



OALI

COLOMBIA, 27 de diciembre de 2023

Asunto : Concepto información requerida - Acuerdo con Estados Unidos - Certificado de Origen recomendado por la DIAN

Cordial saludo,

En atención a su consulta realizada mediante correo electrónico del pasado 13 de diciembre de 2023, mediante el cual presenta a la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo inquietudes relacionadas con el certificado de origen bajo el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, esta Dependencia analizará (A) su competencia en la materia y (B) las consideraciones pertinentes sobre el asunto consultado.

A. Competencia de la oficina de Asuntos Legales Internacionales (“OALI”) para emitir conceptos

1. El numeral 3 del artículo 10 del Decreto 210 de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones, faculta a la OALI para *“conceptuar en coordinación con otros organismos competentes, sobre la vigencia e incorporación al derecho interno, de los compromisos asumidos dentro de los procesos de integración económica en los que Colombia sea parte (...)”*.
2. No obstante, es pertinente resaltar que los conceptos emitidos por las autoridades carecen de fuerza vinculante y no tienen como objetivo la decisión de casos específicos.
3. Así lo reconoce el artículo 28 del CPACA:

“Artículo 28. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



4. En ese sentido, los conceptos dados las autoridades **carecen de fuerza vinculante y no tienen como objetivo la decisión de casos específicos**. Esto como quiera que la valoración que se lleva a cabo es abstracta, es decir, que tiene como base la interpretación de una disposición, o una serie de instrumentos normativos o jurídicos, sin que se vincule con un evento específico.

5. En torno de la naturaleza y las características de esta tipología de petición, la Corte Constitucional refirió en la sentencia T-1075 de 13 de noviembre de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, lo siguiente:

“(...) se puede afirmar que en ejercicio del derecho de consulta se puede solicitar a la administración que exprese su opinión, desde el punto de vista jurídico, sobre determinado asunto de su competencia, recalcando siempre que estos conceptos no son vinculantes, puesto que no se configuran como actos administrativos (...)”

6. Adicionalmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia de 15 de marzo de 2007, radicación No. 1801, C.P. Gustavo Aponte Santos, reseñó en torno de las características de esta tipología del derecho de petición lo siguiente:

“En relación con los conceptos (...) No son, en estricto sentido, actos administrativos de contenido particular, pues no definen situaciones concretas derivadas del ejercicio de derechos subjetivos, ni tampoco de contenido general, pues éstos deben ser dictados por las autoridades dentro del marco exacto de las competencias de cada una para reglamentar o ejecutar la ley (...) La competencia de las autoridades está limitada a conceptuar en relación con las materias a su cargo, por lo que carece de facultad para hacerlo aún en relación con temas conexos a las mismas, y menos aún para interpretar por vía general la ley”

7. De acuerdo con lo anterior, los conceptos emitidos por las autoridades para dar respuesta a las peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son actos administrativos, ni particulares ni generales, pues no definen situaciones ni reconocen derechos. Así, los conceptos tienen una naturaleza puramente orientadora e ilustradora.

8. En ese sentido, esta Oficina no está facultada para definir situaciones jurídicas concretas derivadas del ejercicio de derechos subjetivos, ni tampoco de contenido general, pues éstos deben ser dictados por las autoridades dentro del marco exacto de sus competencias para reglamentar o ejecutar la ley, con los requisitos formales correspondientes.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



9. Así, la labor de conceptualización de la OALI sobre la vigencia e incorporación al derecho interno de los compromisos internacionales asumidos por Colombia no se ejecuta de manera aislada, ya que la misma debe ser adelantada en coordinación con otros organismos competentes, siempre observando la incidencia de dichos compromisos en las operaciones de comercio exterior y en los temas del desarrollo industrial y turístico.
10. Aun cuando nuestros conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, los mismos se emiten con un alto grado de rigurosidad y responsabilidad, bajo las reglas de interpretación de los tratados internacionales en consideración a lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT, por sus siglas en inglés), suscrita el 23 de mayo de 1969 y aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

B. Consideraciones particulares

11. Mediante correo electrónico del pasado 13 de diciembre de 2023, el peticionario presentó a la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las siguientes inquietudes relacionadas con el certificado de origen bajo el Acuerdo de Promoción Comercial (“APC”) con Estados Unidos:

*“Por medio de la presente yo WILLIAM YAMID PAVAS CORREA en interés general solicitó a la Oficina de Asuntos Legales Internacionales (de ahora en adelante “OALI” u “Oficina”) el presente concepto **sobre la información requerida en el Párrafo 2 del Artículo 4.15 del APC con Estados Unidos y el Instructivo que se utiliza en el Certificado de Origen recomendado por la DIAN.** (...) Específicamente **se agradece confirmar a partir de lo que establece el APC con Estados Unidos cada uno de los siguientes entendimientos:***

Que con excepción del APC con los Estados Unidos, todos los demás acuerdos en vigor para Colombia establecen la obligación de utilizar un formato específico para certificar la calidad de originarios de los productos exportados. Sin embargo, aunque el APC no establezca un formato para la prueba de origen (certificación escrita o electrónica en los términos del APC), ésta debe ser expedida por el productor o el exportador en los Estados Unidos de América o el importador colombiano, indicando la información requerida en el Párrafo 2 del Artículo 4.15 del APC, pero que al Colombia y específicamente la DIAN al haber dispuesto que una certificación no necesita estar hecha en un formato preestablecido, siempre que la certificación sea en forma escrita o electrónica, recomendado un modelo de Certificado de Origen recomendado, el mismo en virtud de la Buena Fe que rige las relaciones internacionales es obligatorio para las Autoridades que lo recomiendan. El mismo actualmente se puede consultar en la página de la DIAN, a saber:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311
Conmutador: (+57) 601 6067676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



https://www.dian.gov.co/aduanas/aspectecmercancias/Origen1/2_4_7_3_3_USA_Certificado_Origen_recomendado_por_la_DIAN_27_07_2017.pdf

Que este Certificado de Origen recomendado ha establecido en el formato unas INSTRUCCIONES DILIGENCIAMIENTO CERTIFICADO DE ORIGEN, las cuales de forma ilustrativa indican que “para solicitar el trato arancelario preferencial establecido en el Acuerdo la mercancía debe cumplir con el régimen de origen previsto en él y presentar este certificado diligenciado completamente y de manera legible por el importador, exportador o productor de la mercancía.”

Que este Certificado de Origen recomendado ha establecido “Para cada mercancía descrita en el Campo 5, indique el criterio que aplica conforme al Artículo 4.1 del Acuerdo: (a), (b) i), (b) ii), o (c)”, donde el criterio (b) i) corresponde, tal y como lo indica el propio instructivo a “(b) es producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes y i) cada uno de los materiales no originarios empleados en la producción de la mercancía sufre el correspondiente cambio en la clasificación arancelaria, especificado en el Anexo 4.1 o en el Anexo 3-A (Reglas Específicas de Origen del Sector Textil y Confecciones), y la mercancía cumple con los demás requisitos aplicables de este Capítulo,”

Que lo anterior es lo que se conoce como salto de partida o subpartida según la Regla Específica de Origen del APC lo establezca de conformidad con el Sistema Armonizado. Es decir que el criterio (b) i) corresponde a salto de partida o subpartida, conforme se ha establecido en el formato en las INSTRUCCIONES DILIGENCIAMIENTO CERTIFICADO DE ORIGEN.

Que lo arriba indicado es reiterado por las propias INSTRUCCIONES DILIGENCIAMIENTO CERTIFICADO DE ORIGEN al señalar que esto aplica “como el Capítulo 4 (Reglas de Origen y Procedimientos de Origen) y el Anexo 4.1 Reglas de Origen Específicas del Acuerdo.”

Que las propias INSTRUCCIONES DILIGENCIAMIENTO CERTIFICADO DE ORIGEN para la Casilla 8 cuando es el criterio (b) i) establecen que “En caso que la mercancía no esté sujeta a un requisito de Valor de Contenido Regional (VCR) indique: NO.” Es decir que al incluir en la Casilla 8 la palabra NO eso quiere decir que la mercancía no esté sujeta a un requisito de Valor de Contenido Regional (VCR), bien por que aplica por ejemplo el criterio (b) i)” (énfasis fuera del texto).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



12. Con el fin de dar respuesta a sus inquietudes, esta Dependencia analizará el funcionamiento del certificado de origen, así como los requisitos de su diligenciamiento bajo el APC con Estados Unidos.
13. El literal 1 del artículo 4.15 del APC establece que un importador podrá solicitar trato arancelario preferencial basado en *“una certificación escrita o electrónica emitida por el importador, exportador o productor”* o *“el conocimiento del importador de que la mercancía es originaria, incluyendo la confianza razonable en la información que posee el importador respecto del origen de la mercancía”*.
14. Para el caso del certificado de origen escrito o electrónico, el APC establece en el literal 2 del artículo 4.15 que *“la certificación no necesita estar hecha en un formato preestablecido”* siempre y cuando cumpla con los elementos allí descritos. Así, **la certificación de origen escrita o electrónica puede ser elaborada en cualquier formato siempre y cuando incluya los siguientes elementos:**
 - “(a) El nombre de la persona certificadora, incluyendo cuando sea necesario, información de contactos u otra información de identificación;*
 - (b) Clasificación arancelaria bajo el Sistema Armonizado y una identificación de la mercancía;*
 - (c) Información que demuestre que la mercancía es originaria;*
 - (d) Fecha de la certificación; y*
 - (e) En el caso de una certificación para múltiples embarques, emitida conforme al párrafo 4 b), el periodo que cubre el certificado”*.
15. Los requisitos señalados en el artículo 4.15 del APC no son taxativos. En efecto, el literal 2 de dicho artículo reconoce la facultad de las partes de exigir requisitos adicionales. En ejercicio de dicha facultad, a través del artículo 67 del Decreto 730 de 2012 se establecieron nuevos elementos, como por ejemplo, la exigencia de que el certificado incluya la regla o criterio de origen aplicable, con la especificación, de ser el caso, del cambio de clasificación arancelaria o el método de valor de contenido regional que cumpla la mercancía, entre otros (Decreto 730 de 2012, artículo 67, literal f).
16. La libertad de usar cualquier formato para el certificado de origen, siempre y cuando se respete el contenido mínimo señalado previamente, debe interpretarse, en opinión de esta Oficina, como la prevalencia del criterio sustancial en la acreditación del origen frente a criterios netamente formales. Como consecuencia de la prevalencia de la sustancialidad del origen sobre la forma, un producto se considerará originario si cumple con los requisitos previstos en el APC con Estados Unidos y el Decreto 730, lo cual será debidamente estudiado

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



por la autoridad aduanera competente en el marco de un procedimiento de verificación de origen.

17. A pesar de que la certificación de origen no necesita estar hecha en un formato preestablecido, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tiene un modelo de formato de certificado de origen disponible en línea en el siguiente enlace:

https://www.dian.gov.co/aduanas/aspectecmercancias/Origen1/2_4_7_3_3_USA_Certificado_Origen_recomendado_por_la_DIAN_27_07_2017.pdf

18. Se resalta que el formato de certificado de origen realizado por la DIAN es un modelo que no es de obligatorio uso. Esto por cuanto, como se ha mencionado previamente, el certificado de origen no requiere constar en un formato preestablecido, pues el mismo puede ser elaborado en cualquier formato siempre y cuando incluya los elementos detallados en el artículo 4.15 del APC y los requisitos adicionales previstos en el Decreto 730.
19. Por otro lado, es pertinente precisar que no corresponde a esta Oficina detallar el diligenciamiento del modelo de formato de certificado de origen elaborado por la DIAN, ni analizar si el mismo se ajusta a lo determinado en el APC suscrito con Estados Unidos. Esto puesto que, como se resaltó en la primera sección de este concepto, los conceptos dados las autoridades carecen de fuerza vinculante y no tienen como objetivo la decisión de casos específicos, como quiera que la valoración que se lleva a cabo es abstracta, es decir, que tiene como base la interpretación de una disposición, o una serie de instrumentos normativos o jurídicos, sin que se vincule con un evento específico. Lo anterior es reconocido en el artículo 28 del CPACA y por la Corte Constitucional en la sentencia T-1075 de 13 de noviembre de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
20. Si bien esta Dependencia no cuenta con la competencia para realizar comentarios particulares sobre el formato de certificado de origen realizado por la DIAN, es pertinente resaltar que la DIAN sí se encuentra vinculada a respetar el modelo que esta misma entidad ha propuesto como formato de certificado de origen en el marco del APC. En efecto, las actuaciones de las entidades involucradas en la aplicación del tratado deben guiarse por los principios de transparencia e imparcialidad. Así se reconoce en los capítulos de Transparencia (Capítulo 19) y de Facilitación al Comercio (Capítulo 5) del APC.
21. En particular, el artículo 19.4 del capítulo de Transparencia del APC indica que las medidas de aplicación general que afecten las materias cubiertas por el Acuerdo, como lo son las medidas relativas a la constatación del origen, deben ser administradas “en forma

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



compatible, imparcial y razonable". Por su parte, el artículo 5.1 del capítulo de Facilitación al Comercio del APC indica que *"cada Parte pondrá a disposición en el Internet información relativa a los procedimientos"* sobre asuntos aduaneros.

22. Así, las entidades involucradas en la aplicación del APC deben guiar sus actuaciones administrativas por los principios de transparencia e imparcialidad. Como consecuencia de lo anterior, los usuarios del APC tienen la confianza legítima de esperar que la información puesta a su disposición sobre los procedimientos aduaneros sea respetada y seguida por las mismas entidades que la han publicado.

23. El principio de confianza legítima ha sido también reconocido en la jurisprudencia del Consejo de Estado, quien afirmó lo siguiente:

"El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado. Así mismo, el referido principio ha sido desarrollado como un mecanismo que permite conciliar el conflicto entre los intereses público y privado en aquellos casos en los cuales la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5, 12 de julio de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25000-23-24-000-2009-00348-01).

24. De igual forma, la Corte Constitucional ha sostenido que el concepto de confianza legítima funciona como una limitación a las actuaciones de las entidades públicas, sosteniendo lo que a continuación se lee:

"El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional" (Sentencia T-453/18, MP Diana Fajardo).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



25. Por su parte, la doctrina colombiana sostiene, refiriéndose a la teoría de la confianza legítima, que:

“Este principio otorga al administrado el poder de exigir una protección jurídica de sus expectativas legítimas cuando, al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de la misma, sin haber proporcionado el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales” (Universidad Externado de Colombia, La confianza legítima en el derecho administrativo colombiano, María José Viana).

26. Como puede verse de los extractos de jurisprudencia y doctrina anteriores, el principio de confianza legítima es un pilar orientador de las conductas de las entidades públicas. En aplicación del mismo, las entidades no deben realizar cambios abrupto en sus comportamientos y decisiones que resquebrajen la esperanza legítima que el administrado ha adquirido.

27. En consecuencia, y en virtud del principio de confianza legítima, si bien el modelo de certificado de la DIAN no es de obligatorio uso para los usuarios, el mismo sí es de obligatoria aceptación para la DIAN, ya que si la DIAN proporciona ese certificado orientador para los usuarios la entidad no puede arbitrariamente desdecirse a sí misma no aceptándolo.

28. Por lo anterior, la DIAN debe respetar el modelo propuesto por esta misma entidad como formato de certificado de origen en el marco del APC y aceptar los certificados que sean presentados por los usuarios que hayan escogido seguir dicho modelo, sin perjuicio de la información resultante de un eventual procedimiento de verificación de origen.

29. El anterior concepto se emite con base y en el marco de las atribuciones contenidas en el Decreto 210 de 2013, así como de acuerdo con el alcance y los términos definidos en los artículos 14 (numeral 2) y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

“De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.”

Cordialmente,

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



MAURICIO ANDRES SALCEDO MALDONADO
JEFE OFICINA DE ASUNTOS LEGALES INTERNACIONALES
OFICINA DE ASUNTOS LEGALES INTERNACIONALES

CopiaInt: Copia interna:

JUAN DAVID GOMEZ GARAVITO - ASESOR

Valentina Botello León CONT - CONTRATISTA

CopiaExt:

Folios: 9

Anexos:

Nombre anexos:

Elaboró: Valentina Botello León CONT

Aprobó: MAURICIO ANDRES SALCEDO MALDONADO

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21