



**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL  
SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en  
Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”**

24 de julio de 2020

Doctor  
**ARTURO CHAR CHALJUB**  
Presidente  
**HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad.

Asunto: Informe de Ponencia para segundo debate PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”.

Apreciado Presidente Arturo:

Atendiendo la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”, con la siguiente estructura:

1. Trámite legislativo
2. Marco constitucional y legal del trámite legislativo.
3. Antecedentes del convenio sobre importación temporal de mercancías o “*Convenio de Estambul*”
4. Estructura y contenido del convenio sobre importación temporal de mercancías o “*Convenio de Estambul*”
5. Ventajas aduaneras para adherirse al Convenio de Estambul
6. Importancia e impacto de ratificar el convenio de Estambul para la economía naranja
7. Proposición
8. Texto propuesto para primer debate



## **1. TRAMITE LEGISLATIVO**

El Proyecto de Ley fue radicado el día 15 de agosto de 2019 ante el Senado de la República por el Gobierno Nacional a través de la Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las Funciones del Despacho del Señor Ministro de Relaciones Exteriores LUZ STELLA JARA PORTILLA, y por el Señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO. El proyecto fue publicado en la Gaceta No. 798 de 2019 Senado.

La Mesa Directiva, mediante oficio del 03 de septiembre de 2019, designa como ponentes a los Honorable Senadores Lidio García Turbay, Jaime Durán Barrera y José Luis Pérez Oyuela.

Este proyecto de ley fue aprobado por la Comisión Segunda del Senado, el día 5 de noviembre de 2019 en primer debate.

## **2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL TRÁMITE LEGISLATIVO**

### **Artículo 224 de la Constitución Política**

“Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado”.

### **Artículo 189 de la Constitución Política**

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”

### **Artículo 150 de la Constitución Política**



Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

“16. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”.

**Artículo 2 de la Ley 3 de 1992 (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002)**

“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”

“Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Segunda.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional”.

(...)



## Artículo 204 de Ley 5 de 1992

“Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento”.

### 3. ANTECEDENTES DEL CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS O “CONVENIO DE ESTAMBUL”

De acuerdo con la exposición de motivos “a nivel internacional, la tendencia general entre los países era la negociación, adopción y suscripción de acuerdos internacionales bilaterales, en los cuales se acordarán disposiciones que, en materia de regímenes aduaneros y admisiones temporales de mercancías, les fuesen aplicables entre sí. En consecuencia, la multiplicidad de normas de carácter internacional resultó siendo cada vez más heterogénea y compleja, teniendo en cuenta que la regulación internacional de un país variaba dependiendo del acuerdo internacional suscrito”.

Por ello, “a raíz de esta dispersión normativa internacional en materia de regímenes aduaneros e importaciones y exportaciones temporales, como resultado de una iniciativa conjunta entre la Organización Mundial de Aduanas (en adelante la “OMA”) y la Federación Mundial de Cámaras<sup>1</sup>, la OMA adoptó el 6 de diciembre de 1961 el Convenio Aduanero de Admisión Temporal de Mercancías, en adelante “el Convenio ATA” (en inglés “*The Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods*”). El Convenio ATA introdujo un procedimiento simple, flexible y seguro para admitir la importación y exportación temporal de mercancías a nivel internacional, lo que en la práctica conllevó a convertirse en el documento aduanero internacional más importante para la admisión temporal de mercancías en su momento”<sup>2</sup>.

Y señalan de igual manera que, “tomando como referencia los pronunciamientos de la Cámara de Comercio Internacional (*ICC por sus siglas en inglés*)<sup>3</sup>, si bien el Convenio ATA tuvo resultados muy satisfactorios, la OMA decidió negociar una nueva Convención denominada “Convenio de Estambul” (en adelante “el Convenio de Estambul”). Este Convenio integró en un solo documento internacional, todos los procedimientos, recomendaciones y experiencias en la aplicación del Convenio ATA y las disposiciones contenidas en diferentes acuerdos de importación temporal, con el fin

<sup>1</sup> <https://iccwbo.org/chamber-services/world-chambers-federation/>

<sup>2</sup> International Chamber of Commerce – ICC. “*The ATA Carnet Passport for goods, Passport for world trade*”. 30 de junio de 2018, página 15.

<sup>3</sup> *Ibidem*.



de reflejar la realidad en los procesos aduaneros de admisión temporal de mercancías. Adicional a lo anterior, el Convenio de Estambul amplió el listado de bienes objeto de importación y exportación temporal a equipos de ingeniería civil y de construcción, de electricidad, médicos y animales, entre otros”.

“En la actualidad el Convenio de Estambul cuenta con 87 Estados miembros, dentro de los cuales se encuentra Chile, México, Canadá y España. Así mismo, mediante el procedimiento de admisión temporal de mercancías reglamentado mediante el Convenio de Estambul, cada año se expiden alrededor de 185.000 Carnets ATA, generando ganancias transaccionales seguras por más de 26 billones de dólares”<sup>4</sup>.

#### **4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS O “CONVENIO DE ESTAMBUL”**

La exposición de motivos explica la estructura y contenido del proyecto de la siguiente manera:

##### **a. Estructura del Convenio de Estambul:**

El Convenio de Estambul está integrado por un preámbulo, cinco capítulos y 13 anexos que contienen los diferentes tipos de mercancías permitidas. Esta estructura obedece a la intención de la OMA de incluir todas las disposiciones y provisiones del Convenio ATA, simplificar los procedimientos de importación y exportación temporal de mercancías, unificar la normativa internacional existente, extender el listado de mercancías a un mayor número de bienes, entre otros.

El preámbulo del Convenio de Estambul inicia considerando que cada estado miembro, como consecuencia de los múltiples y variados convenios aduaneros internacionales, realizaba procedimientos distintos en cada territorio para el ingreso o salida de mercancías de forma temporal. En busca de un mecanismo homogéneo, expresaron la intención de unificar y armonizar todos los regímenes aduaneros existentes, específicamente en materia de importación temporal, para así, facilitar a los usuarios el acceso a una única normativa internacional aplicable. Finalmente, el Preámbulo concluye haciendo hincapié en la necesidad de armonizar y simplificar los

---

<sup>4</sup> Ibídem, página 7.



procedimientos teniendo en cuenta objetivos de orden económico, humanitario, cultural, social y turístico.

El cuerpo del Convenio de Estambul está compuesto por cinco capítulos. El primer capítulo enlista las definiciones del Convenio, dentro de las cuales se encuentran: (i) importación temporal, (ii) derechos de importación, (iii) garantía, (iv) título de importación temporal, (v) unión aduanera y económica, entre otras. El segundo capítulo contiene el articulado de aplicación del Convenio de Estambul, esto es, las condiciones mínimas para conceder la importación temporal a las mercancías mencionadas en los anexos correspondientes, sin que haya lugar al pago de derechos de importación. Así mismo, se describe la estructura de los anexos, así: (i) las definiciones de los principales términos aduaneros utilizados en dichos anexos y (ii) las disposiciones especiales aplicables a las mercancías.

Más adelante, en el tercer capítulo se describen las disposiciones especiales del Convenio de Estambul, como las siguientes: (i) documento y garantía de la importación temporal, en la cual se establecen todos los requisitos y condiciones para que cada Estado miembro deposite la garantía necesaria para emitir el documento de importación o Carnet ATA, (ii) títulos de importación temporal, es decir, el documento que cada Estado miembro aceptará (en reemplazo de sus documentos aduaneros nacionales), siempre y cuando cumpla con los requisitos allí contenidos, (iii) plazo de re-exportación, (iv) transferencia de la importación temporal, (v) ultimación de la admisión temporal, entre otros. Los capítulos cuatro y cinco del Convenio de Estambul contienen las formalidades del tratado, dentro de las cuales se incluyen: (I) prohibiciones y restricciones, (ii) infracciones, (iii) cláusula de solución de controversias, (iv) firma, ratificación y adhesión al Convenio, (v) entrada en vigor, (vi) reservas, entre otras.

Finalmente, los 13 anexos del Convenio de Estambul describen, de forma minuciosa y ordenada, los tipos de mercancías que pueden ser objeto de admisión temporal de mercancías de acuerdo con el Convenio de Estambul, junto con sus características específicas. Dentro del listado de anexos al Convenio se encuentran, entre otras, las mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria o congreso, las mercancías importadas en el marco de una operación de producción audiovisual o aquellas destinadas a ser importadas con fines educativos, culturales o científicos.

Así, en la tabla que se encuentra a continuación se enlistan los 13 anexos respectivos:

No.	Anexo	Mercancía	Entrada en vigor
1	A <sup>5</sup>	Relativo a los documentos de Admisión Temporal	27/11/1993
2	B.1 <sup>6</sup>	Relativo a Las mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria, congreso o manifestación similar	27/11/1993
3	B.2	Relativo al Material Profesional	11/08/1995
4	B.3	Relativo a los contenedores, paletas, embalajes, muestras y otras mercancías importadas en el marco de una operación comercial	-
5	B.4	Relativo a las mercancías importadas en el marco de una operación de producción	-
6	B.5	Relativo a las mercancías importadas con un fin educativo, científico o cultural	07/09/1995
7	B.6	Relativo a los efectos personales de los viajeros y a las mercancías importadas con un fin deportivo	11/08/1995
8	B.7	Relativo al material de propaganda turística	-
9	B.8	Relativo a las mercancías importadas en tráfico fronterizo	-
10	B.9	Relativo a las mercancías importadas con fines humanitarios	-
11	C	Relativo a los medios de transporte	-
12	D	Relativo a los animales	-
13	E	Relativo a las mercancías importadas con suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación	-

Si bien el texto del Proyecto de Ley será aprobado junto con todos los Anexos enunciados anteriormente, al momento de ratificar el instrumento ante la Secretaría del Convenio, solo ciertos anexos entrarán en vigor, de conformidad con el examen preliminar realizado por las entidades dolientes nacionales encargadas de su aplicación.

<sup>5</sup> Este Anexo A debe ser ratificado por cualquier Estado que quiera adherirse al Convenio de Estambul.

<sup>6</sup> Los Anexos del B1 al E pueden o no ser ratificados por cualquier Estado que se quiera adherir al Convenio de Estambul. Sin embargo, deberá ratificar siquiera uno adicional al Anexo A, de conformidad con el Artículo 24 del Convenio de Estambul.





b. La garantía en el Convenio de Estambul:

La expedición del Carnet ATA está amparado por una entidad garante que debe, necesariamente, ser miembro de la cadena de garantía internacional (*en inglés, ICC WCF-ATA international guarantee chain*). Esta cadena de garantía internacional está compuesta por las diferentes Cámaras de Comercio de los países miembros, o la entidad delegada para el efecto. Sus integrantes actúan en cooperación y solidaridad permanente entre ellos, con el propósito de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Convenio de Estambul, especialmente, aquellas de índole financiero.

Cada Estado miembro debe tener una única asociación garante que normalmente suele ser la Cámara de Comercio respectiva, quien ostenta la representación del país ante la ICC. Así mismo, como bien lo afirma la ICC<sup>7</sup>, la entidad garante tiene la obligación y el deber de expedir los Carnets ATA y, en caso de ser necesario, delegar esta obligación en las Cámaras de Comercio locales. Las Cámaras de Comercio están particularmente diseñadas para cumplir con las funciones establecidas y reglamentadas en el Convenio de Estambul, principalmente, por las siguientes razones: (i) existen en todos los países (o en su gran mayoría) y están unidas por relaciones de solidaridad y confianza mutua y (ii) cuentan con personal calificado que goza de la confianza de la autoridad aduanera, condición esencial en caso de que existan reclamaciones a causa de una indebida utilización del Carnet ATA.

Tomando en consideración lo anterior, en caso de una no re-exportación de la mercancía en el término establecido para ello o por cualquier otro incumplimiento estipulado en el Convenio, la entidad garante tiene la obligación de pagarle a la autoridad aduanera todos los derechos de importación causados, sin perjuicio que posteriormente pueda repetir en contra del titular del Carnet ATA.

## **5. VENTAJAS ADUANERAS PARA ADHERIRSE AL CONVENIO DE ESTAMBUL**

En este punto, la exposición de motivos antes de mencionar las ventajas explica que “por medio del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019 se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. Así mismo, el Decreto pretende armonizar la legislación aduanera nacional con las mejores prácticas y normas internacionales, en particular con los preceptos de la Comunidad Andina, del Convenio

---

<sup>7</sup> International Chamber of Commerce – ICC. “*The ATA Carnet Passport for goods, Passport for world trade*”. 30 de junio de 2018, página 8.





de Kyoto de la OMA y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. Todo ello, encaminado a facilitar las operaciones de comercio exterior y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en virtud de los Acuerdos Comerciales suscritos por Colombia”.

Y como aclaración y en consonancia con lo anterior, “el Convenio de Estambul no adiciona, no modifica, ni deroga ninguna disposición normativa contenida en el nuevo Decreto aduanero. Las disposiciones del Convenio en materia de procedimientos y requisitos aduaneros, no tienen como propósito sustituir la normativa nacional, sino surtir como herramienta de facilitación del comercio para la importación y exportación temporal de mercancías”

La suscripción y adhesión de Colombia al Convenio de Estambul traerá, en materia aduanera, las siguientes ventajas:

- a. De conformidad con las disposiciones del Convenio de Estambul, en caso de incumplimiento en la expedición y/o utilización del Carnet ATA, la entidad garante tiene la responsabilidad de pagar a las autoridades aduaneras nacionales, las sumas de dinero que correspondan.
- b. La entidad garante debe ser validada y aprobada por la autoridad aduanera y por la Cámara de Comercio Internacional – ICC, quienes adoptarán una decisión tomando en consideración el hecho de si la entidad garante está o no afiliada a la cadena de garantía internacional.
- c. Dado que las mercancías sujetas al Carnet ATA están cobijados por una garantía internacional, las autoridades aduaneras no realizarán la liquidación de tributos aduaneros al momento de la importación temporal. Así:
  - o No hay depósito de dinero objeto de registro y custodia por la autoridad aduanera.
  - o Se reduce el riesgo de fraude aduanero, puesto que los Cuadernos “ATA” permitirán a la autoridad aduanera controlar el ingreso y salida de mercancías, minimizando el riesgo de permanencia fuera de los términos establecidos en el país sin pagar los derechos aduaneros.



- Puesto que la garantía la constituye la entidad garante, la autoridad aduanera no tiene la obligación de verificar su validez en cada caso específico.
  - La autoridad aduanera no tiene que tramitar la reclamación del pago de tributos aduaneros, intereses o sanciones ante el titular del Carnet ATA.
- d. La expedición y utilización del Carnet ATA no afecta los ingresos del país. Esto es, puesto que las mercancías cubiertas por cada Carnet están destinadas, exclusivamente, a la re-exportación, y, en consecuencia, no se pueden comercializar en el territorio de admisión. En este entendido, el Sistema ATA está auto controlado; en el evento en que el titular del Carnet ATA no reexporte las mercancías dentro del periodo de validez del Carnet, se generará una obligación de pago en cabeza de la entidad garante.
- e. La identificación de mercancías realizada por una autoridad aduanera de un Estado miembro puede ser aceptada por la autoridad aduanera de otro Estado miembro.
- f. La autoridad aduanera nacional podrá redactar reservas indicando las diferencias entre las disposiciones del Convenio y la legislación nacional. Para ello, es importante anotar que no se aceptan reservas a las definiciones que figuran en los anexos del Convenio de Estambul.
- g. Al eliminar el requerimiento de presentar una declaración nacional de aduana en cada punto fronterizo, y al contar con una garantía internacional constituida por una entidad garante, se reduce el papeleo para los funcionarios de aduanas y los titulares del Carnet ATA. Así mismo, se simplifica y acelera considerablemente el cumplimiento de los trámites de importación temporal de mercancías, tanto para el funcionario de aduanas como para el importador o exportador titular del Carnet ATA.
- h. En razón de lo anterior, la expedición y uso del Carnet ATA constituye para la autoridad aduanera nacional, una reducción en trámites administrativos, y, por consiguiente, mayor seguridad aduanera para el ingreso y salida de las mercancías amparadas bajo el Convenio.



- i. El Carnet ATA es un documento de declaración de aduanas que es de fácil diligenciamiento para el titular del Carnet y de verificación para el funcionario de aduanas.
- j. Las autoridades aduaneras, los importadores o exportadores y la entidad garante coinciden en otorgar un reconocimiento significativo al Sistema ATA, por la facilitación al comercio internacional.
- k. La OMA funge como Secretario General y Administrador del Convenio de Estambul, en consecuencia, es el órgano que ratifica la adhesión de los Estados Miembros.

## 6. IMPORTANCIA E IMPACTO DE RATIFICAR EL CONVENIO DE ESTAMBUL PARA LA ECONOMÍA NARANJA

### a. Economía Naranja:

Colombia es un país con un mercado internacional muy atractivo y propicio para la industria de la confección, las industrias creativas, la exportación de bienes y servicios y el turismo recreativo y académico. Por un lado, las empresas de servicios audiovisuales consideran, unánimemente, que Colombia representa uno de los espacios más llamativos a nivel internacional para la producción de contenido audiovisual. Por otro, el sector cultural, literario y educativo también considera que Colombia es uno de los destinos más deseados para la organización de ferias, espectáculos y eventos, los cuales requieren de la importación y exportación temporal de mercancías propias de este sector.

En línea con lo anterior, el Gobierno nacional se ha encargado de promover, incentivar, regular y promocionar las industrias creativas mediante lo que ha llamado la “Economía Naranja”. De acuerdo con el Ministerio de Cultura, la Economía Naranja es *“una herramienta de desarrollo cultural, social y económico. Se diferencia de otras economías por el hecho de fundamentarse en la creación, producción y distribución de bienes y servicios, cuyo contenido de carácter cultural y creativo se puede proteger por los derechos de propiedad intelectual”*<sup>8</sup>. La Economía Naranja busca crear mecanismos que permitan desarrollar el potencial económico de la cultura y fomentar condiciones

<sup>8</sup> “Economía Naranja: Lo que usted debe saber”, página 4. Disponible en el siguiente link: [https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/atencion-al-ciudadano/\\_ABC\\_ECONOMI%CC%81A\\_NARANJA\\_.pdf](https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/atencion-al-ciudadano/_ABC_ECONOMI%CC%81A_NARANJA_.pdf)



para la sostenibilidad de los actores que la conforman, como la generación de empleo y la materialización de nuevas ideas y proyectos de contenidos culturales.

Como acercamiento normativo en la materia, se expidió la Ley 1834 del 2017 “*Por medio de la cual se fomenta la economía creativa*”, comúnmente conocida como la Ley Naranja. Consecuentemente, el Gobierno nacional firmó el Decreto 1935 del 2018 “*Por medio del cual se crea el Consejo Nacional de la Economía Naranja*”, órgano encargado de la coordinación de las acciones interinstitucionales del Gobierno nacional para la promoción, defensa, ejecución y divulgación de la industria creativa.

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Cultura, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y este Ministerio, emitieron el Decreto de incentivos a la economía naranja, el Decreto número 1669 del 12 de septiembre de 2019, mediante el cual se reglamentan disposiciones del Estatuto Tributario y se adicionan normas al Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria. Con base en la Ley 1943 de 2018 (de Reactivación Económica), el Decreto dispone el “*incentivo tributario para empresas de economía naranja*”, en referencia a “*las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete años*”.

Para lograr el beneficio, las empresas deben tener como objeto social exclusivo “*el desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y/o actividades creativas*”. También deben ser constituidas e iniciar sus actividades antes del 31 de diciembre del 2021. Así mismo, cumplir con los montos mínimos de empleos, que no pueden estar por debajo de los 3 puestos de trabajo.

Al respecto, las sociedades deben cumplir con los montos mínimos de inversión, que no pueden ser inferiores a 4.400 Unidades de Valor Tributario (UVT) y en un plazo máximo de tres años gravables y aclara que las empresas de Economía Naranja son las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios del régimen ordinario que tengan como objeto social exclusivo el desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y/o actividades creativas.

En este sentido, el Decreto determina que entre las actividades de las empresas beneficiadas se cuentan las industrias de joyerías, editoriales, producciones, exhibiciones y distribución de cine y televisión, grabación y edición sonora y de música, consultoría e instalaciones de informática, arquitectura e ingeniería, diseño, fotografía, artes plásticas y visuales, teatro, espectáculos musicales en vivo, bibliotecas y archivo, y turismo cultural,



Por otro lado, el Conpes 3762 del 2013 estableció “*los lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES*”. Los PINES son liderados y coordinados por la Presidencia de la República y tienen como propósito, específicamente, aumentar significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, generar un impacto significativo a la creación de empleo e inversión y aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno nacional acordó aprobar el PINE para el sector naranja, el cual incluye, entre otros, el Proyecto de Servicios Audiovisuales, que enlistó como una de sus actividades principales, la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul. Por consiguiente, desde sus inicios, la Presidencia de la República ha estado presente en los acercamientos que ha realizado el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con diferentes actores interesados, tanto del sector público como del privado, con el fin de evaluar y analizar la posibilidad de que Colombia se adhiera al Convenio de Estambul.

Desde la perspectiva de medición, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, “*la participación del valor agregado de la Economía Naranja con respecto al valor agregado nacional se ubica en promedio para la serie 2014-2018 en 1,9%*”<sup>9</sup>. Dentro de las denominadas industrias creativas se encuentran, entre otras, las producciones y exhibiciones de cine y videos y la producción de televisión y radio. De acuerdo con el Primer Reporte de Economía Naranja del DANE, “*entre 2014 y 2017, los proyectos cinematográficos nacionales han sido beneficiados en un promedio anual de \$20 mil millones a través de recursos de inversión y donaciones*”<sup>10</sup>. Así mismo, los largometrajes han pasado de 28 a 44 entre el 2014 y el 2017, alcanzando un aumento del 57%<sup>11</sup>. No obstante, lo anterior, si bien para el 2016 el número de espectadores de cine colombiano ascendió a \$4.791.703 millones, para el 2017 se redujo a \$ 3.684.450 millones.

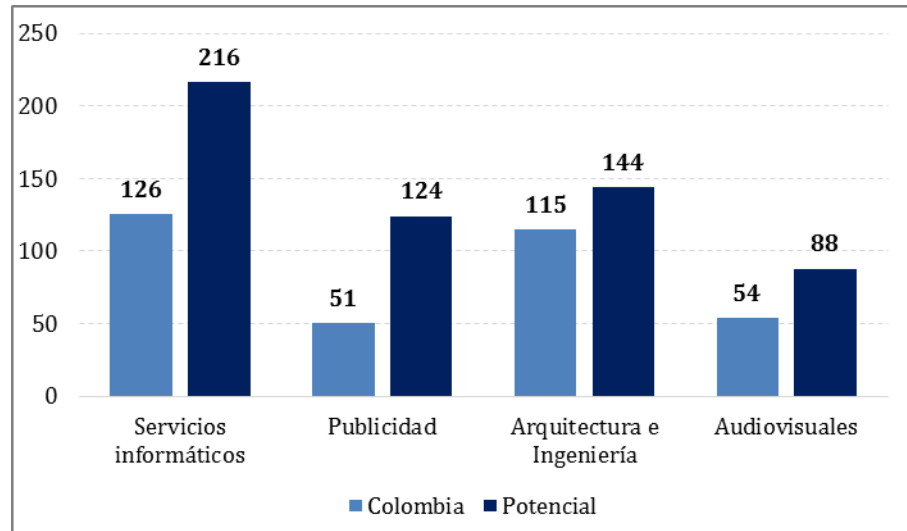
Por otro lado, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>12</sup>, Colombia participa únicamente con el 0.05% de las exportaciones globales en los servicios de Economía Naranja, no obstante, su potencial podría casi duplicarse. Para el caso de audiovisuales, Colombia pasaría de exportar 54 millones de dólares en el 2016, a 88 millones de dólares, así:

<sup>9</sup> “*Primer Reporte de Economía Naranja (2014 – 2018PI)*”, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, página 7. Disponible en el siguiente link: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-de-cultura-en-colombia/economia-naranja>

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 25.

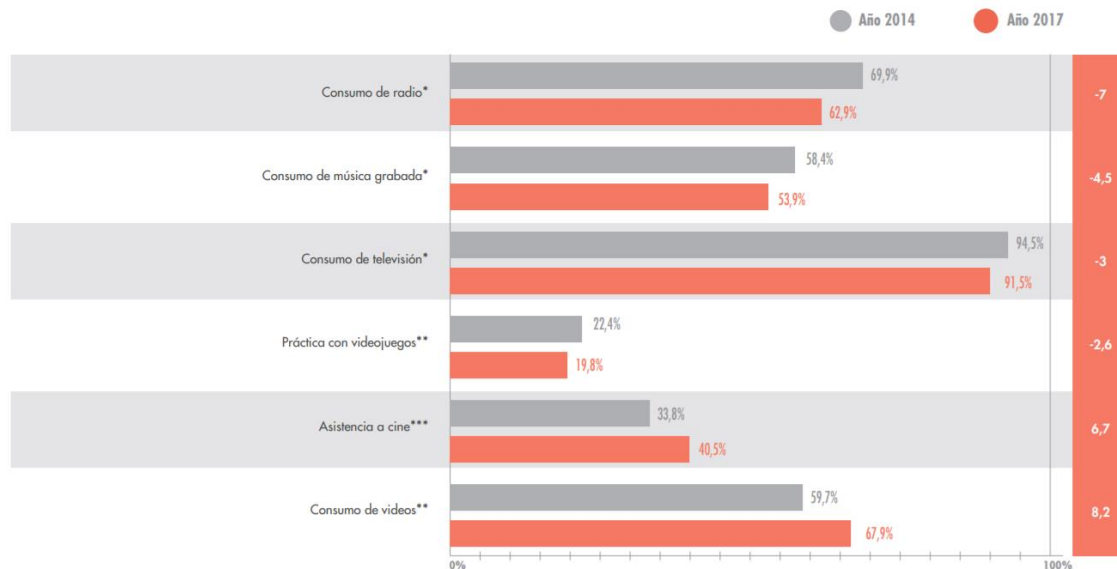
<sup>11</sup> *Ibidem*, página 25.

<sup>12</sup> Documento de diagnóstico, Proyecto BID “Exportación de servicios naranja”.



Para el sector literario, las cifras demuestran que el promedio de libros leídos por las personas de 12 años y más que afirmaron saber leer y escribir y que leyeron libros (población lectora), se mantiene estable para los años 2014, 2016 y 2017, con indicadores de 4,2 - 4,3 y 4,2 libros por persona, respectivamente<sup>13</sup>. Finalmente, para el sector audiovisual, las cifras ilustran lo siguiente:

<sup>13</sup> *Ibidem*, página 27.



Fuente: DANE, Encuesta de Consumo Cultural - ECC.

\* La pregunta se hizo con periodo de referencia de la última semana.

\*\* La pregunta se hizo con periodo de referencia del último mes.

\*\*\* La pregunta se hizo con periodo de referencia de los últimos 12 meses.

Por otro lado, a continuación, se ponen en evidencia algunos datos recolectados por ProColombia en una encuesta realizada a 78 empresas (entre exportadoras y agentes de aduanas) que ilustran las dificultades del procedimiento aduanero actual y beneficios que conllevaría la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul:

- Si bien se evidencia que no hay un tiempo promedio estándar para realizar una importación o exportación temporal, en algunas ocasiones este trámite puede durar meses, lo que puede implicar pérdidas para un empresario.
- Los empresarios afirman que hoy en día se requieren de entre 4 a 10 documentos para adelantar procesos de exportación y/o importación temporal. Este número elevado de documentos representan tiempo y dinero para un empresario, los cuales se podrían reducir mediante la utilización del Carnet ATA.
- El 50% de los encuestados respondió que la mayor dificultad en los procesos de importación y/o exportación temporal se concentra en la documentación y los trámites requeridos, seguido por costos y tiempos del proceso (40%) y en menor medida el conocimiento de los mismos (10%).



- Si bien los empresarios identificaron que los sectores que requieren con mayor urgencia la adopción del Carnet ATA son textiles, químicos y/o productos farmacéuticos, también listaron al sector de cine y audiovisuales, los dispositivos médicos y equipos biomédicos, la maquinaria para ferias o eventos en el exterior y los equipos, como sectores potenciales que podrán verse beneficiados de del Carnet ATA.
- El 84% de los empresarios considera de gran importancia la adopción del carnet ATA, por lo siguiente:
  - o Agilización de los procesos de importación y exportación que cumplen con los requisitos exigidos.
  - o Los métodos existentes para importaciones y exportaciones temporales tradicionales entorpecen y encarecen la operación de muchos negocios, especialmente para MIPYMEs. De este modo se apoya el desarrollo de los sectores económicos del país y especialmente a los empresarios.
  - o Menos costos en la operación de comercio exterior y agilización de las labores de los entes de control.
  - o Rapidez, facilidad, y manejo eficiente de la documentación y tramitología requeridos.
- Adicional a lo anterior, otro de los beneficios que identificaron los empresarios, es la oportunidad de ampliar las perspectivas de negocio a nivel internacional y mejorar los sistemas de identificación y registro de empresas que necesiten de este trámite con regularidad.
- Para el caso de los agentes de aduana, ellos concuerdan en que las principales dificultades de este tipo de procesos son los tiempos (40%), los documentos y trámites (40%) y en algunos casos el no tener conocimiento de estos (20%).
- Finalmente, ProColombia analizó el caso de la Empresa AG Estudios, quien tenía previsto realizar una filmación de escenas en Estados Unidos. El producto a exportar temporalmente eran 9 ópticas (lentes para cámaras), que equivalen a 45 kilos y 240.000 dólares. Sin embargo, la Empresa afirmó que “salir de Colombia con una exportación temporal no es el problema, el asunto es llegar a Estados Unidos. Al no tener un Carnet ATA, la aduana nos obligó a usar un



agente de aduanas y hacer el trámite regular. Tomó 4 días de retraso a la producción lo cual equivale a un costo de oportunidad de 25.000 dólares”.

En atención a las cifras descritas anteriormente, si bien la Economía Naranja ha venido creciendo satisfactoriamente durante los últimos años, el Gobierno nacional aún tiene trabajo por realizar para lograr alcanzar el potencial esperado. El auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es esperanzador, pero a su vez retador. El Gobierno debe poner a disposición de las empresas naranja, todas las herramientas que estén a su alcance para atender las necesidades del sector, con el fin de volver más atractivo al país en términos de crecimiento, productividad, empleo e inversión.

Por consiguiente, la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul es un mecanismo que se alinea directamente con la necesidad de promover las industrias creativas y culturales en el país. Esto es, teniendo en cuenta que actualmente los importadores y exportadores de estos sectores, por nombrar algunos ejemplos, cumplen con los requisitos y procedimientos para el diligenciamiento y la presentación de las declaraciones de importación o exportación y que, con la adhesión de Colombia al Convenio, se constituiría e implementaría una herramienta de facilitación del comercio indispensable para la promoción de la Economía Naranja en el país.

b. Otros sectores beneficiados:

Si bien la Economía Naranja es una de las industrias que más se beneficiará por la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul, también hay otros sectores que se verán favorecidos, los cuáles en términos generales, son los mismos que se benefician del régimen de importación temporal que opera hoy en día. Estos son, de acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales<sup>14</sup>, los siguientes:

- **Maquinaria pesada (oíl and gas):** máquinas, aparatos, instrumentos, herramientas y sus partes o accesorios que vengan al país para armar maquinaria, montar fábricas, puertos u oleoductos, destinados a la exploración o explotación de la riqueza nacional o ejecutar otras instalaciones similares, siempre que no formen parte de éstos;
- **Sector científico:** Instrumentos, útiles y material de campaña de expediciones científicas;

---

<sup>14</sup> <http://infraestructura.org.co/memoriaseventos/actualizaciontributaria2010/LIGIA%20NEYDA%20FLOREZ%20DIAN.pdf>



- **Material profesional:** los planos, maquetas, muestras y prototipos para el desarrollo de productos o proyectos nacionales;
  - **Sector de transporte y turístico:** los vehículos de uso privado cuando sean conducidos por el turista o lleguen con él y los artículos necesarios para su uso personal o profesional durante el tiempo de su estadía que sean empleados en las giras temporales por viajeros turistas;
  - **Sector deportivo:** vehículos y equipos que se traigan con el fin de tomar parte en competencias deportivas;
- c. Experiencia de otros países en la utilización del Carnet ATA:

Con el fin de analizar la experiencia en la utilización del Carnet ATA, así como los sectores que más se han visto beneficiados de este mecanismo de importación temporal, a continuación, se analizan dos casos específicos; España y Chile.

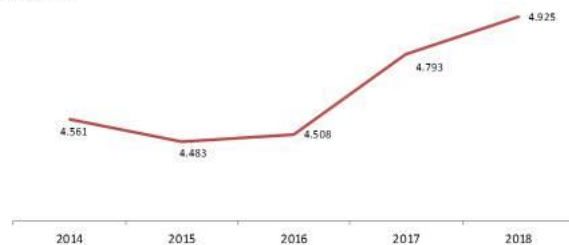
La Cámara de España le ha informado a este Ministerio y a la Cámara de Comercio de Bogotá los siguientes datos a 2017 sobre la utilización del Carnet ATA:

- Cuadernos emitidos por todos los países: 184.912
- Valor medio de las mercancías incluidas en los Carnets (US\$): 62.407.74
- Valor total de las mercancías incluidas en los Carnets (US\$): 25.518.212.616.11
- A continuación, se muestra una gráfica que evidencia la evolución del número de Carnets ATA emitidos en España entre el 2014 y el 2018:

## Evolución emisión Cuadernos ATA



Evolución del Nº de Cuadernos ATA emitidos en España.  
Periodo 2014-18



Reunión 4 de marzo de 2019  
Cámara de Comercio de Bogotá (Colombia) / Cámara de Comercio de España



Así mismo, de acuerdo con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España<sup>15</sup>, el Carnet ATA tiene utilidad para importar o exportar las siguientes mercancías: (i) aquellas que pueden ser mostradas en ferias y exposiciones, de carácter comercial, tanto privadas como oficiales, (ii) aquellas que los representantes comerciales enseñen en sus muestrarios, (iii) aquellas mercancías y equipos para la realización de trabajos de tipo profesional como radio, prensa, instalaciones técnicas, teatro, acontecimientos deportivos, entre otros. Así mismo, algunas empresas de transporte logístico en España<sup>16</sup> han afirmado que los sectores que más utilizan el Carnet ATA son aquellos que importan o exportan mercancías para eventos culturales, deportes y actividades profesionales.

Por otro lado, para el caso Chileno<sup>17</sup>, las cifras se comportan de la siguiente forma:

- Para el 2018, a Chile ingresaron un total de 952 Carnets ATA.
- En los últimos 5 años (2014 a 2018), Chile ha emitido un total de 255 Carnets ATA expedido por un monto total de US\$ 2.071.857 en garantías.
- Chile ha identificado las siguientes ventajas de adherirse al Convenio de Estambul:

<sup>15</sup> <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/tramites-y-gestiones/documentos-generales/documentos-comerciales/EST2012178215.html>

<sup>16</sup> <https://www.moldtrans.com/los-cuadernos-ata-en-la-exportacion-e-importacion/> y <https://www.ibertransit.com/cuaderno-ata-exportaciones-importaciones>

<sup>17</sup> Autoridad Aduanera en Chile.

- Simplificación de los procesos de aduana.
- Reducción de costos documentarios
- Bajo costo de expedición
- Posibilidad de ser usados por el dueño de la mercancía, sin necesidad de agentes aduaneros o intermediarios
- Amplio portafolio de mercancías que pueden ser amparados por el Carnet ATA.

Finalmente, a continuación, el ranking de países que han emitido Carnets ATA<sup>18</sup>:

1	Suiza
2	Alemania
3	Estados Unidos
4	Francia
5	Reino Unido
6	Italia
7	China
8	Japón
9	España

---


<sup>18</sup> Cámara de Comercio de España.

## 7. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables senadores que integran la plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «*CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL*», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”, acogiendo el texto propuesto.

El Convenio se anexa en su integridad en la presente ponencia.

De los Honorables Senadores,



**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República



**JAIME DURÁN BARRERA**  
Senador Ponente



**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
Senador Ponente



## 8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO


**PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”**

**“EI CONGRESO DE COLOMBIA,  
D E C R E T A”**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese el «*Convenio sobre Importación Temporal*», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el «*Convenio sobre Importación Temporal*», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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



**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República



**JAIME DURÁN BARRERA**  
Senador Ponente



**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
Senador Ponente