



La trascendencia del tránsito y el transporte multimodal en la codificación aduanera

The importance of transit and multimodal transport in the customs regulation

A importância do trânsito e do transporte multimodal na codificação aduaneira

ROBERTO MEISEL-LANNER*

* Abogado por la Universidad Libre y magíster en Educación por la Universidad Simón Bolívar. Docente investigador del Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Simón Bolívar. Grupo de Investigación “Derechos Humanos, tendencias jurídicas y socio jurídicas contemporáneas”, línea “Ética formal y derecho” y ODS “Calidad de la educación”. Correo electrónico: robertomeisel@yahoo.es. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2228-7140>. DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n24.05>

Resumen

La República de Colombia, consciente del apogeo del crimen a nivel global y del modo como emplean los regímenes aduaneros, expidió con la nueva regulación aduanera una serie de modificaciones al régimen de tránsito y transporte multimodal. Esto con el fin de alcanzar un margen de eficacia, seguridad y confiabilidad en las operaciones que a diario se llevan a cabo en el país y rumbo al exterior. De ahí la importancia de examinar el contenido de esas disposiciones con este artículo de investigación.

Palabras clave: regulación aduanera, tránsito aduanero, transporte multimodal, Colombia (glosario).

Abstract

The Colombian state, in harmony with the increase of illegal associations and their application of overseas exchange opportunities, began the notion of risk management in institutions law to deactivate these activities. This piece of thinking will then consent to us to understand the range and significance of the structure of ways danger administration and what rotates about it in that situation, and I outline includes lower... Then is necessary describing the operation and the customs control again of the law.

Keywords: Rule Customs, Transport by Rule Custom, Multimodal Transport, Colombia.

Resumo

A República da Colômbia, ciente do aumento da criminalidade global e da forma como os regimes aduaneiros são utilizados, emitiu uma série de modificações ao regime de trânsito e transporte multimodal com o novo regulamento aduaneiro, a fim de alcançar uma margem de eficiência, segurança e fiabilidade nas operações que são realizadas diariamente no país e no estrangeiro. Daí a importância de analisar o conteúdo destas disposições com este artigo de investigação.

Palavras-chave: regulamento aduaneiro, trânsito aduaneiro, transporte multimodal, Colômbia.

I. La regulación aduanera

El Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1165 del 2 de marzo de 2019, introdujo un nuevo Código Aduanero, conforme a las pautas constitucionales y legales de rigor con el designio de acoplar esas reglas a las pautas mundiales sobre el particular, especialmente en lo relativo al tránsito aduanero y el transporte multimodal. Luego dictó el Decreto 360 de

2021, a fin de complementar la mecánica aduanera, y derogó algunas disposiciones que iban en contravía con la filosofía de esa legislación en general.

Tanto el Decreto 1165 de 2019 como el Decreto 360 de 2021 y sus reglamentaciones fortalecieron la índole del vínculo jurídico que existe entre la administración aduanera y cualquier persona directa o indirectamente relacionada con cualquier formalidad, régimen, destino u operación aduanera derivada del cumplimiento de las obligaciones y procedimientos correspondientes a cada una de ellas, especialmente en lo atinente al tránsito aduanero y sus mecanismos de acción. Igualmente sucede con las operaciones desde las zonas francas hacia el resto del orbe, desde el orbe a las zonas francas o entre usuarios, y desde el resto de Colombia a las zonas francas, y con la operación con un medio de transporte propio, el uso de varios medios de transporte y sus limitaciones, el tránsito internacional y el transporte multimodal.

Obvio que es oportuno constatar que articularon esas categorizaciones sobre el papel, una sucesión de primicias sustanciales y adjetivas con el propósito de agilizar el comercio exterior, pues se hallaba rezagado a pesar del auge de la tecnología de punta, de la globalización y del liberalismo económico. Es del caso dar tiempo al tiempo, por consiguiente, para que tales aserciones legales tuvieran la proporcionada contestación en el marco de la realidad, porque uno de los obstáculos en este país, es que a cualquier nivel, “se obedece pero no se cumple”.

En forma equivalente, se discurrió el carácter del compromiso aduanero como “el vínculo jurídico que existe entre la administración aduanera y cualquier persona directa o indirectamente relacionada con cualquier formalidad, régimen destino u operación aduanera derivado del cumplimiento de las obligaciones correspondiente a cada una de ellas” (artículo 4.º, Decreto 1165 de 2019). Desde esa perspectiva, el deber del obligado aduanero será acatar con ausencia de malicia las ordenaciones emanadas de la autoridad aduanera, a fin de no convertirse en sujeto de alguna de las infracciones al régimen especialmente en lo concerniente al tránsito aduanero y transporte multimodal.

Ahora bien, el proceso de revisión de la literatura sobre el particular comenzó con una búsqueda en el sitio web de tránsito aduanero y el criterio de exploración se aplicó por tema y como periodo de tiempo de los últimos cinco años. Y aunque la pesquisa arrojó un total de 86 datos, más o menos, buena parte de esa información no era relevante en sí, ya que solo hizo énfasis en la cuestión normativa. Por ello, los ítems que se escogieron, como se puede atisbar en la revisión bibliográfica, fueron muy escasos e incluso no era viable citar las recomendaciones de los organismos internacionales, en especial la de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sus documentos más representativos, como el Programa Columbus, la Declaración de Arusha y el Marco Normativo SAFE, salvo el Convenio de Kioto (Perilla, 2012, p. 34), que tienen que ver con la cuestión aduanera, de comercio exterior o la facilitación de comercio a nivel mundial. Tampoco sería pertinente transcribirlas, porque han sido acogidas siempre por cada legislación, de manera que sería tautológico hablar de estas.

Los resultados de esta investigación se podrán clasificar de dos tipos: uno de índole conceptual, a partir de la caracterización de la etapa del análisis del tránsito aduanero y el transporte multimodal (Meisel, 2020, p. 114), a través de la identificación de las funciones que cumple y la interacción entre sí, y además los requisitos de orden legal. La otra es de índole material, en donde ya se establecen las reglas para comprender esas figuras, haciéndolo finalmente extensivo con un glosario que recoge los más significativos términos (anexo 1).

Esta exploración muestra que las etapas del tránsito aduanero y el transporte multimodal, a pesar de su interacción, cumplen funciones diferentes. La primera es mucho más amplia y va dirigida, o debe ir dirigida, a la totalidad de las operaciones de comercio exterior. La segunda, en cambio, es más puntual, pues a través de la determinación de sus elementos señala las pautas para manejar la complejidad que implica el traslado de mercancías por dos o más medios de transporte diferentes en virtud de un único contrato de transporte (Decreto 1165 de 2019).

No obstante la aparente simetría normativa, se encontró en el desarrollo de esta indagación que no existe formalmente hablando un modelo que se considera fundamental para el éxito en la lucha contra las infracciones administrativas de los usuarios y obligados aduaneros director o indirectos. Esto, especialmente en el tránsito aduanero y el transporte multimodal fraude a la renta de aduanas o contrabando, porque no se impuso una política clara del riesgo aduanero ni tampoco la trazabilidad que se encuentran en capacidad de prevenir desde el comienzo del actividad criminal la neutralización de la acción ilegal de esos sujetos. Tampoco se conocen datos concretos de la represión penal por el punible de contrabando o fraude a la renta de aduanas entre otros delitos en este régimen.

Es pertinente añadir que el enfoque de la investigación reflexiva a partir de la revisión de la información que se alcanzó a manejar —a pesar de su precariedad y que incluía examen de literatura, páginas web, y modelos de gestión— fue cualitativo porque se aplicaron tres criterios de análisis: uno de tipo general, lo que se ha escrito sobre el particular, casi nada; segundo, la etapa del proceso que interesaba al estudio y la índole del tránsito aduanero y el transporte multimodal; y tercero, el glosario de estos conceptos para un enfoque adecuado de tales operaciones.

En conclusión, esto conduce a considerar que si bien es cierto que concurren de manera formal cánones peculiares relacionadas al tránsito aduanero y al transporte multimodal, no preexisten hasta ahora referencias doctrinales ni jurisprudenciales ni una política tangible de prevención y control del tránsito y del transporte multimodal, junto con el sistema de gestión del riesgo y con la trazabilidad para obtener unos efectos fiables y sólidos. Por ello escasamente servirán las pautas legales por muy imaginativas que fueran, pues su aplicación será insuficiente. Desde esa perspectiva, el Código Aduanero tendría que afinar los detalles, fundamentalmente con el factor humano, pero sin tanta letra menuda, a fin de exponer secuelas con operaciones concluyentes de prevención, inspección y sanción con estos términos tan importantes de la mecánica aduanera. Este artículo podría convertirse

en la punta del iceberg para estimular el crecimiento de la producción científica en este difícil campo.

II. Esquema jurídico

Con relación al régimen legal del tránsito aduanero, tanto el Decreto 1165 de 1029 como el Decreto 260 de 2021 establecieron pautas normativas de rigor, que muestran la posibilidad de que en términos generales el desenvolvimiento de su operación aduanera a nivel local comunitario o internacional sea eficiente, ágil y viable. Esto, no tanto en cuanto a confiabilidad para que no se consumaren infracciones aduaneras o infracciones penales, porque mientras no se instauren políticas efectivas relacionadas con el factor humano y se institucionalice una auténtica política de gestión del riesgo aduanero desde el punto de vista material eso no será factible.

Es menester distinguir en la regulación aduanera al género de la especie. En efecto, una cosa es el régimen legal del tránsito aduanero que engloba cuatro modalidades y otra el tránsito aduanero propiamente dicho, con las otras modalidades: transporte multimodal, cabotaje y transbordo. Para los efectos a que se contrae esta reflexión, el tránsito aduanero propiamente dicho es la circulación de mercancías de un lugar de forma directa, o sea desde una zona primaria, al medio de transporte y de ahí con rumbo a la aduana de destino bajo control aduanero.

Igualmente existe tránsito aduanero de forma indirecta, pero bajo las siguientes modalidades: transbordo, cabotaje y transporte multimodal. La diferencia entre estas tres modalidades indirectas y la forma directa es que con estas primeras operaciones la circulación de bienes se realiza a través de otro medio de transporte de aquel de donde importados (cabotaje) o desde un vehículo o nave a otro diferente hasta descargarlo en el destino final (transbordo), y el tráfico de bienes por dos o más vehículos o naves conforme a un solo acuerdo de voluntades y en el que se atraviesa por lo menos una frontera o sea el transporte multimodal.

Desde la mirada comunitaria, la Comunidad Andina de Naciones, a través de su órgano ejecutivo y por intermedio de las decisiones 617 y 636 de 2006, así como la Decisión 837 de 2009, pautó los pormenores de esas actividades, con énfasis en los controles fronterizos e interaduaneros indispensables, además de reglamentar de forma prolija el acuerdo de voluntades alrededor del tráfico de mercancías por carretera.

La ley comercial local enseña que el acuerdo de voluntades por medio del cual el transportador asume el compromiso de llevar de un lugar a otro por un precio llamado flete y en un plazo fijo, “personas o cosas y entregar estas al destinatario” (Decreto 470 de 1971).

Estos son los soportes jurídicos de las operaciones relacionadas con el tránsito aduanero, concretamente al tránsito aduanero propiamente dicho y el transporte multimodal. A continuación se examinará la importancia de los dos en el marco de la globalización.

A manera de conclusión de este ítem, es del caso agregar que si bien es cierto que existe un considerable acopio legal y comunitario sobre el particular, no concurren hasta ahora referencias estadísticas que permitan inferir unos resultados fiables y sólidos en la lucha contra la ineficacia y la corrupción por eso falta mucho camino por recorrer. A pesar de estos dos baremos, se inicia el recorrido sobre el particular.

III. Las dos modalidades

Tránsito aduanero: Es la modalidad que permite el transporte terrestre de mercancías nacionales y extranjeras bajo control aduanero, de una aduana situada en punto a otra aduana situada en otra parte del territorio aduanero nacional (artículo 432, Decreto 1165 de 2019).

No fue feliz la redacción del título 7 del Decreto 1165 de 2019 porque lo encabeza con cuatro términos como si fuera cada uno un universo diverso, y luego, al decantarse, se enuncia como modalidad. Aquí únicamente se tocarán dos expresiones, la que se acaba de transcribir, pero bajo la modalidad de tránsito aduanero (TA) propiamente dicho y el transporte multimodal.

Es necesario asentir de un modo previo que ya la mercancía para los efectos del tránsito aduanero propiamente dicho arribó a la zona primaria aduanera por el lugar habilitado y que se encuentra en un depósito público habilitado conforme lo señala la ley (Decreto 1165 de 2019) y además la operación aparece relacionada en los documentos de rigor. Es menester entonces indicar que desde el momento en que se inicia el trámite para obtener la declaración de tránsito aduanero (DTA), ya deberá estar perfeccionado el contrato de transporte por vía terrestre, según las circunstancias. Esa operación deberá llevarse a cabo por una empresa cuyos vehículos se hallaren inscritos y autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y si por alguna razón el medio por el cual se va a ejecutar el tránsito aduanero perteneciere al declarante, la constitución de una garantía permitiría seguir adelante con el régimen (Meisel, 2020).

No toda operación de tránsito aduanero es permitida. La normatividad aduanera señala que únicamente se autorizaran “para las mercancías que estén consignadas o endosadas a la nación [...] a las entidades territoriales y las entidades descentralizadas, a un usuario de la zona franca a un titular de un depósito privado” (Decreto 1165 de 2019) o cuando esa mercancía fue importada para adelantar un proceso de transformación y ensamble o corresponde a un sistema especial de importación/exportación. Así mismo, es viable para los “usuarios industriales de las zonas francas para la salida de mercancías desde sus instalaciones con destino a un depósito de transformación y ensamble para las unidades funcionales” y “para cualquiera modalidad de importación y en el régimen de exportación” (Decreto 1165 de 2019).

Es del caso añadir que la pérdida o destrucción de la mercadería en forma total o parcial conllevaría a la aduana del lugar de los hechos a llevar a cabo un reconocimiento y relación de esos efectos con el propósito de fijar el alcance de su destrucción, pérdida o deterioro y accediendo que el viaje siguiera si fuere el caso. Los bienes deteriorados o averiados podrían ser nacionalizados, reembarcados o abandonados a favor del Estado, e incluso destruidos; y si existiere un seguro que disponga el salvamento, tales efectos deberá pagar tributos aduaneros. Y si el producto fue recuperado por la autoridad, el interesado tendrá diez días para continuar con el viaje, nacionalizarlo o trasladarlo a una zona franca o a un depósito habilitado. Esto sin perjuicio de la investigación en contra del transportador por una presunta infracción al régimen de aduanas.

La importancia del tránsito aduanero reside en que facilita la llegada a su punto final de aquellos bienes que por su índole, condición o destino no pueden arribar directamente a tal sitio y, por ende, se asegura su cabal introducción al país para cumplir con los trámites correspondientes y obtener la autorización de declaración de tránsito aduanero. Comprende no solo la presentación de la declaración pertinente, sino también conlleva en caso de otorgarse la autorización a finalizar la operación en el tiempo previsto, a conservar los documentos soportes y a registrar la información correspondiente en el sistema informático aduanero y la empresa transportadora a su turno incurrirá en una infracción por la no ejecución a cabalidad de la operación en cuestión.

Es menester indicar que el tránsito aduanero tiene una enorme trascendencia para el desarrollo económico de la nación, porque conllevaría a forzar al Estado a modernizar las vías, ampliar las que se hallen en estado de obsolescencia, mejorar las rutas de acceso a centros neurálgicos de distribución de bienes y servicios, y apoyar la creación de alternativas para incrementar el parque automotor nacional. En fin, el constante aumento del flujo de la operación de tránsito aduanero ha permitido, contra viento y marea, que en determinados derroteros troncales se establezcan unidades de desarrollo empresarial que favorecerían en un lapso muy corto a salir del atasco logístico en que se halla Colombia, por no acomodarse rápidamente y desde el comienzo a la globalización, de suerte que su economía hoy puede sostenerse que se halla enclaustrada en un modelo anacrónico.

Ahora bien, el *transporte multimodal* es la operación aduanera que facilita el envío de productos por varios naves o vehículos vinculados a su solo acuerdo de voluntades desde el lugar situado en un país en el que el operador multimodal toma los géneros bajo su custodia y responsabilidad, hasta otro lugar designado para su transferencia y en el que cruza por lo menos una frontera. El operador deberá registrarse ante el Ministerio de Transporte y ese trámite conlleva su homologación ante la DIAN para los fines a que se contrae este proceso (decretos 1165 de 2019 y 360 de 2021). Conviene añadir que la carta porte, la guía aérea o el B/L debe indicar el destino final de la mercancía y que además la operación deberá llevarse a cabo por un medio que fuese propiedad del operador multimodal, bajo control oficial, aunque se podrán subcontratar con otras empresas que también se hallaren inscritas si bien ese relevo “no exonerara al operador principal de cumplir con

la terminación de la operación o el pago de los tributos aduaneros en caso de pérdida o extravío de la mercancía” (Decreto 1165 de 2019). La autorización de la DIAN de esta operación se denomina “Continuación del viaje”.

Para que el operador de transporte multimodal sea eficiente, tiene que ser ante todo una organización en todos los niveles de acción, desde lo más simple hasta lo más complejo. También deberá tener en cuenta que su gestión crea y protege un valor, y contribuye además a la consecución de los objetivos de la logística. Eso conlleva a una mejora en el rendimiento, por ejemplo, en la seguridad en el cumplimiento de la regulación jurídica y en la transparencia en todos los órdenes de la operación que se va a llevar a cabo.

En Colombia, al despuntar 2020, se llevó a cabo la primera operación logística multimodal para la exportación de aguacate Hass, cuyo destino final era Rotterdam (Países Bajos), a través de una alianza estratégica entre los que intervinieron en la operación. La naviera Maersk cumplió un rol importante al promocionar la integración logística puerta a puerta para ese contenedor que salió de Armero (Tolima), vía terrestre, para luego conectar con el tren desde La Dorada (Caldas) y arribar posteriormente al puerto de Santa Marta (Magdalena), para ser cargado con las seguridades de rigor en una de las naves de la empresa con destino al puerto neerlandés. El arribo sin contratiempo para ese cargamento, que debía mantenerse refrigerado a través del uso de equipos de última generación, evidenció esperanzas en la implementación de modelos operativos intermodales *one stop shop*, que usen camión, barcaza, tren y barco como opciones viables en un país que demanda de nuevos enfoques en cada operación de comercio exterior.

¿Cuál es el fundamento y la realidad del transporte multimodal? A diferencia del tránsito aduanero, aunque podría afirmarse que se trata de uno privilegiado al acoplar diversos vehículos o naves en el recorrido, el auge del tráfico multimodal significaría para Colombia, por muestra, obtener una ventaja competitiva a través del ahorro de tiempo en un proceso de importación o exportación. Su enfoque sistemático y estructurado contribuirá a conseguir resultados consistentes, comparables y fiables en todo momento. Desde luego que esto también se demanda del régimen de tránsito aduanero, una coherencia institucional para coadyuvar con el contexto interno y externo del importador y del exportador según el caso al lado de la autoridad competente.

Entonces, la importancia del transporte multimodal reside en que es la medida actual de la mayoría de las cosas que acontecen en el comercio internacional, por lo que es, por lo que simboliza y por lo que se espera al tratar de asegurar constantemente la calidad. Esa es su bandera, con una trazabilidad integral en todos los niveles de cada operación a partir de un modo interactivo, dinámico y de respuesta a una necesidad y al cambio. Por ende, el control continuo, la supervisión, la observación crítica, el elemento humano, su formación y la índole de los equipos al ritmo de la tecnología de punta, entre otros tópicos, permitirá alcanzar el rendimiento requerido o esperado, y ubicarse de esa forma en un lugar de privilegio en el durísimo mercado del transporte de cosas.

Conclusión

Este breve recorrido por uno de los regímenes aduaneros menos conocido —o lo que es peor, mal conocidos— ha permitido vislumbrar su trascendencia en vista del desenvolvimiento que ha adquirido con el paso del tiempo el transporte por carretera o con varios medios de transporte, pese a las limitaciones logísticas que todavía adolece el sistema vial e inclusive el esquema fluvial colombiano. Por eso, la modernización integral de los ejes troncales e interregionales, así como las vías secundarias y terciarias del país y la recuperación plena de la navegabilidad por el río Magdalena, son imperativos que no admiten más dilación a pesar de los eufemismos de los tristemente célebres planes estratégicos del sector, que, si bien desnudan esa cruel verdad y hacen un diagnóstico viable, eso queda únicamente en promesas.

Igualmente es ineludible incentivar las zonas de actividad logística (ZAL) que algunos consorcios privados vienen promoviendo en ciertas regiones, para indagar por soluciones efectivas a los ingentes problemas que genera el tráfico de los medios de transporte bajo este régimen, porque podrían contribuir al desarrollo integral de aquellos pueblos aledaños a tal actividad. En cuestiones de seguridad y control aduanero, finalmente es de recibo agregar que se carece de una novedosa política criminal en ese aspecto, que proporcione medidas óptimas con el uso racional del sistema de gestión del riesgo acompañado de una proporcionada trazabilidad y un equipo humano comprometido éticamente para neutralizar el comportamiento criminal, ya que en este campo es de variada e increíble intensidad.

Además, es pertinente llevar a cabo una matriz DOFA alrededor del régimen, a fin de advertir en un plano quizá más concreto cuales serían las opciones que habría que manejar con vistas al futuro que es ya.

- *Debilidades:* (1) los costos de los peajes en aquellas vías que han sido sometidas al esquema de concesión lo que aumenta el costo de la operación; y (2) la topografía nacional en algunos sitios en donde el riesgo de deslizamientos de tierras es frecuente en épocas de invierno, pues eso obstaculiza la libre circulación de vehículos con el consabido retraso en el cumplimiento de los itinerarios y las pérdidas que eso genera.
- *Oportunidades:* (1) la construcción de la carretera que conectaría a Buenaventura con el oriente colombiano, lo que permitiría el descongestionamiento vial en algunos sectores cuando esa importante alternativa vial entrase en funcionamiento; y (2) la optimización de la navegación fluvial, que permitiría la fluidez del transporte multimodal.
- *Fortalezas:* (1) la estructura formal de la mecánica aduanera actual, cuyo contenido normativo, si se aplicare de manera pertinente, haría la intervención oficial más eficiente; y (2) la tecnología de avanzada que se maneja a nivel oficial para efectos del control satelital del régimen en sus diversas modalidades.

- *Amenazas*: (1) los grupos armados ilegales y las bandas delincuenciales, que en determinados sectores del territorio nacional impone su ley al cobrar su peaje particular para permitir la circulación de vehículos, lo que pone en peligro en un momento determinado la seguridad de la operación; y (2) los paros armados promovidos por los grupos armados ilegales para presionar al Gobierno, lo que igualmente obstaculiza o impide la circulación de vehículos con el consabido retraso en el cumplimiento de los itinerarios y las pérdidas que eso genera.

Referencias

Córdoba, M. (2001) *La tentativa*. Universidad Externado de Colombia.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2020). Concepto aduanero 46 de 2004. https://www.redjurista.com/Documents/concepto_46_de_2004_dian_-_direccion_de_impuestos_y_aduanas_nacionales.aspx#/

Meisel, R. (2020). *La nueva regulación aduanera frente al derecho comercial internacional*. Universidad Libre de Colombia.

Perilla, R. (2012). *Manual para importadores y exportadores*. Banco de Occidente.

Jurisprudencia

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones. (2017). Proceso # 97-IP-2016. <https://www.comunidadandina.org/ressources/proceso-97-ip-2016/>

Normatividad

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1762 de 2015, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. DO: 49.565.

Junta del Acuerdo de Cartagena. (29 de abril de 2019). Decisión 837 de 2019. <https://andina.vlex.com/vid/decision-837-780272197>.

Presidencia de la República de Colombia. (1971). Decreto 470 de 1971, por medio del cual se expide el Código de Comercio. DO: 33.339.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto 1165 de 2019, por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. DO: 51.002.

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 360 de 2021, por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 y se dictan otras disposiciones. DO: 51.638.

Anexo 1. Glosario

Abandono: Contexto en que se tropieza una mercadería foránea cuando continúa en el sitio de arribo por un lapso superior a un mes, o cuando ha precluido el plazo de quince días establecido para el depósito privado de un bien que va a ser sometido al proceso de transformación y ensamble computados a partir de la culminación de la operación de tránsito aduanero o desde la llegada al país (Decreto 1165 de 2019).

Aceptación de la declaración de tránsito aduanero (DTA): Acontece cuando los servicios informáticos aduaneros, al confrontar que todo corresponde con lo consignado en el manifiesto de carga y otros soportes, le asignan un número y fecha, y le faculta su impresión.

Acta de aprehensión: Establecida alguna causal de aprehensión y decomiso de una mercancía sometida al régimen de tránsito aduanero propiamente dicho, cabotaje, transbordo y transporte multimodal, se expedirá un acta por la cual se inicia proceso de decomiso de ese bien (Decreto 1165 de 2019).

Aduana de paso de frontera: Es la aduana de un país miembro de la CAN emplazada en alguno de sus límites que interviene en el despacho de una operación de tránsito aduanero comunitario y por la cual la mercancía atraviesa con motivo de tal proceso. La aduana de partida deberá notificar a esta aduana la operación autorizada para los fines de control a que hubiere lugar y desde luego a la aduana de destino.

Analogía: Relación de semejanza de cosas diferentes. Para las operaciones de cabotaje y de transporte multimodal, e incluso si fuere pertinente, de transbordo, le serán aplicables por mandato legal las disposiciones del tránsito aduanero propiamente dicho (Decreto 1165 de 2019).

Autorización de la continuación del viaje en el transporte multimodal: Para obtener esa medida, es menester que el obligado entregue copia del instrumento de envío en el que se especifica el destino final de la mercadería. “La ejecución del transporte multimodal deberá realizarse en un medio de transporte perteneciente a los operadores de transporte multimodal, cuyo control está a cargo del Ministerio de Transporte o subcontratados con empresas transportadoras legalmente constituidas” (Decreto 1165 de 2019). Esto no exime al operador principal de la cabal realización del proceso y por el pago de los tributos aduaneros en caso de pérdida o extravío de la mercancía, porque mientras

dura esa operación o cualquier operación de tránsito aduanero el bien permanece bajo la potestad aduanera.

Bulto: “Unidad de embalaje independiente y no agrupado de mercancías acondicionadas para el transporte” (Decreto 1165 de 2019).

Bill of lading: Título que instituye la prueba de la objetividad de un acuerdo de voluntades de un transporte de mercancía por mar. Instrumento que acredita el recibo de la mercancía o que indica las condiciones de ese acuerdo de transporte. Título valor que indica la propiedad en cabeza del consignatario o destinatario de la carga (Meisel, 2020).

Cabotaje: Es la modalidad del régimen de tránsito aduanero que regula el tráfico de géneros bajo control aduanero cuya circulación esté restringida —por agua o aire— entre dos puertos o aeropuertos habilitados del territorio aduanero nacional” (Decreto 1165 de 2019). Una de las peculiaridades del cabotaje es el especial, en donde se trasladan productos bajo control aduanero entre dos puertos marítimos o fluviales, los cuales, a su vez, se llevarán, previo el cambio de medio de transporte, al puerto nacional de destino debiendo tener la embarcación como ruta final un país extranjero. Tanto el agente marítimo como el transportador podrán tramitar la autorización de la operación, previa constitución de una garantía global por 12.082 UVT. El cabotaje finaliza con la entrega de la declaración de cabotaje con sus anexos al depósito habilitado o al usuario operador de la zona franca. La autorización que se otorga en el cabotaje especial se surtirá en el documento de transporte y reemplaza al declaración de tránsito aduanero.

Cabotaje por Panamá: “Las mercancías que se transporten bajo la modalidad de cabotaje a bordo de una nave que efectúe el paso entre el océano Atlántico y Pacífico continuaran bajo esa modalidad siempre y cuando no se descarguen en puerto extranjero” (Decreto 1165 de 2019). De igual manera, se aplican las reglas del cabotaje a las mercancías con disposición restringida que se transporten desde el resto del territorio nacional hacia el archipiélago de San Andrés y viceversa.

Cadena operativa: Es el eslabón que permite operar aquellos elementos ciertos para hacerlos viables en el marco de una operación comercial o industrial. La cadena operativa, por ejemplo, en el sector lácteo, para que sea sostenible, no solo debe competir con precios, sino que tiene que encontrar la manera de acreditar la denominación de origen, la trazabilidad del producto, la inocuidad, el tipo de consumidor, el transporte y el acopio adecuado del bien primario, entre otros tópicos.

Carga: Conjunto de mercaderías que son objeto de una operación de transporte.

Carta de porte internacional por carretera: Es el título indispensable al lado del manifiesto de carga internacional para lograr la aplicación del régimen de tránsito aduanero internacional, comunitario o multimodal.

Causales de rechazo de una declaración de tránsito aduanero o de cabotaje: Son cuatro casuales: (1) cuando la operación no se halla contemplada en la ley, (2) cuando el instrumento no ha sido adecuadamente diligenciado y soportada en las documentaciones de rigor, de manera que facilitare identificar a la mercadería integralmente, (3) cuando

alguna modalidad de tránsito aduanero este prohibida o restringida, y (4) cuando la empresa transportadora que va a realizar la operación no se encuentra inscrita ante la DIAN, evento en el cual la mercancía será enviada a un depósito habilitado para que cambie de régimen o de empresa transportadora.

Centro de atención binacional en la frontera (Cebaf): Es una infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera en donde se concentra la autoridad nacional.

Certificado de idoneidad: Es el instrumento que acredita la habilitación del vehículo por parte del Ministerio de Transporte para la operación de tránsito aduanero.

Centro de Logística del Pacífico (CLIP): Un polo de desarrollo situado en el Valle del Cauca, con una extensión de 220 hectáreas y que circunscribe una zona franca. Un centro logístico y de servicios, y una granja social. Es de suma trascendencia si se concluyere la llamada carretera del siglo XXI, o sea la conexión Pacífico-Orinoquia, una transversal que unirá al puerto de Buenaventura con Puerto Carreño tras un recorrido de 1.490 kilómetros.

Consignatario: Persona natural o jurídica designada en el título de transporte como destinatario de la mercancía.

Contenedor: Elemento reutilizable que consiste en un cajón portátil total o parcialmente cerrado destinado a contener mercadería con destino a una operación de comercio exterior.

Contrabando: El derecho penal aplicable al escenario aduanero es de aquel tipo en blanco. Eso sucede porque hay que buscar en otra norma, en este caso la regulación aduanera, el modelo de comportamiento típico, siempre y cuando sobre pasare los 50 salarios mínimos en términos globales. El régimen de tránsito aduanero, en sus diversas particularidades, de muchas formas proporciona la adecuación fáctica prevista en la ley anticontrabando (Ley 1762 de 2015) porque los verbos rectores *meter* o *extraer* productos por terrenos no autorizados, a la par de *ayudar*, *esconder*, *encubrir*, *sustraer* o *almacenar* efectos que se hallaban bajo el control aduanero, son circunstancialmente fáciles de consumir durante las operaciones de tránsito aduanero en sus diversas modalidades. En este caso, el transportador puede convertirse en el autor, el coautor en connivencia con el declarante o en cómplice de cualquiera de esas maniobras. Bajo esa perspectiva aparece en el escenario procesal penal las figuras del *concierto para delinquir* y la *receptación*, sin olvidar de una manera colateral el *lavado de activos* (Meisel, 2020).

Control aduanero: “Es el conjunto de medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera en todos sus regímenes, operaciones y usuarios con tres momentos, el previo, el simultaneo y el posterior o el de fiscalización” (Meisel, 2020).

Decisión: Es la pauta que regulariza las actividades del acuerdo de integración a nivel andino entre los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) a través de su órgano ejecutivo, la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), y con relación al tránsito aduanero a través de las decisiones 617 y 636 de 2006 de la Junac se regimentó esa operación y con la Decisión 837 de 2019 se regló el contrato de transporte por carretera.

Declaración aduanera de tránsito o cabotaje (DTA): Es el acto o instrumento mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero y la modalidad aplicable a la mercancía, y proporciona los elementos e informaciones que la aduana requiere. El documento soporte de una declaración aduanera de tránsito es el conocimiento de embarque y además la factura comercial que confirman que la solicitud impetrada es viable aceptar.

Declarante: Es la persona natural o jurídica autorizada para adelantar los trámites y procedimientos aduaneros de rigor. Se destacan para el caso que ocupa la atención, la agencia de aduanas, el importador o el exportador cuando actúa de manera directa ante la DIAN, las empresas transportadoras que se encuentren inscritas y autorizadas ante la aduana para las operaciones de cabotaje, las empresas transportadoras o la persona que según el documento de transporte tenga derecho sobre la mercancía para las operaciones de trasbordo (Decreto 1165 de 2019).

Depósito privado: Es aquella instalación habilitada por la DIAN para almacenar bajo control aduanero bienes que aparezcan consignadas a la persona jurídica, que a su vez sea titular de la habilitación, y estén destinadas en el documento de transporte a ese lugar.

Dispositivo de seguridad: Elemento, aparato o equipo usado para garantizar el control aduanero sobre una mercancía. Puede ser un precinto, un candado o un dispositivo electrónico. Este último es un equipo que la aduana instala en la mercancía, en las unidades de carga, medios de transporte o de prueba para asegurar la integridad de la carga y permite el monitoreo las 24 horas del día en tiempo real y con memoria de eventos (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021). Por otra parte, la DIAN, en uso de sus facultades reglamentarias, implementó los elementos técnicos de los dispositivos electrónicos de seguridad. Además, se fijaron los requisitos y condiciones para la selección de los operadores de los mismos y se estableció el procedimiento para su uso en el seguimiento y control de las operaciones de comercio exterior.

Documento de transporte: Término que abarca al instrumento marítimo, aéreo, terrestre, fluvial o férreo que el porteador, agente de carga u operador de transporte multimodal entrega como certificación del contrato de transporte y recibo de la mercancía que será entregado al consignatario en el lugar de destino (Decreto 1165 de 2019).

Documento de viaje: Término que comprende al manifiesto de carga con sus adiciones correcciones modificaciones y explicaciones, el B/L, la guía aérea, la carta porte y el documento de transporte multimodal, cuando hubiere lugar (Decreto 1165 de 2019).

DTM: Es el instrumento de transporte multimodal que formaliza el contrato de transporte entre el operador de transporte multimodal y el remitente. Debe contener básicamente la siguiente información: nombre de cargador, puerto de cargue, nombre del primer transportador, lugar en donde se realizara la combinación de medios de transporte, nombre del segundo transportador, puerto de destino e identificación del transportador o su agente de carga.

Duración del régimen de tránsito: Le corresponde a la autoridad aduanera, de acuerdo con la distancia y otras condiciones, determinar la duración de la modalidad correspondiente y se consignará en el declaración de tránsito aduanero (Decreto 1165 de 2019).

Ejecución de la operación de tránsito aduanero: Para hacer viable ese proceso, “las empresas transportadoras deberán utilizar las rutas más directas entre la aduana de partida y la aduana de destino”. Los dispositivos de seguridad que se hubieren colocados desde el país de procedencia deberán permanecer intactos hasta que culmine la modalidad y la operación física. Si sucediere lo contrario, se dejará constancia de esa situación en el DTA (Decreto 1165 de 2019).

Empresa transportadora: Es aquella sociedad comercial encargada de trasladar mercancías de un lugar a otro. Cuando realice operaciones de tránsito aduanero deberá inscribirse previamente y recibir la autorización de la DIAN para cumplir con ese régimen o sus modalidades. Igualmente es pertinente señalar que se podrá cambiar el medio de transporte o la unidad de carga, por caso fortuito o fuerza mayor, siempre y cuando no implique cambio del precinto aduanero o pérdida de la mercancía. En ese caso “el transportador deberá avisar por escrito, fax o correo electrónico a la aduana de partida identificando el medio de transporte o la unidad de carga” (Decreto 1165 de 2019). Por ende, no se requeriría una nueva declaración de tránsito aduanero y solo se dejará constancia de tal hecho en el documento original (Decreto 470 de 1971).

Endoso aduanero: Es aquel acto que realiza el último consignatario o tenedor del instrumento de transporte a favor de una agencia de aduanas para llevar a cabo los trámites correspondientes al régimen aduanero aplicable.

Exportación: El transporte internacional de mercancías por carretera es reconocido por los países miembros de la CAN como un servicio de exportación.

Factura comercial: Es el documento que acredita la realización de una operación de compra y venta entre el exportador y el importador de un bien.

FCL: Es el lenguaje usual para el manejo de contenedores, especialmente los estandarizados para el transporte multimodal y que se ha convertido en el modelo ideal. Significa que la carga es embarcada, embalada y contada en el contenedor por cuenta del usuario. Igualmente se le llama *full container*.

Finalización de la modalidad del tránsito aduanero: Concluye por la entrega de la carga al depósito o al usuario operador de una zona franca. También por “La orden de finalización de la modalidad proferida por la aduana de paso por haber encontrado una situación irregular o indicios graves que pudieran perjudicar el interés fiscal o evadir el cumplimiento de las obligaciones aduaneras tales como inconsistencias en la declaración de tránsito aduanero, la violación de los precintos, violación de las restricciones y en general cualquier incumplimiento de la modalidad sin perjuicio de la aprehensión y el decomiso de las mercancías cuando hubiere lugar a ello” (Decreto 1165 de 2019). Finaliza igualmente por fuerza mayor y por la destrucción o pérdida total de la carga. Cumplida la modalidad de tránsito aduanero por las causales de fuerza mayor o por haber encontrado alguna situación irregular, siempre y cuando no hubiere sido aprehendida la mercancía, este deberá someterse a la modalidad de importación que corresponda o reembarcada según el caso.

Flete: “Es el precio o pago del transporte y demás gastos que ocasione la cosa con motivo de su conducción hasta el momento de su entrega” (Decreto 470 de 1971). Por lo general lo asume el remitente, aunque las partes pueden convenir de acuerdo con el Incoterm, quien asume ese importe.

Garantía: Es una obligación accesoria a la aduanera principal mediante la cual se asegura el pago de los tributos aduaneros, sanciones e intereses que resultaren del incumplimiento de una obligación aduanera. Puede ser de tipo bancario o a través de una compañía de seguros. Del mismo modo, toda operación de tránsito aduanero deberá estar amparada con una garantía a cargo del declarante para respaldar el pago de los tributos aduaneros, para cobijar la finalización del régimen a cargo del transportador y cuando se realizare en medios de transporte del declarante esa garantía por la finalización del régimen será por cada operación (Decreto 1165 de 2019).

Gestión del riesgo aduanero: Es una medida que busca aseverar el cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley. Para el caso aduanero, “es una medida o una serie de medidas que buscan asegurar el cumplimiento de la normativa vigente de competencia de la administración aduanera (Meisel, 2020).

Guía de tránsito: Es un formato diseñado por una entidad o por la autoridad correspondiente y aprobado por la DIAN, que se expide para que determinada mercancía, por ejemplo, el café, se pueda movilizar por el país sin problema alguno bajo el control aduanero. En las diversas modalidades del régimen de tránsito aduanero salvo mejor opinión en contrario, el declaración de tránsito aduanero hace las veces de ese documento.

HUB o centro de operaciones: Eje de conexión en el aeropuerto de una aerolínea como punto de transferencia de carga y pasajeros.

Incoterm: Son las siglas que cada década la Cámara de Comercio Internacional con sede en París publica para facilitar las formas de negociar la venta de un producto y se hallan agrupadas en 11 modalidades: Grupo E (Ex work), Grupo F (FCA, FAS, FOB), Grupo C (CFR CIF, CPT y CIP) y Grupo D (DPU, DAP y DDT) (Perilla, 2012).

Incoterm 2020: La nueva versión de esas siglas, que datan de 1930, introdujeron algunos cambios puesto que incorporaron por primera vez a China y Australia. Fue así como aparecieron el DAT (entregada en terminal) el FCA con opción de B/L a bordo, o sea que el comprador le indica al transportador que emita a nombre del vendedor un B/L con la anotación “a bordo” o sea que ya la mercancía se ha cargado a bordo del buque. Es la más habitual en la actualidad. Y finalmente en las siglas CIP y CIF hay diferentes coberturas en el seguro de transporte, en donde con la sigla CIP el vendedor deberá contratar una póliza de seguro más amplia que corresponda con la Cláusula A del Institute Cargo Clauses de Londres (IUA/LMA), a diferencia del CIF, en donde solo el vendedor asegura el bien contra los riesgos mínimos: falta de entrega total o parcial, pérdida total o parcial, saqueo y avería (Meisel, 2020).

Infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de tránsito aduanero: Solo se contempla la grave, cuando se cometa un error o una inexactitud en los datos

consignados en el declaración de tránsito aduanero y eso conllevará a un menor pago en los tributos aduaneros. Cuando se omite el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para aceptar el declaración de tránsito aduanero y no tener al momento de presentar el declaración de tránsito aduanero de las mercancías declaradas los documentos soportes que son el B/L, carta de porte o guía aérea, factura comercial o proforma que permita identificar a cabalidad la mercadería. La sanción oscilará entre multa equivalente a 707 UVT hasta la suspensión por un mes de la respectiva autorización si es agente de aduanas, un usuario aduanero permanente o un usuario altamente exportador (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021).

Infracciones aduaneras de los transportadores en el régimen de tránsito aduanero y transporte multimodal: Se dividen en gravísimas, graves y leves. *Gravísimas*, cambiar, ocultar o sustraer del control aduanero la mercadería que se envió a través de esas modalidades, igualmente entregar la mercadería, relacionada en el correspondiente declaración de tránsito aduanero con menos peso, o en cantidad diferente a la consignada en el tránsito aduanero, cabotaje o en la continuación del viaje, tratándose de transporte multimodal. *Graves*, no finalizar el régimen de tránsito aduanero en la forma prevista en la ley, transportar mercancías bajo control aduanero sin estar amparada en un declaración de tránsito aduanero, cabotaje, transbordo o continuación del viaje, arribar a la aduana de destino con los precintos o dispositivos de seguridad del vehículo, nave o de la unidad de carga, realizar cambios en la unidad de carga o medio de transporte y al momento de la recepción de la operación de tránsito o transporte multimodal se detectaren inconsistencias referidas a faltantes, excesos, cambio de naturaleza o estado de la mercancía e incumplir el término para finalizar el régimen de tránsito, cabotaje o transporte multimodal. Y *leve*, efectuar la operación de tránsito o multimodal en vehículos que no estén adscritos a empresas autorizadas (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021).

Inspección aduanera: La regla general es que para la mercadería sometida al régimen de tránsito aduanero no habrá inspección aduanera, salvo que, en la aduana de partida, los bultos o las unidades de carga se hallen en mal estado, presenten diferencia de peso o muestren huellas de violación de los precintos o dispositivos de seguridad. Sin embargo, “cuando la mercancía por su peso, cantidad volumen, manejo o características especiales no se pudiere precintar se deberá reconocer físicamente a efecto de describirla en el declaración de tránsito aduanero y determinar el itinerario y plazo estricto para cumplir la modalidad” (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021).

Interpretación prejudicial: Es un componente de amistosa colaboración entre una jurisdicción local y el tribunal de justicia de la comunidad o tribunal andino de justicia (Meisel, 1987), que avala la solución homogénea de controversias en que deban aplicarse normas comunitarias. Con relación al régimen de tránsito aduanero a nivel andino, es pertinente traer a colación el fallo del 22 de septiembre de 2016 dictado por esa jurisdicción supranacional (proceso # 97-IP-2016), en donde se establecieron las pautas prejudiciales para el transporte internacional de mercancías por carretera.

Legalidad: Todo lo que se realiza en el contexto de la ley. Eso significa que tanto la administración como el usuario aduanero en el régimen de tránsito aduanero y transporte multimodal deberán ajustar sus acciones a lo que señala la respectiva disposición legal.

Logística: “Conjunto de medios y procedimientos idóneos para llevar a cabo la organización de una sociedad o de un servicio, especialmente el de distribución, y desde esa perspectiva se le considera el enlace ideal entre la producción y el mercado” (Meisel, 2020).

Manifiesto de carga: “Es el documento que contiene la relación de todos los bultos que comprende la carga y la mercancía a granel, a bordo del medio de transporte y que va a ser cargada o descargada en un puerto o aeropuerto o ingresada o exportada por un paso de frontera, excepto los efectos correspondientes a pasajeros y tripulantes” (Decreto 1165 de 2019).

Manifiesto de carga internacional (MCI): Instrumento que contiene la relación de aquella mercadería que va a ser objeto de una operación de tránsito aduanero internacional o multimodal.

Mercancía: Todo bien susceptible de ser transportado y sujeto a la aplicación de cualquier régimen aduanero.

Mercancía sensible: Es el caso del aquel bien que sea de prohibida importación en un país miembro de tránsito, pero no en el país miembro de partida o de destino, y por ende la aduana del país miembro de tránsito deberá permitir esa operación, otorgándole ese tratamiento, con las seguridades de rigor.

Obligación aduanera en el régimen de tránsito aduanero: “El alcance de la obligación aduanera en el TA comprende la presentación de la declaración aduanera, la ejecución de la operación y la finalización del régimen, así como la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, presentarlos cuando los requiera la autoridad aduanera, atender las solicitudes de información” (Decreto 1165 de 2019). El declarante será responsable de los tributos aduaneros y de la información consignada y el transportador responderá por la finalización de ese régimen.

Operación de transporte: Es el conjunto de servicios que el transportador acreditado ejecuta al formalizar el transporte internacional de mercancía por carretera desde el momento en que recibe la carga hasta el momento en que la entrega al destinatario, de conformidad con la Decisión 817 de 2019, y de exportación o importación temporal para perfeccionamiento industrial. Se permiten igualmente a los usuarios industriales de una zona franca acudir a esta modalidad para la salida de mercancía con destino a un depósito de transformación y ensamble y a los usuarios aduaneros permanentes o usuario altamente exportador para las unidades funcionales para cualquiera modalidad de exportación o importación (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021).

Operaciones de tránsito aduanero a nivel comunitario: De conformidad con la Decisión 617/06 de la CAN, procede en los siguientes casos: desde una aduana de partida de un país miembro hasta una aduana de destino de otro país miembro, desde una aduana de partida de un país miembro, con destino a un tercer país en tránsito por uno o más

países miembros distintos de la aduana de partida, o desde una aduana de partida hasta una aduana de destino ubicada en el mismo país miembro, siempre que se transite por el territorio de otro país miembro.

Oportunidad para solicitar la modalidad de tránsito aduanero: Cuando la mercancía hubiere sido descargada y sin haberla ingresado al depósito, deberá presentarse ante los servicios informático-aduaneros, la respectiva solicitud (declaración de tránsito aduanero) para que se autorice la modalidad de tránsito aduanero (Decreto 1165 de 2019).

Planilla de entrega: “Es el registro mediante el que se hace efectiva la entrega de carga en el lugar de destino donde se relacionan los datos del documento de transporte dejando constancia de la cantidad, estado de los bultos entregados y de los dispositivos electrónicos de seguridad” (Decreto 1165 de 2019).

Potestad aduanera: Es el conjunto de facultades que tiene la DIAN para “controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte desde y hacia el territorio aduanero” (Decreto 1165 de 2019).

Reconocimiento: Cuando se hubiere efectuado la revisión documental de la solicitud de autorización de una declaración de tránsito aduanero, la DIAN podrá notificar al declarante para que adjunte el documento requerido o presente una nueva solicitud e igualmente podrá ordenar el reconocimiento externo de la carga que será sometido a ese régimen.

Responsabilidad del operador de transporte multimodal: Al margen de las repercusiones comerciales (Decreto 470 de 1971), el operador será responsable además por el pago de los tributos aduaneros en caso de que la mercancía trasladada se pierda o se deteriore durante la “vigencia de la operación en el territorio aduanero nacional, sin perjuicio de la responsabilidad por la no finalización de la operación en el tiempo autorizado por la aduana de ingreso” (Decreto 1165 de 2019). O sea, tiene doble responsabilidad. ¿Es constitucional esa doble responsabilidad? Nadie puede ser sancionado dos veces por un mismo hecho y por ende es a todas luces contrario a la constitución esa disposición.

Restricciones: No podrán autorizarse operaciones de transporte multimodal o cabotaje cuando se tratare de armas, explosivos, productos precursores para la fabricación de estupefacientes, “drogas o estupefacientes no autorizados por el Ministerio de Salud, residuos nucleares o desechos tóxicos y demás mercancías sobre las cuales exista restricción legal o administrativa para realizar este tipo de operaciones” (Decreto 1165 de 2019). Tampoco se autorizarán operaciones de esa índole en medios de transporte o contenidas en unidades de carga que no puedan ser precintadas, salvo que se adoptaren las medidas para superar esas contingencias. Y del mismo “cuando una mercancía es objeto de una solicitud de suspensión provisional por problemas relacionados con la propiedad intelectual tampoco se podrá someter al régimen de tránsito aduanero” (Decreto 1165 de 2019).

Sanción: El procedimiento sancionatorio en lo que corresponde al régimen de tránsito aduanero tiene dos variables: primero, el mecanismo sancionatorio administrativo aduanero o sea aquellas infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de

tránsito aduanero que son únicamente graves, lo que apareja multas o suspensión de la correspondiente autorización, reconocimiento o habilitación, y las infracciones cometidas por los transportadores en el régimen de tránsito aduanero y en las operaciones de transporte multimodal y que pueden ser gravísimas, graves y leves aunque las sanciones van desde multa hasta suspensión o cancelación de la inscripción. Y segundo el procedimiento de decomiso ordinario que se inicia con la aprehensión y decomiso de la mercancía informada en el declaración de tránsito aduanero, cuando, por ejemplo, no sea entregada al depósito habilitado o a la zona franca y la sanción será el decomiso definitivo al tipificarse la causal aludida, sin perjuicio de la acción penal correspondiente (Decreto 1165 de 2019).

Tentativa: Es aquel comportamiento que lesiona o pone en peligro bienes jurídicos tutelados que, por razones ajenas a la voluntad del agente, no se logran concretar (Córdoba, 2011) y se distingue del desistimiento en que el sujeto, voluntariamente cesa la acción criminal a pesar de cumplir los pasos necesarios para ello. En materia sancionatoria aduanera no existe tal figura ni se infiere la forma de aplicar uno u otro mecanismo de atenuación de la sanción en virtud de este dispositivo amplificador del tipo.

Transbordo: “Es la modalidad del régimen de tránsito aduanero que regula el traslado de mercancías del medio de transporte utilizado para la llegada al territorio aduanero nacional a otro que efectúa la salida a país extranjero, bajo control aduanero” (Decreto 1165 de 2019). Puede ser directo o sea de un medio a otro sin más o indirecto que requiere de que la mercancía bajase a tierra. Esta modalidad se distingue del reembarque porque este permite la salida del territorio aduanero nacional de mercancía extranjera “que se halla en el lugar de arribo, en un depósito habilitado en un depósito franco o en un centro de distribución logística internacional y que no han sido sometidas a una modalidad de importación ni ha quedado en abandono” (Decreto 1165 de 2019) y de la reexportación porque esta significa “la salida del país de mercancía que ha sido sometida a una modalidad de importación temporal o de transformación o ensamble”. El Concepto Unificado 46 de 2004 de la DIAN estableció pautas sobre el particular.

Tránsito internacional o comunitario: Es el traslado de mercancías sin nacionalizar desde un país miembro del CAN a otro país miembro o a un tercer país.

Transporte multimodal: Es pertinente indicar la diferencia que existe entre el transporte multimodal y el intermodal. El primero es el traslado de mercancías a través de dos o más países usando varios medios de transporte por intermedio de un único operador multimodal, mientras que el segundo es la combinación de los sistemas de transporte como el empleo de unidades de transporte intermodal (UTI) contenedores, semirremolques, o cajas.

Trazabilidad: Conjunto de aquellos procedimiento que permiten conocer la historia, la ubicación y la trayectoria de un producto en un momento dado. Por analogía constituyen una serie de mecanismos que permiten seguir la pista a un bien o a una situación en un tiempo específico a través de unas herramientas puntuales.

Usuario aduanero: Es la persona natural, jurídica, o sucursal de sociedad extranjera (Decreto 470 de 1971) que hace parte o “interviene como importador, exportador, consorcio, unión temporal o declarante en cualquier régimen, modalidad, operación o trámite aduanero, así como aquellas personas que requieran autorización, habilitación o registro para actuar ante la administración aduanera” (Decreto 1165 de 2019).

Zona franca: Es una ficción legal de extraterritorialidad en donde se pueden almacenar mercancías extranjeras o nacionales para llevar a cabo diversas operaciones industriales y comerciales. Las operaciones que se realizan a través de una zona franca pueden ser desde cualquier lugar del mundo con una zona franca, desde Colombia hacia una zona franca, desde una zona franca para el mundo o para Colombia y entre usuarios de zonas francas. Ese es el régimen de comercio exterior aplicable a una zona franca (Decreto 1165 de 2019 y Decreto 360 de 2021).

Zona primaria aduanera: “Es aquel lugar del territorio aduanero nacional habilitado por la DIAN para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento, movilización o embarque de mercancías que entren o salen del país, donde la administración aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control aduanero” (Decreto 1165 de 2019).

Artículo recibido el 22 de febrero de 2023.

Aprobado por par 1 el 31 de agosto de 2023.

Aprobado por par 2 el 21 de agosto de 2023.

Para citar este artículo: Meisel-Lanner, R. (2024). La trascendencia del tránsito y el transporte multimodal en la codificación aduanera. *Revista de Derecho Fiscal*, (24).