

RAD: 910859

100208192-209

Bogotá, D.C. **28/09/2021**

Tema:	Aduanas
Descriptor:	Operación de Tránsito Multimodal
Fuentes Formales:	Decreto 1165 de 2019, artículos 3 y 450 a 453

Cordial saludo,

De conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020, este Despacho está facultado para absolver las consultas escritas generales que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en el marco de las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por consiguiente, no corresponde a este Despacho, en ejercicio de las funciones descritas anteriormente, prestar asesoría específica para atender casos particulares, ni juzgar o calificar las decisiones tomadas por otras dependencias o entidades.

Presenta la peticionaria diferentes inquietudes relacionadas con la Operación de Transporte Multimodal ("OTM"), a las cuales se les dará respuesta desde la perspectiva aduanera de competencia de este Despacho. Las inquietudes 7, 9, 10, 12, 14 y 16 son de competencia del Ministerio de Transporte, razón por la cual se dará traslado de estas a dicho Ministerio.

En ese orden, se hace necesario poner en contexto la normatividad que soporta las operaciones aduaneras relacionadas con la Operación de Transporte Multimodal y unas premisas generales que faciliten la comprensión de las respuestas a las inquietudes puntuales realizadas:

- La DIAN, dentro del marco de las funciones previstas en el Decreto 1742 de 2020 y en el Decreto 1165 de 2019, tiene competencia para ejercer el control aduanero sobre el ingreso y salida de mercancías desde y hacia nuestro país. Para ese efecto, la DIAN establece definiciones y procedimientos aplicables en el marco del control aduanero.
- La DIAN desarrolla esas funciones en armonía con las disposiciones de otras entidades que le sean aplicables.
- El Ministerio de Transporte tiene dentro de sus funciones la administración y control de las diferentes modalidades de transporte, dentro de las cuales se encuentra la modalidad de Operación de Transporte Multimodal.
- Así, la función de la DIAN se centra en **el control de mercancías bajo control aduanero** y las funciones del Ministerio de Transporte se centran en el **correcto ejercicio del transporte**. Razón por la cual estas entidades tienen normas diferentes de acuerdo a su misión y objetivos propios e independientes. En ese sentido, solo en el evento que confluyan las dos disposiciones se debe hacer una interpretación armónica de las mismas.

Teniendo en cuenta estas premisas procederemos a dar respuestas a las inquietudes en su orden:

1. ¿Es posible prestar servicios de Operador de Transporte Multimodal en el territorio nacional sobre mercancías que no presentan tributos suspendidos ante la DIAN?

Al respecto, debemos atender las definiciones aduaneras del Decreto 1165 de 2019, referentes a la Operación de Transporte Multimodal, así:

El artículo 3 del Decreto 1165 de 2019, establece las siguientes definiciones:

“Documentos de viaje. Comprenden el manifiesto de carga, con sus adiciones, modificaciones o explicaciones, las guías aéreas, los conocimientos de embarque o cartas de porte, según corresponda, sus documentos hijos y el documento de transporte multimodal, cuando a ello haya lugar”. (Subrayado fuera de texto).

“Transporte multimodal. Es el traslado de mercancías por dos o más modos de transporte diferentes, en virtud de un único contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia y responsabilidad, hasta otro lugar designado para su entrega, y en el que se cruza por lo menos una frontera”. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte los artículos 450 a 453 del Decreto 1165 de 2019, establecen:

“Artículo 450. OPERACIONES DE TRANSPORTE MULTIMODAL. Para movilizar mercancías de procedencia extranjera con suspensión de tributos aduaneros por el territorio aduanero nacional, al amparo de un documento de transporte multimodal, se requiere que el Operador de Transporte Multimodal se encuentre debidamente inscrito en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal a cargo del Ministerio de Transporte.

Parágrafo. La inscripción de los Operadores de Transporte Multimodal ante la autoridad aduanera, se entenderá surtida con la homologación del registro efectuado ante el Ministerio de Transporte”. (Subrayado fuera de texto).

“Artículo 451. RESPONSABILIDAD DEL OPERADOR DE TRANSPORTE MULTIMODAL. Sin perjuicio de las responsabilidades comerciales, el Operador de Transporte Multimodal será responsable por el pago de tributos aduaneros en caso de que la mercancía por él transportada 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”. (Subrayado fuera de texto).

“Artículo 452. GARANTÍA. Para responder por el pago de los tributos aduaneros suspendidos y por las sanciones, el Operador de Transporte Multimodal deberá constituir una garantía global por un valor equivalente a cuarenta y ocho mil trescientos veintinueve (48.329) Unidades de Valor Tributario (UVT), a favor de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La garantía se hará efectiva, total o proporcionalmente, por el monto de los tributos aduaneros suspendidos y las sanciones generadas por el incumplimiento de las obligaciones contraídas con ocasión de las operaciones de transporte multimodal, en caso de pérdida de la mercancía, o no finalización de la operación de transporte multimodal”.

“Artículo 453. AUTORIZACIÓN DE LA CONTINUACIÓN DE VIAJE. Para la autorización de

la Continuación de Viaje por el territorio aduanero nacional al amparo de un contrato de transporte multimodal, o cualquier documento que haga sus veces, deberá presentarse copia del documento de transporte en el que se especifique el destino final de las mercancías.

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. La subcontratación que realice el Operador de Transporte Multimodal para la ejecución de la operación, no lo exonera de su responsabilidad de finalizar la operación en el término autorizado por la Aduana de Partida y por el pago de los tributos aduaneros suspendidos en caso de pérdida de la mercancía.

En este caso, la Aduana autorizará la Continuación de Viaje verificando que el Operador de Transporte Multimodal se encuentre con su inscripción vigente en el respectivo registro de la Aduana y que la empresa transportadora subcontratada se encuentre inscrita ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para realizar operaciones de tránsito o cabotaje, firmará los documentos de viaje y establecerá el plazo para la finalización de la operación.

Este procedimiento deberá surtirse dentro del mismo día en que se efectúe la solicitud para la Continuación de Viaje". (Subrayado fuera de texto).

De las anteriores disposiciones se observa que aduaneramente:

- i) La normatividad prevé que una mercancía puede encontrarse amparada en un documento de viaje de transporte multimodal, cuando ingresa o sale del territorio aduanero nacional.
- ii) La norma parte del hecho que al momento de ingresar y transitar esa mercancía extranjera al amparo de un documento OTM, en el territorio aduanero nacional no ha pagado tributos en razón a la naturaleza de la operación y, por tanto, se encuentra sujeta a control aduanero.
- iii) No obstante, una mercancía nacional que no está sujeta a tributos aduaneros, puede salir del país amparada con un documento de transporte multimodal por cuanto su destino final es otro país y su traslado implica dos o más modos de transporte diferentes.
- iv) Así mismo, una mercancía que ingresó al amparo de un contrato de transporte multimodal y fue nacionalizada en el lugar de arribo, puede continuar con la operación de transporte nacional al amparo de dicho contrato sin que corresponda a una continuación de viaje de que trata el artículo 453 del Decreto 1165 de 2019.
- v) En todo caso, la Operación de Transporte Multimodal se debe realizar por operadores debidamente inscritos en el registro de Operadores del Ministerio de Transporte, registro que se entiende homologado por la DIAN.

2. ¿Cuál es el ente regulador al cual pueden acudir las personas naturales y jurídicas para aclarar las dudas sobre las definiciones sobre la Operación de Transporte Multimodal? Lo anterior, teniendo en cuenta que el Ministerio de Transporte aún toma las definiciones del Decreto 149 de 1999 sin tener en cuenta las estipulaciones del Decreto 1165 de 2019.

Como se explico en las premisas iniciales, cuando la inquietud corresponda a la realización de una operación aduanera referente a mercancías deberá consultarse a la Subdirección de Operación Aduanera de la Dirección de Gestión de Aduanas de la DIAN. Por el contrario, cuando la inquietud sea para la aplicación de temas netamente de transporte será el Ministerio de Transporte el competente para resolver las mismas.

3. ¿Cual es la definición institucional de Transporte Multimodal?

El transporte multimodal está definido en la normatividad aduanera en el artículo 3 del Decreto 1165 de 2019:

“Transporte multimodal. Es el traslado de mercancías por dos o más modos de transporte diferentes, en virtud de un único contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia y responsabilidad, hasta otro lugar designado para su entrega, y en el que se cruza por lo menos una frontera”. (Subrayado fuera de texto).

4. ¿Porque se encuentran discrepancias entre las definiciones establecidas por el Ministerio de Transporte y la DIAN respecto al transporte multimodal?

Se reitera que los conceptos que se definen en una norma sobre una materia, se aplican de acuerdo a la misión, objetivos y competencias de cada una de las entidades.

5. ¿Existe alguna diferencia entre el Transporte Multimodal Nacional y el Internacional?

En la definición aduanera antes transcrita de transporte multimodal, se hace mención al cruce de por lo menos una frontera, por lo tanto, siempre su alcance denota una operación internacional.

6. ¿Porque cada entidad pública (Ministerio de Transporte y la DIAN) maneja una definición divergente acerca del transporte multimodal, considerando que al ser una regulación nacional debería existir uniformidad de criterios respecto a la misma?

Por favor remitirse a la respuesta 3 y a las premisas iniciales.

7. ¿Porque el Ministerio de Transporte tiene dos definiciones diferentes para el transporte Multimodal (una para nacional y otra para internacional) y la DIAN únicamente establece una definición (actualmente la señalada en el Decreto 1165 de 2019)?

Se reitera, que al tener las dos entidades misiones y objetivos distintos, sus definiciones se enmarcan en la necesidad de precisar las operaciones objeto de control de cada una de ellas. En ese orden será el Ministerio de Transporte el competente para precisar la necesidad de la diferenciar la operación nacional de la internacional.

8. ¿Si la definición que realiza la DIAN en el Decreto 1165 de 2019 deroga, aclara y/o complementa las definiciones emitidas por el Ministerio de Transporte en el Decreto 149 de 1999 (compiladas en el Decreto 1079 de 2015)?

Las disposiciones aplicables por parte de las dos entidades están soportadas en normas especiales y ninguna deroga ni aclara a la otra, por cuanto desarrollan la materia teniendo en

cuenta su competencia misional y funcional, que como ya se explicó, una regula el control aduanero de mercancías y la otra la operación de transporte. Por lo tanto, se deben aplicar cada una en su órbita y en el caso que haya lugar deberán aplicarse de manera armónica.

9. ¿Cuál es la diferencia entre transporte Multimodal y la Intermodal?

El término intermodal no está consagrado en la normatividad aduanera. Si es utilizado por el Ministerio de Transporte, es aquel quien debe resolver esta pregunta.

10. ¿Si una empresa al estar registrada como operador de transporte multimodal, se entiende a su vez que ya se encuentra habilitada para la prestación de servicios de transporte por diferentes modos, tales como aéreo, terrestre, marítimo y fluvial, sin tener que tramitar la debida habilitación para cada modalidad?

Teniendo en cuenta que la inscripción del Operador de Transporte Multimodal se realiza ante el Ministerio de Transporte se remite esta pregunta para que se responda en el ámbito de su competencia.

11. ¿Si en caso de mercancías provenientes del exterior en la que se realiza su proceso de aduana en el lugar de llegada (por ejemplo en el Aeropuerto El Dorado), y luego deba ser transportada desde el puerto o el lugar de llegada, posterior al proceso de nacionalización y/o aduana, en este ejemplo desde el Aeropuerto El Dorado hasta la ciudad de Barranquilla, prestando el servicio en las modalidades terrestre y aérea, este servicio haría parte del transporte multimodal o intermodal?

Aduaneramente, cuando una mercancía ya fue nacionalizada se encuentra en libre disposición, en razón a ello, el transporte interno que se realice en el territorio aduanero nacional se considera una operación de transporte nacional que no es objeto de control por parte de la autoridad aduanera, salvo para efectos de verificar si la mercancía está efectivamente nacionalizada.

12. ¿Porque, si el Ministerio de Transporte tiene dos definiciones diferentes para el operador de transporte multimodal, uno de carácter nacional y otro internacional, por qué razón los requisitos para el registro de empresas, enunciado en el artículo 3 del Decreto 149 de 1993 son los mismos, omitiendo que el mencionado decreto tiene definiciones diferenciadas para transporte multimodal nacional y transporte multimodal internacional, en este sentido, porque razón o motivo no hay diferencia en los documentos solicitados para la inscripción para cada una de las modalidades?

Esta pregunta se remite por competencia al Ministerio de Transporte.

13. ¿Si una compañía solo quiere prestar servicios de transporte multimodal dentro del territorio nacional colombiano, para transportar mercancía que no tenga tributos suspendidos ante la autoridad competente, por qué tiene que pagar "garantía global en favor de la Nación- Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por un valor asegurable equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cubrir el pago de los tributos aduaneros suspendidos de las mercancías, las sanciones generadas con ocasión de las operaciones de Transporte Multimodal (sic) y la terminación del régimen de continuación de viaje, por el termino de un (1) año y tres (3) meses más (Decreto 149 de 1999, artículo 3, numeral 7 compilado Decreto 1079 de 2015 artículo 2.4.4.1.3. numeral 7), si dentro de la operación

no se va a manejar mercancías que presentan tributos suspendidos en el territorio nacional colombiano?

Una operación de transporte multimodal en materia aduanera implica que la mercancía extranjera que ingresa y transita por el territorio aduanero nacional está amparada con un Documento de Transporte Multimodal sin pagar tributos aduaneros, razón por la cual se debe constituir una garantía que le asegure a la DIAN tanto el pago de los tributos o las posibles sanciones en que el operador pueda incurrir en el desarrollo de la operación, en caso de pérdida de la mercancía o por la no finalización de la operación.

14. ¿Existe una diferencia entre el procedimiento y documentos a presentar para el registro como operador de transporte multimodal nacional y el registro como operador de transporte multimodal internacional?

Esta pregunta se remite al Ministerio de Transporte por competencia.

15. ¿Qué rol juega la DIAN en el Registro de Empresas como Operador de Transporte Multimodal?

Teniendo en cuenta que el competente para inscribir a los Operadores de Transporte Multimodal es el Ministerio de Transporte y, en aras de no realizar un doble registro ante la DIAN, el artículo 450 del Decreto 1165 de 2019, estableció:

“Artículo 450. OPERACIONES DE TRANSPORTE MULTIMODAL. Para movilizar mercancías de procedencia extranjera con suspensión de tributos aduaneros por el territorio aduanero nacional, al amparo de un documento de transporte multimodal, se requiere que el Operador de Transporte Multimodal se encuentre debidamente inscrito en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal a cargo del Ministerio de Transporte.

Parágrafo. La inscripción de los Operadores de Transporte Multimodal ante la autoridad aduanera, se entenderá surtida con la homologación del registro efectuado ante el Ministerio de Transporte”. (Subrayado fuera de texto).

En ese orden, la DIAN no tiene ningún rol en el proceso de inscripción de un Operador de Transporte Multimodal. El registro de inscripción del Ministerio se entiende homologado y aceptado para todos los efectos por la DIAN.

16. ¿Qué rol juega el Ministerio de Transporte en el Registro de los Operadores de Transporte Multimodal?

Esta pregunta se remite al Ministerio de Transporte por competencia.

17. ¿El transporte multimodal de mercancías se configura por el solo hecho de prestar servicios de transporte por dos o más modalidades de transporte como lo expresa el Decreto 149 de 1999 o, todo lo contrario, si la mercancía debe cumplir, además de pasar por más de dos modos de transporte, contar con características mínimas como lo es presentar tributos suspendidos ante la autoridad nacional correspondiente (DIAN), y pasar por lo menos una frontera, etc. Para que se pueda configurar la prestación de servicios de transporte multimodal?

Esta pregunta fue resuelta con las respuestas 1, 3, 6, 7 y 8.

18. Aclarar si el servicio de transporte multimodal aplica para mercancías que se encuentran dentro del territorio nacional colombiano, de productos o mercancías que no requieren de procesos de nacionalización o exportación de ninguna índole, no pasará por ninguna frontera de Colombia hacia el exterior y del exterior hacia Colombia, por tanto no tienen, ni tendrán tributos suspendidos ante la DIAN, en rutas con orígenes en cualquier ciudad capital del país o cualquier punto dentro del territorio nacional y el destino sea igualmente en cualquier ciudad capital del país o cualquier punto dentro del territorio nacional, y que la mercancía deba ser transportada utilizando por lo menos dos modos diferentes de transporte (aéreo, terrestre, fluvial y marítimo)?

Esta pregunta se respondió con la respuesta a la pregunta No. 11. No obstante, se reitera que aduaneramente la operación que se encuentra soportada como una operación de transporte multimodal es aquella que cumple con los términos y condiciones señalados en los artículos transcritos en el presente documento, esto es, los artículos 3, 450 a 453 del Decreto 1165 de 2019.

En los anteriores términos se resuelve su solicitud y finalmente le manifestamos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-, con el fin de facilitar a los contribuyentes, usuarios y público en general el acceso directo a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet www.dian.gov.co, la base de conceptos en materia tributaria, aduanera y cambiaria expedidos desde el año 2001, la cual se puede ingresar por el ícono de “Normatividad” – “técnica”–, dando click en el link “Doctrina Dirección de Gestión Jurídica”.

Atentamente,

NICOLÁS BERNAL ABELLA

Subdirector de Normativa y Doctrina (E)
Dirección de Gestión Jurídica
UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Car. 8 N° 6C-38 Piso 4, Edificio San Agustín
Tel: 6079999 Ext: 904101
Bogotá D.C.

Proyectó: Viviana López
Aprobado: Comité Aduanero del 23 de septiembre de 2021