técnico principalmente, por lo cual no puede, por su cuenta impulsar nuevos trabajos ni cuenta con capacidad para tomar decisiones autónomas en nombre de la Organización. El Director de la Secretaría, si bien juega un papel destacado en las negociaciones que adelanta la organización⁵, tiene un rol más restringido que el que juegan cargos similares en otras organizaciones, que cuentan con poder de iniciativa.

⁴ Conferencias Ministeriales, Organización Mundial del Comercio, disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm

⁵ Mediante, *inter alia*, el apoyo a las consultas, presidiendo el Comité de Negociaciones Comerciales, y sirviendo de mediador para tratar de resolver posibles estancamientos en las mismas.

Como se mencionó anteriormente, la OMC ofrece un espacio para que sus Miembros, de manera pacífica, busquen solución a controversias comerciales surgidas entre ellos. Vale anotar que Surge una diferencia cuando un país adopta una política comercial o toma una medida que otro u otros Miembros de la OMC consideran infringe las disposiciones de la Organización o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas⁶. En este contexto, los Miembros de la Organización han convenido que en escenarios de infracción de normas comerciales por parte de otro Miembro de la OMC, recurrirán al mecanismo de solución de controversias en vez de adoptar medidas unilaterales para tratar de subsanar la diferencia. Ello significa, seguir los procedimientos convenidos y respetar los dictámenes emitidos.

El mecanismo de solución de controversias es considerado uno de los elementos más valiosos de la OMC y a la fecha se ha activado en 508 casos. El cumplimiento de las resoluciones que emanan del mismo es alto, sin embargo, no en todos los casos se han ejecutado sus decisiones de manera inmediata. Su éxito se ha visto reflejado igualmente en una mayor participación de los miembros en los procedimientos, con lo que el volumen y complejidad de los casos ha crecido de manera significativa, imponiendo nuevas cargas al mecanismo.

B. Colombia y la Organización Mundial del Comercio

Mediante la Ley 170 de 1994, el Congreso de República aprobó el instrumento fundacional de la OMC y, posteriormente, en sentencia C-137 de 1995, la Corte Constitucional se pronunció favorablemente sobre su constitucionalidad. Durante el proceso de aprobación de esta Ley, el Gobierno destacó ante el Congreso de la República varios elementos que bien vale la pena mencionar:

- i. La importancia de contar con reglas claras y transparentes para todos sus Miembros, lo cual se traducía en la eliminación de la discriminación en el entorno internacional en razón al tamaño de su economía y su participación dentro de los flujos de comercio;
- ii. La limitación a las presiones comerciales que unilateralmente ejercían los países desarrollados, ante la ausencia de una política armonizada de los principios y disciplinas que rigen el comercio.
- iii. La promoción de la competencia en aras de racionalizar el uso de los recursos productivos, en pro no sólo del mercado, sino de los consumidores y hasta del medio ambiente.
- iv. Los beneficios comerciales tangibles tales como reducción sustancial de los aranceles para los productos manufacturados, los productos agrícolas, los productos tropicales como las flores, el café y las frutas. Así, como el desmonte gradual de las restricciones que pesaban sobre el sector textil, entre otros temas.
- v. El adecuado complemento de disciplinas a las restricciones en frontera que se lograrían mediante compromisos en áreas complementarias del comercio de bienes y servicios, tales como normas técnicas, sanitarias, subsidios domésticos, medidas de defensa comercial (antidumping, derechos compensatorios, salvaguardias), valoración aduanera,

⁶ Tomado de: Entender a la OMC, Principios: equidad, rapidez, eficacia, aceptabilidad mutua. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm>

procedimientos para el trámite de licencias de importación y administración de contingentes, entre otros.

En el marco de la globalización y, de los retos propios de la misma, la creación de la OMC jugó un papel decisivo. Acorde, y en línea con el compromiso de la República de Colombia con la multilateralidad y los objetivos de liberalización comercial, esenciales en el rol del comercio como motor del desarrollo económico, la política comercial del Estado se encauzó bajo los principios del GATT y se ha seguido construyendo respetando los compromisos y disposiciones de los demás Acuerdos de la OMC.

Como la mayoría de los Miembros de la OMC, Colombia participa en los Consejos y Comités regulares, realiza las notificaciones de cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos, analiza la política comercial de los miembros y contribuye en los debates sobre el devenir del entorno económico y comercial internacional.

Colombia ha participado de manera activa en las rondas de negociaciones. En particular, ha expresado siempre su compromiso con el éxito de la Ronda de Doha para el Desarrollo. Ha mantenido una posición constructiva como país en desarrollo y ha propugnado por mejorar las condiciones de acceso de sus principales productos de exportación (agrícolas e industriales) y de avanzar en la apertura del modo 4 de prestación de servicios, como expresión concreta de beneficios reales en el tema de “comercio y desarrollo”. También fue uno de los países que apoyó de manera decidida la culminación de las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (en adelante ‘AFC’).

II. SOBRE EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La Facilitación del Comercio ha sido un tema clave del trabajo de la OMC en las últimas dos décadas. En persecución de este ideal la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996 ha conducido negociaciones con miras a la elaboración de un Acuerdo internacional en la materia. En dicha Conferencia, los Países Miembros, mediante el párrafo 21 de la Declaración Ministerial, encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías:

“la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”.

Para noviembre de 2001, con ocasión de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar), se estableció mediante la Declaración Ministerial el programa de trabajo para iniciar negociaciones en materia de facilitación. Entre los temas concernidos, se destacan el enfoque sobre el acceso a los mercados para bienes agrícolas, bienes no agrícolas y los servicios. En materia de facilitación del comercio, se instruyó al Consejo del Comercio de Mercancías iniciar trabajos exploratorios para examinar, aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificar necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica, a partir de propuestas y documentos preparados por los Miembros.

En este contexto, el párrafo 27 de dicha Declaración Ministerial consignó:

“Reconociendo las razones en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, convenimos en que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones. En el período que transcurra hasta el quinto período de sesiones, el Consejo del Comercio de Mercancías examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular los que son países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio. Nos comprometemos a asegurar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuados en esta esfera.”

Posteriormente en el 2004, mediante la Decisión del Consejo General conocida como “*el paquete de Julio*”, se reafirmaron las Declaraciones y Decisiones Ministeriales adoptadas en Doha. A través de esta Decisión, el Consejo General decidió por consenso explícito comenzar las negociaciones sobre facilitación del comercio sobre la base de lo establecido en el Anexo D sobre las “*Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio*”.

En el 2005 se expidió la Declaración Ministerial de Hong Kong, mediante la cual los Ministros renovaron su compromiso de hacer que se convierta en una realidad el Programa de Trabajo de Doha para el desarrollo. En el párrafo 33 de esta Declaración Ministerial, se reafirmó el mandato y las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio y tomó nota del informe del Grupo de Negociación de facilitación del comercio, que es incluido como Anexo a la Declaración. Este informe destaca para facilitar la prosecución de las negociaciones, una lista de medidas propuestas para mejorar y aclarar los artículos V, VIII y X del GATT; disposiciones propuestas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades en materia de facilitación del comercio y de cumplimiento de los procedimientos aduaneros; y comunicaciones transversales.

Gracias a la reafirmación del mandato del Grupo de Negociación, dicho ente continuó su trabajo, arribando en diciembre de 2009 a una primera versión de texto consolidado en materia de facilitación. Esta versión incorporaba los distintos puntos de vista de las delegaciones participantes, reflejados en alrededor de 2.200 corchetes a lo largo del mismo. Para avanzar en las negociaciones, el Presidente del grupo, entre 2009 y 2012 nombró a varios facilitadores - expertos de nivel técnico de varias delegaciones – para ayudar a conducir las discusiones en aspectos específicos del texto.

A principios de 2013, restaban por resolver alrededor de 700 corchetes, por lo que el Presidente del Grupo decidió solicitar la colaboración de algunos Embajadores, para apoyar los esfuerzos con miras a la conclusión de las negociaciones antes de la novena Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizaría en diciembre de ese año. La labor de los denominados “amigos” del Presidente, fue efectiva. A su vez, en septiembre de 2013, el nuevo Director General de la OMC presidió una serie de sesiones de negociación que permitieron llegar a un texto casi acordado, con apenas alrededor de 70 corchetes pendientes.

Después de los últimos intercambios durante la Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en el mes de diciembre de 2013, mediante la Decisión WT/MIN (13)/36 se declaró formalmente el cierre de las negociaciones y se adoptó el texto definitivo sobre el texto del AFC, a reserva de la revisión jurídica pertinente. Así mismo, cabe resaltar que, en dicha decisión se estableció un Comité Preparatorio a fin que este realizara la labor de revisión antedicha y, más aún, preparara un Protocolo de Enmienda mediante el cual se insertara el texto acordado al Acuerdo de Marrakech en forma de enmienda al Anexo 1A.

El Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio empezó sus labores el 24 de febrero de 2014, y terminó los trabajos de revisión legal del texto en los tres idiomas oficiales de la OMC (español, inglés y francés) en julio de 2014. Una vez terminada esta revisión, se adoptó formalmente el texto del AFC mediante el documento WT/L/931 del 15 de julio de 2014.

La elaboración del texto del Protocolo de Enmienda se prolongó cerca de 5 meses más. Finalmente, el 27 de noviembre de 2014 fue adoptado el texto del Protocolo, mediante la Decisión del Consejo General WT/L/940. Dicho protocolo, cuyo fin último es la incorporación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio al Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech, es el instrumento objeto del presente proyecto de Ley.

A. Contenido del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech

Como se indicó anteriormente, el Protocolo de Enmienda busca insertar el texto del AFC al Acuerdo de Marrakech mediante el cual se crea la OMC. En atención a esto, acoge formalmente el texto del AFC, vinculándolo al texto de del Protocolo, a fin que los Estados aceptantes de este último, puedan manifestar su voluntad en hacer jurídicamente vinculante el Acuerdo de Facilitación a nivel internacional en la forma de un anexo al tratado institucional de la OMC.

Así las cosas, en el instrumento *sub examine* se plasman disposiciones relativas al mecanismo de enmienda del Acuerdo sobre la OMC, específicamente en lo concerniente a la incorporación del AFC al Anexo 1A, y aquellas relativas a las disposiciones de aceptación, reserva, entrada en vigor y registro del instrumento. A saber, el Protocolo de Enmienda consta de 6 disposiciones y un anexo, en los cuales se consagra lo siguiente:

- El numeral 1 indica que a través de este Protocolo se enmendará el anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, en el sentido de incorporar el AFC que figura como anexo al presente protocolo. Así mismo, establece que dicha enmienda no será efectiva hasta tanto no entre en vigor el presente protocolo.
- El numeral segundo señala que ningún Estado estará autorizado a formular reservas sobre las disposiciones del Protocolo, salvo que exista consentimiento de los demás Miembros.
- El numeral 3 establece que este instrumento estará abierto para la aceptación de todos los Miembros de la OMC.
- El numeral 4 consagra la cláusula de entrada en vigor del protocolo, indicando que la misma se sujetará a la lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo X del Acuerdo sobre la OMC. A saber dicho párrafo señala que:

“3. Las enmiendas de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C no

*comprendidas entre las enumeradas en los párrafos 2 y 6, que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, **surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros, tras su aceptación por él.** La Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos de los Miembros, que una enmienda hecha efectiva en virtud del presente párrafo es de tal naturaleza que todo Miembro que no la haya aceptado dentro del plazo fijado en cada caso por la Conferencia Ministerial podrá retirarse de la OMC o seguir siendo Miembro con el consentimiento de la Conferencia Ministerial.”*

De lo anterior se puede colegir que este instrumento surtirá efectos para los Miembros que lo hayan aceptado, tras su aceptación por dos tercios de los Miembros⁷; y, después de su entrada en vigor, para cada uno de los demás Miembros que depositen dicha aceptación. Actualmente 89 Estados han aceptado el Protocolo.

- El numeral 5 encuadra las disposiciones relativas al depósito del instrumento. A saber, se indica que el Director General de la OMC fungirá como dicho depositario.
- El numeral 6 dispone las normas atinentes al registro del protocolo en conexión a lo dispuesto por el Artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas.

Finalmente, como anexo al Protocolo, se acoge el texto del AFC en su integridad, tal como consta en su versión aprobada el 15 de julio de 2014 mediante la decisión WT/L/931.

B. Contenido del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Dado que el objetivo principal del Protocolo de Enmienda es dar fuerza jurídica vinculante al AFC por medio de su incorporación al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, se estima que es menester detallar el contenido de este acuerdo. Así las cosas, en el acuerdo *sub examine* se plasman diversas disposiciones atinentes a la eliminación de barreras al comercio internacional, las cuales se encuentran divididas en tres secciones de la siguiente manera:

En la sección I se establecen las nuevas disciplinas que resultaron del desarrollo del mandato de negociación. La sección II contiene las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y cooperación que utilizarán los países en desarrollo para implementar la Sección I, incluyendo el derecho a autoseleccionar los plazos en que se hará dicha implementación.

En dicha sección se establecen tres categorías, bajo las cuales los países en desarrollo pueden libremente clasificar las medidas del Acuerdo: La categoría A, que corresponde a medidas que deben estar implementadas a la entrada en vigor del Acuerdo; la Categoría B, en la cual el Miembro establece el plazo en que espera haber terminado su implementación; y la Categoría C, en la cual, además de plazo, el Miembro puede solicitar asistencia y cooperación para desarrollar la capacidad necesaria para la implementación.

⁷ / Tomando como base los 164 Miembros actuales, el AFC entrará en vigencia cuando un total de 109 Miembros ratifique su aceptación.

La Sección III contiene disposiciones que crea un Comité Permanente de Facilitación del Comercio en la OMC y exige a los Miembros el establecimiento y mantenimiento de un Comité Nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. También contiene disposiciones finales.

Sección I

La Sección I del texto contiene 12 artículos, con las siguientes disposiciones:

- **Artículo 1: Publicación.** Establece la obligación de publicar información relacionada con el comercio de mercancías, incluyendo los procedimientos de importación, exportación y tránsito, los impuestos y tasas aplicadas, las sanciones y otras leyes y regulaciones relevantes. También se establecen compromisos en materia de publicación en internet y sobre puntos de contacto.
- **Artículo 2: Oportunidades para formular comentarios y consultas.** Se establece una obligación de mejor empeño para ofrecer oportunidades a los interesados de formular comentarios a nuevas leyes y regulaciones antes de su expedición.; así como de adelantar consultas regulares con dichos interesados.
- **Artículo 3: Resoluciones Anticipadas.** Se establece la obligación de expedir resoluciones anticipadas, sujeto a las condiciones previstas en el artículo. La obligación cubre resoluciones en materia de clasificación arancelaria y de origen de los bienes. Se anima a los Miembros a extender estas resoluciones a otros ámbitos como métodos de valoración en aduana, o contingentes arancelarios.
- **Artículo 4: Procedimientos de recurso o de revisión.** Concede el derecho a los particulares de apelar una decisión aduanera (por la vía administrativa o judicial), de manera no discriminatoria.
- **Artículo 5: Otras medidas para aumentar la no discriminación y la transparencia.** Contempla tres disciplinas: unas relacionadas con la manera de expedir o terminar notificaciones o guías para incrementar inspecciones o controles; la obligación de informar al importador en caso de retención de los bienes; y la posibilidad de autorizar segundas pruebas de laboratorio, abiertas a la discreción del país importador.
- **Artículo 6: Disciplinas en materia de derechos y cargas.** Se establecen disciplinas generales en materia de publicación de dichos derechos y cargas, y el compromiso de otorgar plazo razonable para su entrada en vigor, salvo en circunstancias excepcionales. El Artículo también contempla disciplinas generales en materia de sanciones, estableciendo el principio de gradualidad de las mismas y la obligación de suministrar una explicación a quienes se les aplique, de la naturaleza de la infracción cometida.
- **Artículo 7: levante y despacho de las mercancías.** Es, junto con el Artículo 10, uno de los más importantes del texto. Contiene nueve disciplinas:
 1. *Tramitación previa a la llegada:* establece la obligación de mantener procedimientos (es opcional hacerlo por vía electrónica) que permitan remitir la documentación de la importación de manera previa al arribo de la mercancía, para iniciar su revisión.

2. *Pagos electrónicos*: es una obligación de mejor empeño encaminada a establecer o mantener procedimientos que permitan el pago electrónico de los impuestos, derechos, tasas y cargas recaudados por las aduanas en el momento de la importación o exportación.
 3. *Separación del levante de la determinación final de derechos*: Se crea la obligación de permitir el levante de los bienes antes de la determinación final de derechos, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos, en los casos en que dicha determinación no se produzca en un plazo corto luego del arribo de la mercancía. También se faculta al Miembro a imponer garantías en dichos casos. Se preserva el derecho del Miembro a inspeccionar, retener o confiscar tales bienes.
 4. *Gestión de riesgo*: Se crea una obligación de mejor empeño para establecer o mantener un sistema aduanero de manejo de riesgo, de manera no discriminatoria y basada en criterios apropiados de selectividad.
 5. *Auditoría post- despacho*: Se establece el compromiso de mantener auditorías post despacho, bajo criterios de manejo de riesgo y de manera transparente.
 6. *Establecimiento y publicación de plazos promedios de levante*: se exhorta a los Miembros a publicar sus plazos promedios de levante y compartir sus experiencias en la medición de dichos plazos.
 7. *Operadores Autorizados*: Contempla el ofrecer medidas adicionales de facilitación a escoger (tales como reducción de documentación o inspecciones, pagos diferidos, garantías comprensivas) a ciertos operadores (también pueden ofrecerse en general a todos los operadores) que cumplan con criterios específicos en materia de cumplimiento, solvencia y seguridad en la cadena de suministro, así como la posibilidad de negociar acuerdos de reconocimiento mutuo.
 8. *Envíos expeditos*: El texto establece el compromiso de adoptar procedimientos que permitan el despacho expedito de mercancías, sujeto a una serie de condiciones.
 9. *Mercancías perecederas*: Establece la obligación de permitir el despacho de bienes perecederos, en condiciones normales y previo cumplimiento de los requisitos establecidos, de manera expedita. Ofrece la oportunidad al importador de solicitar autorización, de acuerdo con lo definido en la legislación nacional, para ubicar los bienes dentro de las facilidades apropiadas para su preservación.
- **Artículo 8: Cooperación entre entidades fronterizas**. Establece que el Miembro deberá asegurar la coordinación entre sus entidades competentes en materia de comercio exterior para facilitar el comercio. También define un compromiso de mejor empeño para cooperar en términos acordados con otros Miembros con quienes comparta una frontera común con miras a coordinar procedimientos.
 - **Artículo 9: Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación**. Es una obligación de medio, no de resultado, sujeta a los requisitos regulatorios del Miembro, para permitir el movimiento dentro de su territorio de bienes bajo control aduanero de un punto de entrada a otro en el cual se efectuaría el despacho o levante.

- **Artículo 10: Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito.** Contempla 9 disciplinas.
 1. *Formalidades y requisitos de documentación:* establece el compromiso de revisar los requisitos y formalidades y, en función de los resultados que se alcancen en dicha revisión, minimizar la complejidad de los procedimientos con miras a agilizarlos, reducir tiempos y costos.
 2. *Aceptación de copias:* Se establece una obligación de mejor empeño de aceptar copias físicas o electrónicas de documentos de soporte requeridos.
 3. *Uso de estándares internacionales:* Se exhorta a los Miembros a utilizar estándares internacionales relevantes como base para sus procedimientos de exportación, importación y tránsito, y a participar en la revisión de dichos estándares relevantes en las organizaciones internacionales que corresponda.
 4. *Ventanilla Única:* Establece una obligación de mejor empeño de establecer o mantener una ventanilla única para el envío de documentación o requisitos para la importación, exportación o tránsito, y en lo posible, hacerlo por medios electrónicos.
 5. *Inspección previa a la expedición:* elimina el uso de tales inspecciones en relación con clasificación y valoración aduanera. Se anima a los miembros a no introducir nuevos requisitos en su uso.
 6. *Uso de agentes de aduana:* contempla una cláusula de *stand-still* frente a los requisitos en materia de agentes de aduana, así como el compromiso, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, de no establecer su uso obligatorio (quienes ya lo tengan pueden mantenerlo).
 7. *Procedimientos comunes en frontera y requisitos de documentación uniforme:* Se establece la obligación de establecer procedimientos y documentación uniforme a lo largo del territorio, sin que esto limite la posibilidad de establecer procedimientos diferenciados basados en el tipo de bienes, o en criterios de administración del riesgo.
 8. *Mercancías rechazadas:* Crea la obligación, sujeta a lo previsto en las legislaciones nacionales de permitir al importador reenviar o devolver mercancías rechazadas por las autoridades de un Miembro por incumplimiento de estándares técnicos, sanitarios o fitosanitarios.
 9. *Entrada temporal / perfeccionamiento activo y pasivo:* Sujeto a lo previsto en la legislación nacional, los Miembros se comprometen a permitir el ingreso de mercancías libres total o parcialmente de impuestos a la importación si dichas mercancías son importadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reexportación, o exportadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reimportación.
- **Artículo 11: Libertad de Tránsito.** El Artículo desarrolla y aclara las disciplinas contenidas en el GATT. Entre las disposiciones contenidas se destacan la eliminación de las restricciones voluntarias al tránsito, la simplificación de requisitos de documentación, procedimientos e inspecciones aplicables y el establecimiento de disciplinas en materia de garantías.

- **Artículo 12: Cooperación Aduanera.** Sujeto a las condiciones del artículo, se establece la obligación de proporcionar información que permita verificar una declaración de importación o exportación en casos identificados. El Miembro que solicita la información debe otorgar el mismo nivel de confidencialidad que el establecido en la legislación nacional del país que la suministra. El Miembro solicitado debe dar respuesta de manera pronta, por escrito o medios electrónicos y suministrar la información específica que se le solicita.

Sección II

La Sección II del texto contiene 10 artículos, con disposiciones en materia de trato especial y diferenciado – TED para los países en desarrollo y los menos adelantados:

- **Artículo 13: Principios generales.** referencia a elementos del mandato contenido en el Anexo D del Acuerdo Marco de julio de 2004 y el Párrafo 33 y el Anexo E de la Declaración Ministerial de Hong Kong.
- **Artículo 14: Categorías de disposiciones.** Define las categorías A (implementación a la entrada en vigor), B (se solicita un plazo para implementar) y C (se solicita el suministro de asistencia y cooperación junto con un plazo). El País en desarrollo - PED o País menos adelantado - PMA define de manera autónoma e individual como clasifica las disposiciones del Acuerdo en alguna de estas categorías.
- **Artículo 15: Notificación e implementación de la Categoría A.** Los compromisos designados formarán parte integral del Acuerdo y se implementarán a la entrada en vigor. Los Países menos adelantados pueden notificar hasta un año después de la entrada en vigor.
- **Artículo 16: Notificación de fechas definitivas para la implementación de las categorías B y C.** A saber:
 - Los países en desarrollo deberán remitir su lista de disposiciones bajo categoría B a la entrada en vigor, incluyendo fechas provisionales. Un año después deberán remitir las fechas definitivas.
 - Para la categoría C, a la entrada en vigor del Acuerdo, los Países en desarrollo deben remitir la lista de medidas y las fechas tentativas de implementación. En un plazo de un año deberán convenir con los donantes la asistencia necesaria para implementar. Luego de este año tendrán un plazo para evaluar si la asistencia convenida está progresando y en paralelo suministrar las fechas definitivas para implementación.
 - Para los Países menos adelantados, el procedimiento de notificación de categoría B es similar. Es optativo suministrar fechas provisionales y contarán con dos años para remitir sus fechas definitivas. Para la categoría C, el proceso es más largo: notificación de disposiciones un año después de la entrada en vigor, envío de solicitudes de asistencia y cooperación un año después, dos años adicionales para convenir con donantes la asistencia necesaria y notificar las fechas provisionales, y 18 meses para evaluar si la asistencia está progresando. En total el procedimiento toma cinco años y medio.
 - En caso de presentarse dificultades en la consecución de donantes, o en el progreso de la asistencia, es posible informar al Comité y solicitar una extensión de los plazos.

- La Secretaría deberá recordar a los Miembros antes que expiren los plazos previstos para notificación de fechas definitivas. En caso que se venzan las fechas y el Miembro no invoque el párrafo 16.3 (o el equivalente para Países menos adelantados), deberá implementar en un plazo fijo.
- **Artículo 17: Mecanismo de alerta temprana.** Aplica durante la fase de implementación. Permite a un Miembro, en un plazo antes que expire la fecha prevista de implementación, solicitar una extensión al Comité. Esta será automática si no excede 18 meses (3 años en el caso de un Países menos adelantados). Es posible solicitar extensiones adicionales.
- **Artículo 18: Implementación de Categorías B y C.** en caso que una solicitud de extensión sea rechazada por el Comité o debido a circunstancias imprevistas, el Miembro puede declarar su inhabilidad para implementar y solicitar la composición de un grupo de expertos para que evalúe la situación del Miembro y presente recomendaciones al Comité.
- **Artículo 19: Posibilidad de cambiar entre Categorías B y C.** Un Miembro puede cambiar disposiciones entre ambas categorías. De implicar este cambio extensión en los plazos de implementación, deberá utilizar los procedimientos previstos en el Mecanismo de Alerta Temprana, o de ser el caso, la conformación de un grupo de expertos.
- **Artículo 20: Período de gracia.** Para la categoría A se conceden 2 años para los Países en desarrollo y 6 años para los Países menos adelantados antes de poder recurrir al Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias - ESD. Para las categorías B y C se conceden 8 años a los Países menos adelantados luego de la fecha de implementación de la disposición.
- **Artículo 21: Suministro de Asistencia.** Contiene una serie de principios sobre los cuales se brindará asistencia y cooperación. Se establece que el Comité deberá al menos una vez al año evaluar el progreso en materia de asistencia técnica.
- **Artículo 22: Información sobre asistencia suministrada.** Establece el compromiso para los donantes de suministrar periódicamente al Comité información sobre la asistencia otorgada.

Sección III

La Sección III del texto contiene 2 artículos, referentes a las disposiciones institucionales.

- **Artículo 23. Disposiciones Institucionales.** Constituye el Comité de Facilitación del Comercio y compromete a los Miembros a crear y/o mantener un Comité Nacional de facilitación del comercio que facilite la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.
- **Artículo 24. Disposiciones Finales.** Establece que las disposiciones del Acuerdo son vinculante para todos los Miembros, así mismo aclara, que los compromisos de la categoría A notificados por los Países en desarrollo y los Países menos adelantados formarán parte integral del Acuerdo.

C. Notificación a la OMC

Colombia presentó el 5 de junio de 2014 ante el Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio de la OMC, la notificación de los compromisos que aplicará tan pronto el AFC entre en vigencia, expresando que está en capacidad de cumplir la mayoría de las medidas acordadas. Cabe anotar que Colombia fue el cuarto Miembro en presentar su notificación ante la OMC y a la fecha, 87 miembros lo han hecho.

Colombia se reservó tan sólo dos asuntos: procedimientos de prueba a las mercancías importadas y tratamiento a las mercancías perecederas; temas para los cuales se está analizando el tiempo que se requerirá para su implementación. Para la primera medida, como resultado de la evaluación de necesidades y prioridades se concluyó que es necesario fortalecer la reglamentación y los laboratorios de las entidades competentes para que puedan realizar las segundas pruebas, y en materia de mercancías perecederas, se requiere mitigar o eliminar los problemas de infraestructura en puertos para mantener la cadena de frío.

Si bien, en términos generales el país se encuentra listo para implementar la mayoría de medidas a la entrada en vigor del Acuerdo, los países en desarrollo contamos con dos años de gracia para realizar ajustes en las áreas que así lo requieran. Este período de gracia se estableció en virtud de lo contemplado en el parágrafo 1 del artículo 20 del Acuerdo, que contempla que las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas por el “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias”, no se aplicarán durante un período de dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo, a las disposiciones que el País en desarrollo Miembro haya notificado en la categoría A.

III. OBSERVANCIA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN LA NEGOCIACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DEL ACUERDO

A. Competencias constitucionales del Ejecutivo en materia de negociaciones comerciales internacionales y antecedentes de la negociación.

El Artículo 9° de la Constitución Política dispone que: *“las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”*.

El Artículo 113 de la Constitución Política establece las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), y determina que las mismas están integradas por órganos con funciones separadas, y que deben colaborar armónicamente entre sí para alcanzar sus fines⁸.

Asimismo, el Artículo 226 establece que el Estado *“promoverá la internacionalización de las relaciones (...) económicas (...) sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*, y el Artículo 227 reza que el Estado *“promoverá la integración económica (...) con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de Acuerdos (...) sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad (...)”*.

Por su parte, el Artículo 189 (numerales 2 y 259) atribuye al Presidente de la República dicha regulación y le asigna la dirección de las relaciones internacionales y la celebración de Acuerdos con otros Estados y entidades de derecho internacional.⁹

⁸ **Artículo 113 (CP)**. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

De lo anterior se desprende que en materia de negociaciones internacionales, las funciones del Presidente están expresamente identificadas: el Presidente dirige las relaciones internacionales y celebra acuerdos internacionales.

La Corte Constitucional se ha referido al tema, señalando lo siguiente:

“La negociación, adopción y confirmación presidencial del texto del Acuerdo:

En ocasiones anteriores esta Corte se ha ocupado de fijar los criterios que han de guiar el examen acerca del ejercicio válido de las competencias en materia de negociación y de celebración de acuerdos internacionales, tanto a la luz del derecho interno colombiano como del derecho internacional de los Acuerdos.

Así, en sentencias C-477 de 1992 y C-204 de 1993, sobre este tópico expresó:

“corresponde al Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Estado, la función de dirigir las relaciones internacionales de Colombia, nombrar a los agentes diplomáticos y celebrar con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional acuerdos o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.”

Así, pues, el Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, tiene competencia exclusiva para la celebración de los Acuerdos internacionales:

*Pero, claro está, ello no implica que todos los pasos indispensables para la celebración de los acuerdos internacionales -que son actos complejos- deban correr a cargo del Presidente de la República en forma directa, pues, de tomar fuerza semejante idea, se entraría considerablemente el manejo de las relaciones internacionales y se haría impracticable la finalidad constitucional de promoverlas en los términos hoy previstos por el Preámbulo y por los artículos 226 y 227 de la Carta. Téngase presente, por otra parte, que al tenor del artículo 9° *Ibidem*, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.”¹⁰ (Subrayado fuera del texto).*

Como lo expresa la sentencia, la negociación y adopción de un Acuerdo internacional es una facultad exclusiva del Presidente de la República en tanto es Director de las Relaciones Internacionales del Estado. No obstante, es claro que le corresponde al Congreso la aprobación del

⁹ **Artículo 189.** Numeral 2: Dirigir las relaciones internacionales; numeral 25: Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional Acuerdos o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-045 de 1994. MP: Hernando Herrera Vergara.

mismo mediante la expedición de una ley, y a la Corte Constitucional ejercer el control previo de constitucionalidad tanto de la ley aprobatoria del Acuerdo como del instrumento internacional.

En el marco anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en desarrollo del Artículo 2° (Funciones Generales) del Decreto 210 de 2003, es el responsable de “*Promover las relaciones comerciales del país en el exterior y presidir las delegaciones de Colombia en las negociaciones internacionales de comercio que adelante el país* (subrayado fuera de texto).

Con miras a instrumentalizar esta función, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 4712 de 2007 “por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones comerciales internacionales”. En el Capítulo 1 de esta norma se otorga el marco normativo del Equipo Negociador, es decir, su conformación (Artículo 1), sus actuaciones (Artículo 2°), la coordinación del equipo y el nombramiento de un jefe negociador (Artículo 3°), así como las diferentes mesas o comités temáticos que lo componen (Artículo 4°).

En cumplimiento de este decreto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordina la conformación del equipo negociador –el cual se encuentra integrado exclusivamente por servidores públicos o particulares en ejercicio de funciones públicas designados por las diferentes entidades de la rama ejecutiva del orden nacional-, así como sus actuaciones.

Todos los integrantes del equipo participan activamente en la formación de la posición negociadora del país, y adicionalmente deben defender durante todo el proceso de negociación los objetivos, intereses y estrategias que componen esta posición.

De igual manera, el mencionado decreto regula detalladamente la manera como se forma la posición negociadora de Colombia con la concurrencia de las diferentes agencias del gobierno colombiano (Capítulo 2), la participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales (Capítulo 3), y la participación de la sociedad civil dentro del proceso de negociación (Capítulo 4).

B. El Acuerdo como desarrollo de los fines y principios constitucionales

El Preámbulo del AFC inicia recordando y reafirmando el mandato y los principios que figuran en el párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha y en el Anexo D de la Decisión relativa al Programa de Trabajo de Doha adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004, así como en el párrafo 33 y el Anexo E de la Declaración Ministerial de Hong Kong;

Establece también dicho Preámbulo que el deseo de las partes es el de aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 con miras a agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito;

También atiende el interés del nuevo Acuerdo abarcado, reconocer las necesidades particulares de los Países en desarrollo, como Colombia, deseando potenciar la asistencia y el apoyo para la creación de capacidad en materia de facilitación del comercio; entendida esta bajo el principio de lograr un flujo más ágil del comercio internacional bajo un marco de seguridad más efectivo o, en otras palabras, centrar los esfuerzos de control en aquel comercio (mercancía, comerciantes, medios de transporte que representa).

Finalmente, este acuerdo reconoce en sus objetivos la necesidad de una cooperación efectiva entre los Miembros en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

1. Principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional consagrados en la Constitución Política.

Para iniciar el análisis de los principios consagrados en la Constitución que se materializan con la suscripción del Acuerdo en comento, es pertinente hacer referencia a los artículos 150 numeral 16, 226 y 227 de la Constitución Política, que consagran los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional como orientadores de las negociaciones de acuerdos internacionales, incluidos los de contenido comercial como lo es el AFC, objeto del Protocolo de Enmienda. Estos principios constituyen la base sobre la cual se fundamentan los Acuerdos Comerciales que el país ha negociado, entre ellos el AFC, como se evidencia a continuación:

- Equidad

El principio de equidad en materia de Acuerdos Internacionales de contenido comercial ha sido objeto de diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional. De acuerdo con lo expresado por dicha Corporación, el reconocimiento de las diferencias en los niveles de desarrollo de las economías de los Estados partes en un acuerdo económico se materializa, por ejemplo, con plazos diferentes de desgravación conforme a los niveles de sensibilidad y desarrollo de sectores económicos dentro de cada país. Lo anterior se refleja en un *tratamiento asimétrico* que busca atenuar los efectos económicos que puedan experimentar ciertos sectores del país. Esto ha sido tenido en consideración por el Acuerdo presentado hoy a examen del Honorable Congreso de la República.

Ha establecido la Corte Constitucional que no pueden concebirse en nuestro ordenamiento Acuerdos Bilaterales y Multilaterales en los que los beneficios sean sólo para uno de los Estados Miembros; o que determinadas concesiones operen a favor de un Estado y en detrimento de otro. Por el contrario, en virtud del principio de equidad, los Acuerdos Comerciales Internacionales deben permitir el beneficio mutuo de los Estados miembros¹¹ en términos de justicia material para efectos de lograr cierto nivel de igualdad real entre las partes. Sobre este fundamental, el Gobierno ha procedido siguiendo los parámetros establecidos durante todo el proceso de negociación del presente instrumento.

Por otro lado, si bien no hay definiciones concretas de origen jurisprudencial del principio de equidad, es dable concluir de la jurisprudencia que esta noción es cercana a la de reciprocidad, y en el contexto particular del AFC, son complementarias e inseparables la una de la otra. Lo anterior se evidencia en la Sentencia C-864 de 2006, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, en la cual la Corte Constitucional se refiere al principio de reciprocidad de la siguiente forma:

“En relación con el principio de reciprocidad previsto en el mismo precepto Superior, cabe anotar que las obligaciones que se asumen por los Estados Partes en virtud del presente Acuerdo de Complementación Económica guardan una mutua correspondencia y no traen consigo una condición desfavorable o inequitativa para ninguno de ellos¹². Precisamente, la determinación clara, inequívoca y puntual de las condiciones y requerimientos para calificar el origen de un producto o servicio como “originario” o “precedente” de los Estados Miembros, como se establece en

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² En este sentido se ha pronunciado esta Corporación, entre otras, en la Sentencia C-492 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. Cita de la Sentencia C-864 de 2006.

el artículo 12 y en el Anexo IV del citado Acuerdo, es un elemento esencial para garantizar el citado principio de reciprocidad, pues de ese modo se evita que se otorguen preferencias arancelarias a bienes de países distintos a los signatarios que no estén otorgando ningún beneficio comercial.” (Subrayado fuera de texto)

Una lectura ponderada del Protocolo de Enmienda a la luz de lo expuesto por la Corte Constitucional sobre el principio de equidad, en el caso particular, permite afirmar que el AFC cumple plenamente con los requerimientos que en este respecto emanan de la Constitución Política de Colombia, pues propugnan precisamente por el desarrollo del país a través de un entendimiento a nivel multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio, con el fin de promover la facilitación del comercio, la cooperación aduanera y el mayor flujo comercial, propendiendo adicionalmente por un desarrollo normativo de los artículos base del GATT de 1994, sin dejar de reconocer las asimetrías, y generando mecanismos específicos para la superación de las mismas, con un marcado interés por el bienestar de los miembros de la OMC, y un apoyo a los países en desarrollo.

- Reciprocidad

Como ya se mencionó, la reciprocidad tiene una íntima relación con el principio de equidad. En virtud del mismo, los Acuerdos Comerciales Internacionales deben permitir el beneficio mutuo de los Estados miembros. No se pueden concebir Acuerdos Bilaterales y Multilaterales en los que los beneficios sean para unos de los Estados miembros solamente; o que el conjunto de las concesiones operen a favor de un Estado y en detrimento de otro.

Es importante enfatizar que lo que debe ser recíproco y equitativo según la Constitución es el acuerdo internacional visto integralmente, razón por la cual no sería conducente analizar el cumplimiento de los principios a partir de cláusulas aisladas. Por ejemplo en la Sentencia C-564 de 1992, la Corte Constitucional indicó que:

“(...)La reciprocidad debe entenderse en dos sentidos, uno estricto, que se explica como la exigencia de ventajas para dar así concesiones. En su acepción amplia, que puede calificarse como "reciprocidad multilateralizada", se acepta que toda preferencia será extendida a todos los participantes, creándose así una relación de mutuo beneficio entre cada uno de los partícipes (...)” (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas y según el criterio de la Corte Constitucional antes citado, en los Acuerdos Internacionales que celebre Colombia debe desarrollarse un sistema de concesiones y correspondencias mutuas, asegurándose así que las obligaciones pactadas sean recíprocas y de imperativo cumplimiento para las partes.¹³ El AFC retoma el principio de reciprocidad, ya que las obligaciones asumidas preservan una mutua correspondencia y no traen consigo una condición desfavorable o inequitativa para ninguna de las partes.

¹³ Un ejemplo de la aplicación práctica de este principio es referido en la Sentencia C-864 de 2006, dijo la Corte Constitucional lo siguiente: “En relación con el principio de reciprocidad previsto en el mismo precepto Superior, cabe anotar que las obligaciones que se asumen por los Estados Partes en virtud del presente Acuerdo de Complementación Económica guardan una mutua correspondencia y no traen consigo una condición desfavorable o inequitativa para ninguno de ellos¹³. Precisamente, la determinación clara, inequívoca y puntual de las condiciones y requerimientos para calificar el origen de un producto o servicio como “originario” o “precedente” de los Estados Miembros, como se establece en el artículo 12 y en el Anexo IV del citado Acuerdo, es un elemento esencial para garantizar el citado principio de reciprocidad, pues de ese modo se evita que se otorguen preferencias arancelarias a bienes de países distintos a los signatarios que no estén otorgando ningún beneficio comercial”.

- Conveniencia Nacional

En virtud del principio de conveniencia nacional consagrado en los artículos 150 (numeral 16), 226 y 227 de la Constitución Política, la internacionalización de las relaciones del país debe promoverse por parte del Gobierno consultando los intereses propios de la Nación, y a aquellos que apelen al beneficio e interés general.

Los Acuerdos Comerciales son piezas importantes para lograr un crecimiento económico sostenido, necesario para reducir el desempleo y la pobreza. El Acuerdo objeto de este proyecto, junto con los demás Acuerdos que han sido negociados por Colombia y los que a futuro puedan negociarse, contribuyen a apalancar el crecimiento económico que busca el país mediante la expansión del comercio y la atracción de inversión extranjera.

En la Sentencia C-309 de 2007 (M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte conceptuó que la adopción de este tipo de acuerdos en sí misma respondía a una dinámica impuesta a nivel mundial y que por tanto la integración:

“(…) resulta adecuada a los propósitos de la Carta Política y coincidente con los fines asignados al Estado. En estas condiciones, cabe reiterar lo dicho por la Corte Constitucional al advertir que el desarrollo económico de las naciones avanza hacia la integración, pues éste parece ser el único escenario posible del mercado del futuro.”

Al referirse al principio de conveniencia nacional, la Corte Constitucional en la Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil), expresó lo siguiente:

“De igual manera, sostiene que el presente instrumento internacional acata los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, establecidos en el artículo 226 de la Constitución y que -de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación- deben informar la labor de promoción de las relaciones económicas internacionales, lo que implica que las obligaciones establecidas a través de estos documentos sean recíprocas y que tanto el Gobierno como el Congreso hayan concluido que la Nación se verá beneficiada por el Acuerdo.” (Subrayado fuera de texto).

El AFC además de ajustarse a estos fines y objetivos generales, es altamente conveniente para Colombia por cuanto facilitará la consolidación de la creciente relación comercial de Colombia con el mundo, el aumento de las exportaciones y mayores garantías para los comerciantes y las mercancías colombianas en su acceso a otros mercados, como se explica a lo largo del presente documento.

2. El Protocolo de Enmienda cumple con el mandato constitucional de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales.

El Protocolo de Enmienda es compatible con los mandatos constitucionales que impone al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales mediante la celebración de acuerdos de naturaleza comercial.

La Constitución Política de 1991 promueve la integración de Colombia con otros estados. La Corte Constitucional se ha referido al tema de la siguiente manera:

“El artículo 226 de la Constitución expresamente compromete al Estado en la promoción de “la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”, al tiempo que el 227 autoriza la “integración económica, social y política con las demás naciones”.¹⁴

Posteriormente en la Sentencia C-155 de 2007¹⁵ sobre la constitucionalidad del artículo 7 de Ley 963 de 2005 o Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia, dijo la Corte:

“La Constitución Política de 1991 no fue ajena a la integración del Estado Colombiano al orden internacional. Así, el Preámbulo y los artículos 9 y 227 señalan que se promoverá la integración económica, social y política con los demás Estados, (...)

En el mismo sentido el artículo 226 ibídem establece que el Estado promoverá “la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas”, pero advierte que ello se hará “sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Asimismo cuando la Constitución se refiere a las relaciones exteriores del país, indica que su dirección estará basada en (i) la soberanía nacional; (ii) el respeto a la autodeterminación de los pueblos; y (iii) el reconocimiento de los principios de derecho internacional. (art. 9 C.P.)”

Como se deduce del texto anterior, la Constitución Política, y la Corte hacen un énfasis especial en la importancia que tiene para el Estado dirigir sus relaciones internacionales buscando consolidar la internacionalización de la economía. Es claro que esto se materializa principalmente a través de la celebración e implementación efectiva de acuerdos internacionales, los cuales son el instrumento jurídico a través del cual se promueven los procesos de integración.

De acuerdo con lo antes expresado, el AFC es un reflejo de este anhelo de la Constitución de 1991 de insertar a Colombia en una economía globalizada, mediante acuerdos que expandan los mercados y propendan por el desarrollo económico del país.

3. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio consagra disposiciones idóneas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

El AFC consagra normas internacionales idóneas para hacer efectivos los fines esenciales del Estado Social de Derecho, puesto que contribuyen a promover la prosperidad general (art. 2º C.P.) y al mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 C.P.).

Desde esta perspectiva, la prosperidad general como fin esencial del Estado Social de Derecho, corresponde a la obligación que tiene el Estado de fomentar el bienestar de toda la población. Este fin esencial del Estado se encuentra íntimamente ligado al objetivo que debe orientar la celebración de acuerdos internacionales comerciales por Colombia de procurar el mejoramiento de las

¹⁴ Sentencia C-309 de 2007 (M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹⁵ Sentencia C-155 de 2007 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

condiciones de vida de todos los colombianos. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“Nuestra Carta Política interpreta cabalmente la obligación de hacer del mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, un propósito central del Estado colombiano. Así, el Preámbulo y los artículos 1o. y 2o. superiores, prevén la vigencia de un orden justo en el cual los derechos de las personas se encuentren protegidos por las autoridades y respetados por los demás ciudadanos. De igual forma, la Constitución hace un especial énfasis en el papel interventor del Estado en la economía, a través de la ley, con el fin de que por intermedio de diferentes acciones, se procure una mejor calidad de vida (...)”

Posteriormente, en la Sentencia C-178 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz) la Corte Constitucional manifestó lo siguiente al referirse a los fines esenciales del Estado en materia de Acuerdos internacionales de contenido comercial:

“Examinado el contenido del Acuerdo aprobado por la Ley 172 de 1994, se encuentra que en él se consignan las reglas de organización, funcionamiento, fines y objetivos programáticos de un acuerdo de carácter internacional que vincula al Estado Colombiano, dentro del mencionado marco de regulaciones de carácter multilateral constituido por los Acuerdos de Montevideo y del GATT y ahora de la OMC, ante dos potencias amigas y vecinas, como quiera que hacen parte de la comunidad latinoamericana de naciones; además, en líneas bastante generales, y examinado en su conjunto, el presente instrumento de derecho internacional se ajusta a las disposiciones de la Carta Política, pues, en todo caso la coincidencia en las políticas de internacionalización y modernización de la economía, así como la contribución a la expansión del comercio mundial, el desarrollo y la profundización de la acción coordinada y las relaciones económicas entre los países y el impulso de la integración latinoamericana para fortalecer la amistad, solidaridad y cooperación entre los pueblos, el desarrollo armónico, la expansión del comercio mundial, y la cooperación internacional, crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida, la salvaguardia del bienestar público, así como asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y la inversión, fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados mundiales, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la promoción del desarrollo sostenible y las expresiones de los principios de trato nacional, de transparencia y de nación más favorecida, son cometidos que hallan pleno respaldo en disposiciones de la Constitución, no sólo en la parte de los valores constitucionales que aparecen en el Preámbulo de la Carta Política, sino en el de los fines esenciales del Estado y en los derechos económicos y sociales de las personas.” (Subrayado fuera de texto)

En la Sentencia C-309 de 2007 (M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte Constitucional dijo sobre los fundamentos de los acuerdos comerciales:

“(…) encuentra fundamento en el artículo 2º de la Carta Política que consagra como fin esencial del Estado la promoción de la prosperidad general. Además, responde al compromiso contenido en el artículo 333 de la Carta que asigna al Estado la función de estimular el desarrollo empresarial, cuando no se vincula directamente con la promoción de la productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones (art. 334 C.P.).

En suma, el instrumento bajo estudio permite la integración económica del país como respuesta a una creciente necesidad impuesta por la dinámica mundial, integración que resulta adecuada a los propósitos de la Carta Política y coincidente con los fines asignados al Estado. En estas condiciones, cabe reiterar lo dicho por la Corte Constitucional al advertir que el desarrollo económico de las naciones avanza hacia la integración, pues éste parece ser el único escenario posible del mercado del futuro.”
(Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo expresado, es evidente que el AFC promueve el fin esencial del Estado de impulsar la prosperidad general, al ser un instrumento de cooperación económica a través de la promoción del comercio y su facilitación que responde a la dinámica mundial de celebrar esta clase de acuerdos para lograr un acceso más efectivo de los productos Colombianos a otros mercados, propendiendo para esto por un manejo más transparente de los sistemas aduaneros propios y de nuestros socios comerciales.

4. El Protocolo de Enmienda se ajusta a los supuestos del artículo 9º de la Constitución Política de Colombia

El artículo 9º de la Constitución Política expresa que las relaciones internacionales deben fundamentarse en la soberanía nacional y en el principio de autodeterminación de los pueblos. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1189 de 2000 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz) entiende la “soberanía” como la independencia para ejercer dentro de un territorio y sobre sus habitantes, las funciones del Estado. Una manifestación de estas funciones es la capacidad de dirigir las relaciones exteriores y celebrar acuerdos internacionales de acuerdo con los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Establece la sentencia mencionada:

“Según dispone el artículo 9 de la Constitución, las relaciones exteriores de Colombia encuentran uno de sus fundamentos en el principio de la soberanía nacional, el cual fue consagrado por la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.1) como uno de los cimientos esenciales del orden interestatal. Los estudiosos del tema citan, con gran frecuencia, la definición que de tal principio se hizo en el laudo arbitral del caso de la Isla de Palmas, en el cual se dijo que “soberanía”, en las relaciones internacionales, significa “independencia”, y que como tal, consiste en la facultad de ejercer, dentro de un determinado territorio y sobre sus habitantes, las “funciones de un Estado”.

Ahora bien, tal y como lo precisó la Corte Internacional de Justicia en el caso del Estrecho de Corfú, este principio confiere derechos a los Estados,

pero también les impone claras y precisas obligaciones internacionales, entre las cuales sobresale la de respetar la soberanía de las demás Naciones, en toda su dimensión. Esta correspondencia elemental entre derechos y obligaciones, encuentra eco en los artículos 9 y 226 de la Carta Política, en virtud de los cuales las relaciones exteriores del Estado colombiano deben estar perneadas por los principios de reciprocidad y equidad, entre otros. (Subrayado fuera de texto).

En jurisprudencia posterior, la Corte Constitucional puntualizó que la concepción de soberanía ha evolucionado paralelamente al desarrollo de las relaciones internacionales entre Estados. La soberanía ya no se entiende como un concepto absoluto, sino que es fuente de derecho y obligaciones. En este sentido, y particularmente sobre la celebración de Acuerdos Internacionales, dijo la Corte, que de la soberanía emana la capacidad que tienen los Estados para comprometerse en el plano internacional. Es decir, los acuerdos internacionales son una manifestación del poder soberano de los estados:

“El contenido y los límites del principio de soberanía han ido evolucionando a la par del desarrollo de las relaciones internacionales y de las necesidades de la comunidad internacional. (...)”

Así entendida, la soberanía en sentido jurídico confiere derechos y obligaciones para los Estados, quienes gozan de autonomía e independencia para la regulación de sus asuntos internos, y pueden aceptar libremente, sin imposiciones foráneas, en su condición de sujetos iguales de la comunidad internacional, obligaciones recíprocas orientadas a la convivencia pacífica y al fortalecimiento de relaciones de cooperación y ayuda mutua. Por lo tanto, la soberanía no es un poder para desconocer el derecho internacional, por grande que sea la capacidad económica o bélica de un Estado, sino el ejercicio de unas competencias plenas y exclusivas, sin interferencia de otros Estados. Esto tiene consecuencias en diferentes ámbitos, como el de la relación entre el principio de la supremacía de la Constitución, expresión de la soberanía, y el respeto al derecho internacional.”¹⁶

De acuerdo con lo anterior, se concluye que lo contenido en el Protocolo de Enmienda está en línea con la soberanía nacional dado que se ajusta al artículo 9º de la Constitución Política.

5. El Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech respeta los derechos de los grupos étnicos consagrados en la Constitución Política

El Protocolo objeto de la presente exposición de motivos, no requiere consulta previa, dado que las disposiciones que contiene, no afectan directamente el territorio de los grupos étnicos, ni ocasionan desmedro de la integridad cultural, social y económica de tales etnias.

De esta manera, no se ven afectados por el Protocolo analizado, derechos como el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-621 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda.

y naturales de la Nación, la enseñanza bilingüe para comunidades con tradiciones lingüísticas propias, las medidas a favor de grupos discriminados o marginados, el derecho a una formación educativa que respete y desarrolle la identidad cultural, la protección del patrimonio cultural por parte del Estado, las

circunscripciones electorales especiales, la conformación, organización y régimen de los territorios indígenas, la garantía de que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de sus comunidades, la propiedad colectiva de las comunidades negras y los demás derechos constitucionales relacionados con los grupos étnicos.

Respecto del tema de las consultas previas a minorías étnicas en los tratados internacionales, la Corte Constitucional ha señalado, los criterios dentro de los cuales es preciso considerar la necesidad de realizar consultas previas a las comunidades como instrumento de defensa de la identidad e integridad cultural y en relación con la condición de mecanismo de participación de tales consultas:

“En la sentencia C-750 de 2008, esta Corporación señaló que el deber de consulta previa de las comunidades indígenas no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de involucrarlas, sino solamente respecto de aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual habrá de cumplirse la misma. Al respecto indicó:

(...) ha considerado esta corporación, que tratándose específicamente de medidas legislativas, ´es claro que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual, a la luz de lo expresado por la Corte en la Sentencia C-169 de 2001, la consulta contemplada en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley´. (Negrillas fuera del texto original).

También ha precisado la Corte que, ´En principio, las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la instancia aplicativa. Sin embargo, puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios´.

(...) Verificados el contenido de tales capítulos del TLC frente al texto constitucional y el Convenio 169 de la OIT, la Corte encuentra que no se requería adelantar la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes, dado que las disposiciones que comprenden el acuerdo principal y los acuerdos complementarios, no afectan directamente el territorio de los grupos étnicos, ni ocasionan desmedro de la integridad cultural, social y económica de tales etnias”

En conclusión, como ha ocurrido con los otros acuerdos relacionados con asuntos comerciales celebrados por Colombia, a la luz de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, no

existe la obligación de someter a consultas de las comunidades étnicas el contenido del Protocolo, toda vez que su aplicación no implica la afectación directa de ninguno de sus derechos.

IV. BENEFICIOS DE LA ACEPTACIÓN DEL PROCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO PARA LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Para Colombia, el Acuerdo de Facilitación que se pretende aprobar mediante la aceptación de este Protocolo, tiene en su propia esencia un valor de gran trascendencia, no solo por su importancia en el marco de las relaciones comerciales globales, sino en particular por el papel que juega en el fortalecimiento institucional y la comunidad empresarial de los Países en Desarrollo y Países Menos Adelantados. En este marco, en primera medida, es pertinente resaltar los avances que el Gobierno Nacional de Colombia ha desarrollado en materia de facilitación del comercio, para luego dar cuenta del papel clave que jugarían las normativas incluidas en este protocolo en el desarrollo futuro de la economía colombiana.

A. Avances en materia de facilitación del comercio en Colombia

Del trabajo actual del Gobierno Nacional en materia de facilitación al comercio se deben destacar lo siguiente:

1. Uso efectivo de sistemas de inspección no intrusiva (escáneres)

A través del Decreto 2155 de octubre 25 de 2014 se establecieron en Colombia los estándares de tecnología que deben cumplir los equipos de inspección no intrusiva que se implementen en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

El Decreto describe los requisitos y estándares mínimos para los diferentes tipos de equipos empleados en la inspección, estableciendo la tecnología mínima para escáneres de carga, de pallets, y paquetes y para dispositivos portátiles para el control de narcóticos, explosivos y químicos. Así mismo, prevé los requerimientos técnicos generales que se deben cumplir para el mantenimiento y debida operación de los equipos, incluyendo los de cómputo que deben integrar la solución tecnológica.

Igualmente, el Decreto crea la Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento a los sistemas de inspección no intrusiva, estableciendo sus funciones, dentro de las cuales se destacan la de determinar los requerimientos mínimos en cuanto a tipo y cantidad de equipos de inspección no intrusiva para cada puerto, aeropuerto y paso de frontera, y expedir el manual de procedimientos de Inspección No Intrusiva Simultánea.

En desarrollo de estas funciones, la Comisión Intersectorial en sus sesiones 2ª y 3ª realizadas entre enero y febrero de 2015, determinó el número y tipo de equipos de inspección no intrusiva para los puertos de servicio público del país ¹⁷, que mueven más del 80% de la carga de comercio exterior.

En virtud de lo anterior los puertos a los cuales se les requirió la tecnología de inspección no intrusiva se encuentran trabajando en su implementación y operatividad. Se estima que al finalizar el año 2016 las autoridades de control (Aduana y Policía Antinarcóticos) cuenten con estos equipos para sus labores de control en la operación portuaria de comercio exterior, con lo cual, se

¹⁷ / En este ejercicio se evaluaron 33 concesiones portuarias

disminuyen las inspecciones físicas y se protege la calidad de los productos de exportación e importación, al tiempo que se disminuyen los tiempos y costos de dicha operación.

Adicionalmente, la Comisión Intersectorial trabajó en el diseño y articulación del procedimiento de inspección no intrusiva simultánea en los puertos para los regímenes aduaneros (importación, exportación y tránsito). Como resultado de esta actividad se expidió la Resolución 0084 de 2015 que establece el manual de procedimientos y se dictan otros lineamientos relacionados con la operación de los equipos.

2. Interoperabilidad de Ventanillas Únicas

La Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE– es la principal herramienta de Facilitación del Comercio del país, a través de la cual se canalizan trámites de comercio exterior de aproximadamente 60 mil usuarios y 21 entidades del Estado con el fin de intercambiar información, eliminar redundancia de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas transparentes. A través de esta plataforma se tramitan los vistos buenos, autorizaciones y requisitos previos a los procesos de importación y exportación y se administran contingentes, se registra la producción nacional y se agenda la inspección de carga contenerizada de exportación en puertos marítimos.

Colombia ha sido pionera en el intercambio de documentos de comercio exterior con países de la región. Desde el año 2009, se inició el intercambio electrónico de Certificados de Origen Digital con México y Chile, y desde octubre de 2014 se realiza con Ecuador.

De otra parte, con el apoyo de la RedVUCE, a nivel de Alianza Pacífico se está trabajado para interoperar el certificado fitosanitario. Para ello, se homologó el certificado con estándar UNCEFAT y actualmente se trabaja en el análisis de los sistemas informáticos nacionales y los ajustes que se deben realizar para el intercambio de la información.

3. Sistema de Inspección Simultánea (SIIS)

Coordinar las entidades de control (ICA, INVIMA, DIAN y Policía Antinarcóticos) para que realicen las inspecciones físicas de carga de forma simultánea, en puertos marítimos, generando beneficios en los tiempos y costos de la operación. Actualmente, el alcance del sistema es para carga contenerizada de exportación; sin embargo, se adelantan los pilotos del nuevo servicio de SIIS, el cual vincula las operaciones de llenados, cross-docking y carga suelta en exportación. A finales del 2016 se implementará en producción esta solución tecnológica, que entre otros beneficios brinda a los usuarios, eliminación de documentos, mejora en tiempos y trazabilidad en línea.

Así mismo, se inició el desarrollo informático para vincular el proceso de importaciones en puerto, con lo cual, se estima que próximo año se adelanten los pilotos y posteriormente la implementación del sistema.

La experiencia en exportaciones, muestra la reducción de 1 día en la duración de la operación y se estima que hubo disminuciones de movimiento de carga aproximadamente de 4,6 millones de dólares entre los años 2013 y 2015 y el primer trimestre de 2016, al evitar 11.733 movilizaciones de contenedores.

4. Eliminación definitiva de carta de responsabilidad para carga contenerizada de exportación

Con el fin de seguir contribuyendo a la facilitación del comercio, a través de la reducción de tiempos y costos, la Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo eliminaron conjuntamente la exigencia de presentación de carta de responsabilidad en físico para las operaciones de carga contenerizada de exportación tramitadas a través del Sistema de Inspección Simultánea de la Ventanilla Única de Comercio Exterior -VUCE, para el puerto de Cartagena a partir de noviembre de 2014 y para las terminales portuarias de Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura a partir de marzo de 2015.

En el año 2014, 2015 y el primer semestre de 2016, se tramitaron en la VUCE 234.854 contenedores sin la presentación de la carta de responsabilidad en físico.

5. Optimización del proceso de registro de la empresa exportadora en la Policía Antinarcóticos.

En la actualidad las empresas exportadoras deben realizar un registro ante la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, trámite que es manual y debe ser hecho por el representante legal, se actualiza cada seis meses, impactando en el proceso de la exportación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con la Policía Nacional adelantan el desarrollo informático en la plataforma de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, para realizar el registro en línea, generando disminución en los tiempos del proceso y trazabilidad de la información que permita que esta información se utilice para el proceso de análisis de riesgo.

6. Mejoramiento de la infraestructura para los procesos de comercio exterior

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha trabajado con ICA, INVIMA, DIAN y Policía Antinarcóticos, en el diseño de prototipos de zonas únicas de inspección en puertos, que garanticen condiciones óptimas para la inspección, seguridad y manipulación de la carga. El modelo se ha socializado con los principales terminales marítimos y dichos requerimientos se han incorporado en la concesión de la Sociedad Puerto Industrial de Aguadulce, la bodega refrigerada y oficinas de autoridades del Puerto de Barranquilla. Actualmente se adelantan trabajos de mejora de infraestructura en los terminales de Urabá, Puerto Brisa, Sociedad Portuaria de Santa Marta y la Sociedad Portuaria de Buenaventura.

7. Fortalecimiento del Operador Económico Autorizado

El 22 de septiembre de 2015 se expidió el Decreto 1894 que modifica y adiciona el Decreto 3568 de 2011 (por el cual se estableció el Operador Económico Autorizado OEA en el país). La modificación del Decreto surge, entre otros, con el propósito de ajustar el alcance y estructura de la autorización mediante la creación de categorías, con sus correspondientes condiciones, requisitos y beneficios, reduciendo las etapas del procedimiento de autorización. En el mes de febrero se expidió la Resolución 0015 de 2016 por la cual se reglamenta nuevamente el OEA y se agiliza el procedimiento, ajustando las etapas de autorización y disminuyendo los tiempos asociados a las mismas.

Lo anterior con el ánimo de simplificar procedimientos de ingreso al programa, de tal forma que se incremente el número de usuarios con dicha calidad, los cuales podrán acceder a importantes beneficios, como la disminución del nivel de inspecciones, inspección de la carga de exportación en las fábricas o lugares de producción y realización de sus trámites con antelación a la operación, procedimientos de despacho abreviado, entre otros. Posteriormente, se espera avanzar en los

Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en los principales mercados, como Estados Unidos y Europa. y en lograr que este reconocimiento pueda obtenerse por otros operadores del comercio exterior como: importadores, puertos etc.

8. Optimización del proceso de visita única de inspección a buques (libre plática)

Desde el 2012 se coordinó la eliminación de las visitas sucesivas de autoridades (DIMAR, ICA, MinSalud y Migración Colombia) a los buques regulares de carga internacional que ingresaban a varios puertos marítimos del Atlántico y eran sometidos a inspección por las autoridades en cada uno de los puertos, sin considerar la actuación previa de sus homólogos.

En la actualidad se adelanta la firma de dos decretos con el fin de implementar el inicio de operaciones del buque y posteriormente realizar la visita de las autoridades, generando consigo disminución de los tiempos de stand-by del buque en muelle.

9. Sistema de Administración de Riesgo en la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE.

De acuerdo con los lineamientos del AFC de la OMC, las entidades deben trabajar en la implementación de análisis de riesgo para las operaciones de comercio exterior. Con tal propósito, se expidió la Resolución 3202 de 2015, que establece los lineamientos de la política de riesgo para la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE. En este sentido, a partir del 30 de octubre de 2015 se implementó el Sistema de Administración de Riesgo – SAR para la evaluación por parte de este Ministerio de los registros de importación, pasando de un día a tres minutos para la aprobación. El paso siguiente es lograr la vinculación de las entidades que hacen parte de la VUCE en el SAR. Actualmente se trabaja con tres entidades que aglutinan más del 80% de los vistos buenos del régimen de libre importación.

10. Implementación de la nueva regulación aduanera (Estatuto Aduanero)

A través del Decreto 390 de 2016 se establece la regulación aduanera en Colombia adoptando las mejores prácticas internacionales en materia de facilitación y control en las operaciones de comercio exterior. Esta norma recoge los lineamientos de la OMA y de la OMC en materia de facilitación del comercio y los compromisos establecidos en los acuerdos comerciales, para lograr una logística ágil en el desarrollo de las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero.

El trabajo realizado por el Gobierno Nacional se desarrolló conjuntamente con el sector privado representado por los diferentes gremios del comercio exterior.

El sistema de gestión de riesgos se constituye en la columna vertebral de esta reforma, buscando facilitar el despacho aduanero de las operaciones que no representan riesgo y focalizando los esfuerzos de control minucioso y exhaustivo en aquellas operaciones y en aquellos operadores de alto riesgo, esto con el fin de identificar a los usuarios confiables para ofrecerles beneficios para el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

La entrada en vigencia de esta norma es escalonada, algunos artículos ya se encuentran en vigor a partir del mes de marzo de 2016.

B. Pertinencia de la ratificación por parte de Colombia del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

Colombia le otorga a la Facilitación del Comercio una destacada importancia dentro de su Política Comercial. El Plan Nacional de Desarrollo establece que la simplificación y la racionalización de la regulación del comercio exterior deben facilitar las interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado.

En este contexto, el Protocolo ofrece una importancia comercial significativa para todos los Estados partes. La OECD¹⁸ estima que la aplicación completa del AFC traerá una reducción en los costos globales del comercio de alrededor de un 16,5% para países de bajos ingresos, 17,4% para países de ingresos medio bajos, 14,6% para países de ingresos medio altos como Colombia (según clasificación del Banco Mundial), y 11,8% para los miembros de la OECD. Asimismo, se estima que con la reducción los tiempos de espera en frontera en un 5%, el comercio intrarregional podría aumentar en un 10%¹⁹.

La OECD también señala que una reducción del 1% en los costes comerciales a nivel mundial podría incrementar los ingresos mundiales en US\$. 40.000 millones, de los cuales 65% procederían de los países en desarrollo.

De acuerdo a la OECD²⁰, con la implementación de las medidas del AFC se estima que:

- La armonización y simplificación de trámites y documentos reduciría los costos en un 4,2% para los países de ingreso bajos y en un 3,5% para los países de ingreso medio bajo.
- La simplificación de los procedimientos fronterizos traería reducciones en los costos de comercio de 3,6% para los países de ingreso medio altos y 3,9% para los países de ingreso medio bajos.
- La automatización de los procesos comerciales y aduaneros reduciría los costos del comercio en un 3,6% para los países de ingreso bajos, 2,9% para los países de ingreso medio bajo y 2,8% para los países de ingreso medio alto.

En resumen, plantea la OECD que las mejoras en el área de los trámites (simplificación de los documentos comerciales, la racionalización de los procedimientos fronterizos y la automatización del proceso de frontera) parecen tener el mayor impacto en los costos del comercio, generando un ahorro de costos de 2,8% a 4,2% dependiendo del nivel de desarrollo de cada país. Destaca que otros ámbitos de actuación que tienen un importante potencial de reducción de costos son la disponibilidad de información relacionada con el comercio y posibilidad de solicitar resoluciones anticipadas.

Por otra parte, se debe destacar que según cálculos realizados por la OMC los beneficios del Acuerdo para la economía mundial estarán entre 400.000 millones y 1 billón de dólares gracias a la reducción de costos, al incremento de las corrientes comerciales y la recaudación de ingresos fiscales; adicionalmente, se creará un entorno empresarial estable y atraerá inversión extranjera²¹.

¹⁸ 4. Trade and Agriculture Directorate OECD Publishing, June 2015

¹⁹ Ben Hammouda, H. (2013). La Facilitación del Comercio Aporta Beneficios de Desarrollo Significativos. *Centro de Comercio Internacional. Revista fórum de comercio No. 4*, 23.

²⁰ OECD Trade Facilitation Indicators. Calculating the potential impact of the WTO Trade Facilitation Agreement on trade costs- Trade and Agriculture Directorate, June 2015

²¹ http://www.wto.org/spanish/news_s/news13_s/mc9sum_07dec13_s.htm

A nivel regional el impacto de las medidas de facilitación del comercio también fue estimado por la OECD²². Según esta organización, las áreas con mayor impacto en los flujos comerciales de América Latina y el Caribe en su conjunto son: simplificación de procedimientos, documentos y disponibilidad de la información. Las resoluciones anticipadas y los derechos y cargas también ejercen un impacto significativo en los flujos de comercio. Estos impactos se observan no sólo en relación con las importaciones y exportaciones con el resto del mundo, sino también el comercio intra-regional.

Las medidas que más contribuyen a la reducción de los costos del comercio en la región son: simplificación de los procedimientos (con una reducción potencial estimada del 2,8% en los costos del comercio), las resoluciones anticipadas (2,5% estimado de reducción potencial) y documentos (reducción potencial estimada del 1,9%). El estudio concluye que la posible disminución de costos de la reforma integral de la facilitación del comercio será de 16,2% para América Latina y el Caribe.

En el caso específico de Colombia, los indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE²³ revelan que el país se comporta mejor que el promedio de América Latina y los países de ingresos medio altos del Caribe en las siguientes áreas : disponibilidad de la información, participación de la comunidad comercial, resoluciones anticipadas, tasas y cargos, simplificación y armonización de los documentos, simplificación de los procedimientos, cooperación interna en frontera y transfronteriza, buen gobierno e imparcialidad externa.

Asimismo, señalan que Colombia podría obtener beneficios considerables en términos de volumen del comercio y costos del comercio si continúa haciendo esfuerzos para mejorar los procedimientos de recurso y la automatización.

Acordemente, cabe señalar que la implementación del AFC aporta los siguientes beneficios puntuales:

- Facilita el comercio a través del rápido despacho de las mercancías, mediante la puesta en práctica de procedimientos aduaneros simplificados, ágiles y confiables.
- Contribuye a apoyar la modernización de los procedimientos aduaneros y por ende el fortalecimiento de la autoridad aduanera (DIAN), quien será la principal entidad encargada de ejecutar de manera efectiva los compromisos adquiridos en la negociación.
- Disminuye los tiempos y costos de las operaciones por medio de la administración del comercio sin papeles ante la posibilidad de presentar y aceptar las declaraciones aduaneras y los documentos justificantes de manera electrónica.
- Permite a los importadores el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva por parte del País Miembro, de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas.
- Reduce los tiempos en el despacho con la coordinación entre las autoridades y organismos que intervienen en frontera para realizar actividades de control aduanero de la mercancía.

²² OECD Trade Facilitation Indicators – Latin America and the Caribbean (2013)

²³ OECD Trade Facilitation Indicators – Colombia.(2013)

- Uso de perfiles y criterios de selectividad para la orientación de los recursos al control en frontera de mercancías de alto perfil de riesgo y rápido despacho de las mercancías calificadas como de bajo riesgo.
- Establecimiento de la figura de Operadores Autorizados, en concordancia con las normas internacionales, lo cual garantiza que los Miembros están interesados en promover el mejoramiento de la seguridad en la cadena logística del comercio internacional y en facilitar las operaciones de comercio de los usuarios que obtengan esta calidad.
- Brinda a los usuarios la posibilidad de apelar las decisiones de la Administración Aduanera en el nivel administrativo y judicial.
- A petición del usuario, los Miembros pueden expedir resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria y criterios de calificación de origen u otras materias sobre las que un Miembro considere adecuado emitir una resolución anticipada. Este es un elemento fundamental para la facilitación del comercio, por cuanto brinda certeza al usuario sobre el desarrollo de la operación y elimina la discrecionalidad del funcionario aduanero, garantizando a su vez el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.
- Agilización y facilitación del comercio transfronterizo a través de la cooperación mutuamente convenida, en los puestos de control de los Miembros que tengan una frontera común.
- Prevención y represión de operaciones contrarias a la legislación aduanera a través del mecanismo de cooperación aduanera contemplado en el Acuerdo para el Intercambio de Información.
- Creación del Comité de Facilitación del Comercio, instancia en donde los Miembros tendrán la oportunidad de consultarse sobre cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento del Acuerdo o la consecución de sus objetivos.

Un reciente análisis de la OECD²⁴ evalúa la forma en que los procedimientos fronterizos impactan el funcionamiento de las cadenas de suministro, utilizando los datos de los Indicadores de facilitación del comercio y de la base de datos de la OECD y la OMC sobre el comercio en valor añadido. La evaluación se centra en el impacto de las medidas de facilitación del comercio en tres áreas: la cantidad de valor agregado externo plasmado en la demanda interna final; la cantidad de valor agregado incorporado en las exportaciones brutas de los países tomados como referencia y la cantidad de producción nacional incorporada en la demanda final externa, en sectores con distintos niveles de incorporación de tecnología.

El estudio arroja estimaciones que ponen de manifiesto una relación positiva a nivel de sector entre los diversos conjuntos de medidas e indicadores específicos de facilitación del comercio que capturan el nivel y la intensidad de integración de los países en las cadenas globales de valor.

Las medidas que parecen alentar la mayor cantidad de vínculos en la demanda de la cadena de valor son, por orden de magnitud, la disponibilidad de resoluciones anticipadas, la racionalización y automatización de procedimientos y controles en frontera y la proporcionalidad y transparencia de los derechos y cargas de importación y exportación.

²⁴ OECD (May 2015) Evdokia Moisé, Silvia Sorescu - Contribution of Trade Facilitation Measures to the Operation of Supply Chains

Estos resultados destacan la importancia de la previsibilidad y la velocidad del movimiento de mercancías en las decisiones de aprovisionamiento de las empresas. El impacto de las medidas de facilitación del comercio parece ser más significativo cuando el valor añadido se origina en "industrias de tecnología media-baja", tales como los sectores de minas y canteras o metales básicos; en "industrias de alta y media-alta tecnología", tales como equipos de transporte, productos químicos y eléctricos y equipos ópticos, mientras que el sector de destino pertenece a "industrias de alta y media-alta tecnología".

Otro estudio del Centro Internacional de Investigaciones Económicas del Ministerio Federal de Ciencia, Investigación y Economía de Austria, que utiliza los indicadores de Facilitación del Comercio de la OECD ²⁵ estima los efectos de la facilitación del comercio sobre la diversificación de las exportaciones, medidos por el margen de comercio que brinda el número de productos exportados por destino y el número de destinos de exportación. El estudio arroja un impacto positivo de la facilitación del comercio en los amplios márgenes de comercio. Los resultados de las simulaciones sugieren sustanciales ganancias en el margen comercio, derivado de las reformas en facilitación del comercio en el África subsahariana y América Latina y el Caribe.

Para los países de América Latina y el Caribe, las simulaciones muestran que podrían ver un aumento de hasta el 12,2% en el número de productos exportados por destino y por un aumento de hasta el 21,7% en el número de destinos de las exportaciones por producto. Los autores recomiendan tratar estos resultados con precaución; sin embargo, destacan que los mismos implican impactos potencialmente importantes del Acuerdo de Facilitación del Comercio en amplios márgenes de exportación, y por lo tanto en la diversificación de las exportaciones de los países de la región.

De lo anterior se puede colegir que, la aceptación por parte de Colombia del Protocolo de Enmienda, se desprende de la importancia de este como un instrumento útil en la eliminación de las barreras al comercio en un mundo globalizado, todo dentro de un marco constitucional de integración.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, solicita al Honorable Congreso de la República, aprobar el Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se aprueba el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO»*, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014."

Cordialmente,

²⁵ FIW - Export Diversification Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement (January 2015) (<http://www.fiw.ac.at/>)

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR
Ministra de relaciones exteriores

MARÍA CLAUDIA LACOUTURE
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C.,

AUTORIZADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébase el «*Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*» adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el «*Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*» adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCER: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá D.C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo.

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

MARÍA CLAUDIA LACOUTURE

Ministra de Comercio, Industria y Turismo