



Ratio Juris

ISSN: 1794-6638

ISSN: 2619-4066

Universidad Autónoma Latinoamericana

Madrid Arias, Gloria Nelly

Revisión a los cambios introducidos a la legislación
aduanera colombiana que generan inseguridad jurídica

Ratio Juris, vol. 16, núm. 33, 2021, Julio-Diciembre, pp. 521-548
Universidad Autónoma Latinoamericana

DOI: <https://doi.org/10.24142/raju.v16n33a8>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585771274008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

REVISIÓN A LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS
A LA LEGISLACIÓN ADUANERA COLOMBIANA
QUE GENERAN INSEGURIDAD JURÍDICA

REVIEW OF THE CHANGES INTRODUCED TO THE COLOMBIAN
CUSTOMS LEGISLATION THAT GENERATE LEGAL INSECURITY

REVISÃO DAS MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA LEGISLAÇÃO
ADUANEIRA COLOMBIANA QUE GERAM INSEGURANÇA
JURÍDICA

GLORIA NELLY MADRID ARIAS¹

Recibido: 5 de julio de 2021 - Aceptado: 26 de agosto de 2021

Publicado: 30 de noviembre de 2021

DOI: 10.24142/raju.v16n33a8

Resumen

La internacionalización de las economías exige de los gobiernos el fortalecimiento de las relaciones comerciales con otros países en todo el planeta. Las herramientas más utilizadas en las últimas décadas han sido los tratados de libre comercio que, además de la desgravación total o parcial y progresiva, implican cambios en las condiciones inter-

¹ Magíster en Administración con especialidad en Gestión Integrada de la Calidad, Seguridad y Medio Ambiente de la Universidad Viña del Mar de Chile. Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales, Administradora de Empresas y Tecnóloga en Comercio Exterior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6445-8681> CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000169977&lang=es Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=-699KmoAAAAJ&view_op=list_works&gmla=AJsN-F71Qse_5pykroci-T5UjH82rMfjKAMe681CFSqWZxwVLOLWWUReUAeHOABCeX6N3z-pw9iCszHY-4vH7jSBXpzvT9IvDf_gEreOf4RwoXuvAYJhlOpg. Correo electrónico: gloria.madrid9221@unaula.edu.co.

nas relativas a la normatividad aplicada, con el ánimo de facilitar las relaciones de comercio, la búsqueda de un lenguaje aduanero común, así como la estandarización de las operaciones aduaneras. Es una exigencia cada vez mayor que obliga a que se hagan ajustes a los procesos y procedimientos internos; aunado a ello, están los organismos multilaterales a los que cada vez se unen más países, con el propósito de buscar mejores condiciones económicas, políticas y sociales para sus administrados, pero es necesario prestar atención a las afectaciones que tales exigencias e implementaciones presuponen no solo en el ordenamiento interno, sino en la aplicación misma de las normas.

Palabras clave: cambios, inseguridad jurídica, organismos multilaterales, integración económica, imposición, reglas, normatividad, estandarización de normas, procesos aduaneros, procedimientos aduaneros, normatividad aduanera.

Abstract

The internationalization of economies requires governments to strengthen trade relations with other countries around the world; the most widely used tool in recent decades has been the Free Trade Agreements, which in addition to total or partial and progressive tax relief, imply changes in the internal conditions related to the regulations applied, with the aim of facilitating trade relations; the search for a common customs language, as well as the standardization of customs operations, is a growing requirement that forces adjustments to be made to internal processes and procedures; in addition to this, there are the multilateral organizations that more and more countries are joining, with the aim of seeking better economic, political and social conditions for their citizens, but it is necessary to pay attention to the effects that such requirements and implementations presuppose not only in the internal order, but also in the application of the rules themselves.

Keywords: changes, legal insecurity, multilateral organizations, economic integration, taxation, rules, standards, regulations, standardization of rules, customs process, customs procedures, customs regulations.

Resumo

A internacionalização das economias exige que os governos fortaleçam as relações comerciais com outros países do planeta; A ferramenta mais utilizada nas últimas décadas têm sido os Tratados de Livre Comércio, que, além da redução total ou parcial e progressiva, implicam mudanças nas condições internas relacionadas à regulamentação aplicada, com o objetivo de facilitar as relações comerciais; a busca de uma linguagem aduaneira comum, bem como a padronização das operações aduaneiras. É um requisito cada vez maior que requer ajustes nos processos e procedimentos internos; Além disso, existem os organismos multilaterais aos quais cada vez mais países estão aderindo, com o objetivo de buscar melhores condições econômicas, políticas e sociais para suas administrações, mas é preciso estar atento aos efeitos que tais demandas e implementações, pressupõe não apenas na ordem interna, mas na própria aplicação das normas.

Palavras-chave: mudanças, incerteza jurídica, organizações multilaterais, integração econômica, imposição, as regras, normatividade, padronização de normas, processos alfandegários, procedimentos alfandegários, regulamentos alfandegários.

INTRODUCCIÓN

El 9 de noviembre de 1989 el mundo cambió. Le llamaban “el muro de la infamia”. No solo dos naciones que habían sido separadas por él esperaban de forma silenciosa, pero anhelante, poder ver un día su caída. Y ese día por fin llegó.

Habían transcurrido casi 30 años. Ese muro no solo había tenido divisiones a las dos Alemanias, sino que, en realidad, había fortalecido la separación de todo un continente a partir de la Segunda Guerra Mundial, con lo que se conocería como “la cortina de hierro”. Y ese distanciamiento se dio en términos económicos, políticos y sociales entre la Europa del Este o como se le conocía, en general, la Europa comunista porque hacía parte del “bloque soviético”; y la otra, la Europa del Oeste o como se le llamaba entonces, la del “bloque capitalista”. Dicha división no se quedó en lo local, trascendió al mundo entero.

El planeta vivía una interminable Guerra Fría desde finales de 1945, que mantenía en vilo la seguridad, la tranquilidad y la estabilidad del mundo entero. Dos hegemones: uno, Rusia y sus aliados; y el otro, Estados Unidos y los suyos. Esa no era solamente una lucha de poder, también determinaba los sistemas políticos imperantes en el mundo en aquella época. Como bien es sabido, Rusia representaba el comunismo y Estados Unidos, el capitalismo; dos concepciones de la producción, de las relaciones sociales, del crecimiento económico interno, del consumo, del comercio interno e internacional, diametralmente opuestas.

Con la caída del Muro de Berlín se produjo un efecto dominó sobre el bloque soviético y los países que lo conformaban, más conocido como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —URSS—, que finalizó con su disolución en 1991, surgiendo así un solo hegemón: Estados Unidos de Norteamérica.

Con la caída de ambos, el Muro de Berlín y la cortina de hierro, las condiciones comerciales, políticas y económicas a nivel mundial cambiaron radicalmente, y Colombia no estaría exenta de ello.

Por imposición directa del Banco Mundial se hizo necesaria la implementación de cambios estructurales a la economía colombiana y a sus dinámicas de modernización del Estado, obligándose así a eliminar gradualmente el intervencionismo por parte del gobierno, mediante el desmonte de subsidios, entre otros beneficios, y dejando en cabeza de los privados la solución a las condiciones de bienestar.

La forma como se implementaron aquellas imposiciones del Banco Mundial, que ya venían haciéndose desde el gobierno de Virgilio Barco, aunque de forma incipiente, fue mediante el modelo neoliberal promovido por Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, a quien se le atribuye su creación. Cabe resaltar aquí que, aunque esa política fue modelada bajo diferentes componentes, para efectos de este trabajo, se abordará solo desde lo que compete al comercio internacional, la armonización del comercio y la internacionalización de la economía; cambios que se introdujeron y tuvieron su “ópera prima” durante el gobierno de César Gaviria, y no es porque hubiese sido el autor, sino porque fue él quien, a partir de 1990, implementó la “Apertura económica”, época desde la que se han venido dando todos los cambios introducidos a la legislación aduanera colombiana y, en general, a todo el sistema jurídico que regula el comercio exterior colombiano.

Hasta el inicio de la década de 1990, la de Colombia era una economía cerrada, protecciónista y enfocada en la sustitución de las importaciones, pero estas condiciones tampoco habían generado crecimiento económico interno, diversificación de la producción y mejoramiento de las condiciones de consumo de la población en general.

Entre los mecanismos de cierre de la economía se encuentran las barreras al comercio, unas son de tipo arancelario, representadas en porcentajes *ad valorem* que para la época, en varios de los capítulos, eran del 50 % o incluso superiores a este, gravámenes aplicados al valor de las mercancías en aduana, es decir, el valor CIF por sus siglas en inglés (*cost, insurance, freighth*); y las otras, de tipo no arancelario, correspondientes, entre otras, a las licencias y registros de importación; en este sentido, es importante tener en cuenta que, para ese momento, estaban establecidos tres regímenes de importación dentro del sistema armonizado, así: licencia previa, régimen de prohibida importación y libre importación.

En el caso del régimen de prohibida importación, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior —Incomex— no emitía documento respecto de este, porque el solo hecho de la clasificación no habilitaba procedimiento alguno.

En consideración al fenómeno de apertura económica, a partir de 1990, el gobierno estableció la política de comercio exterior, enfocada en el desmonte de los altos porcentajes arancelarios o porcentajes *ad valorem*, que fueron reducidos a niveles del 0 %, 5 %, 10 %, 15%, 20% y 35%; este último, en el caso de los vehículos, debido a que Colombia tiene sector ensamblador, y esta ha sido una forma de protegerlo y desincentivar el interés en la importación de este tipo de bienes. A la par, se desmontaron gradualmente las barreras no arancelarias y el sistema armonizado pasó a una

composición inversa, convirtiéndose el universo arancelario en un 98 % de libre importación (incluye libre importación con requisitos y libre importación sin requisitos), y el 2 % en el de licencia previa; desapareciendo, como régimen, el de prohibida importación.

En el caso específico de las mercancías que por clasificación estaban contenidas en el régimen de prohibida importación, estas pasaron a un control documental con el fin de que al momento de importar determinados bienes fuera necesario tramitar la licencia, proceso previo que rechazará la solicitud cuando así esté establecido en las normas que regulan la materia; por ejemplo, en la importación de armas, cuyo trámite de solicitud de licencia previa se realiza a través de la Industria Militar Colombiana —Indumil—.

Uno de los principales objetivos de la reducción progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias era permitir el ingreso de maquinaria y equipos altamente tecnificados, así como de materias primas, materiales e insumos para desarrollar la industria, fabricar bajo estándares internacionales de calidad, producir a escala para reducir los costos de producción; cambios que conducirían a la implementación del fenómeno de apertura comercial; es decir, la penetración de mercados internacionales producto del fortalecimiento del sector exportador y del crecimiento de la oferta exportable, como consecuencia de una apertura económica debidamente estructurada y correctamente aplicada.

Como se puede ver, en ese lapso se llevaron a cabo grandes transformaciones de la economía colombiana: apertura económica, apertura comercial, eliminación de la banda cambiaria por un tipo de cambio flexible que establece el valor de la moneda por la ley de oferta y demanda. Todo esto condujo, como era de esperarse, a que el país se abriera también a la posibilidad de negociar con otras economías no solo en el continente, sino en cualquier lugar del mundo, porque, como se explicó en apartados anteriores, ya no existían las barreras políticas que otrora se daban por el control que ejercían Rusia y Estados Unidos, y sus respectivos aliados en el mundo.

Cabe aclarar que el que Colombia fuera una economía cerrada no significaba que no tuviera relaciones de comercio exterior, de hecho, hacía parte, desde la firma del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969, de la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, mecanismo de integración económica de carácter subregional, que le ha permitido el intercambio de bienes con los demás países miembros —Ecuador, Perú y Bolivia—, con cero arancel (0 %). La CAN emite decisiones en relación con los procesos instaurados al interior del organismo; por ejemplo, la decisión 679 del 2008 estableció “la política arancelaria de la CAN” y dictó resoluciones de obligatorio cumplimiento a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, un

ejemplo de ello es la resolución núm. 2195 de Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios para la primera quincena de mayo de 2021.

Así las cosas, Colombia, como miembro de la CAN, está obliga a acatar, adoptar y adaptar lo dispuesto por el ordenamiento jurídico andino, de lo cual se infiere que la soberanía del país queda relegada frente a las decisiones emanadas por este organismo.

Adicional a lo anterior, se evidencia cómo a partir de la década de 1990, el país ha venido suscribiendo tratados y acuerdos comerciales con diferentes países y bloques de países que se listan de acuerdo con el Sistema de Información sobre Comercio Exterior que se encuentra en la página web de la Organización de Estados Americanos —OEA—:

Tabla 1 Tratados y acuerdos suscritos por Colombia

| Sistema de integración y vigencia | |
|---|---|
| Comunidad Andina | 26 de mayo de 1969 |
| Tratados de libre comercio y vigencia | |
| Alianza Pacífico | 1 de mayo del 2016 |
| Asociación Europea de Libre Comercio (AECLC) | 1 de julio del 2011 |
| Canadá | 15 de agosto del 2011 |
| Chile | 8 de mayo del 2009 |
| Corea | 15 de julio del 2016 |
| Costa Rica | 1 de agosto del 2016 |
| Estados Unidos | 15 de mayo del 2012 |
| Israel | 11 de agosto del 2020 |
| MERCOSUR APP.CE núm.72 | Argentina y Brasil, 20 de diciembre del 2017; Uruguay, 11 de junio del 2018; Paraguay, 29 de enero del 2019 |
| México | 1 de enero de 1995 |
| Triángulo del Norte: Salvador, Guatemala y Honduras | Guatemala, 13 de noviembre del 2009; Salvador, 1 de febrero del 2010; Honduras, 27 de marzo del 2010 |
| Unión Europea | 1 de agosto del 2013 |
| Acuerdos comerciales preferenciales y vigencia | |
| CARICOM Acuerdo de Alcance Parcial | 1 de enero de 1995 (información no aportada por la página de la OEA, se tomó de tlc.gov.co) |
| Colombia-Ecuador-Venezuela-MERCOSUR | 1 de abril del 2005 |
| Panamá (AAP.AT25TM No.29) | 18 de enero de 1993 |
| Venezuela (AAP.C No.28) | 19 de octubre del 2012 |

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información sobre Comercio Exterior.

En relación con los organismos multilaterales de los que hace parte Colombia, por tratarse del tema específico de este trabajo, solo se hace referencia a los que dictan normas en asuntos aduaneros:

Acuerdos multilaterales

Organización Mundial del Comercio —OMC—.

Organización Mundial de Aduanas —OMA—.

Organización Marítima Internacional —OMI—.

Organización de Naciones Unidas —ONU— AMUMAS (Acuerdos Multilaterales del Medio Ambiente).

Como se puede observar, no son pocos los tratados de libre comercio, los acuerdos comerciales suscritos o los organismos multilaterales de los que Colombia hace parte, y que, según el artículo 3 de la Ley Marco de Aduanas, Ley 1609 del 2013, tienen, entre otros, los siguientes objetivos:

Artículo 3. a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica [...] c) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional (Congreso de la República, 2013, párrafos 9-14).

Tomando como referente solo los dos literales anteriores, se evidencia, a partir de la promulgación de la Ley Marco de Aduanas, cómo Colombia se ha comprometido no solo a acatar, respetar, implementar y cumplir las condiciones en virtud de tratados, acuerdos y convenios suscritos y vigentes, sino que está dispuesta a adaptar y adecuar sus sistemas informáticos, así como los procesos aduaneros a las exigencias emanadas de dichos compromisos.

Surge aquí un asunto de fondo sobre la posibilidad de que el gobierno colombiano, en cabeza de las entidades correspondientes, en este caso, el Ministerio de Hacienda que tiene a cargo la formulación, modificación y promulgación del decreto que contiene el régimen aduanero colombiano, adapte una norma que incluya todas las condiciones emanadas de cada uno de los acuerdos, tratados o convenios —bilaterales o multilaterales—, así

como de los sistemas de integración, sin que ello altere los procesos y los procedimientos aduaneros, con miras a crear un ambiente seguro para todos los operadores del sistema; incluso, cuando se trata de aquellos que no surgen de un importador o un exportador colombiano, sino que condicionan el cumplimiento de los compromisos de los proveedores desde el exterior. Como es sabido, los Inconterms son los términos utilizados internacionalmente para definir tanto el lugar donde se lleva a cabo la entrega de la mercancía por parte del exportador, como las responsabilidades y obligaciones que asumen ambos, según lo establecido en el término acordado. En el caso de las negociaciones realizadas en el Incoterms entregado por el exportador con todos los derechos y obligaciones pagos —DDP por sus siglas en inglés (*delivery duty paid*)— en el lugar de destino acordado con el importador. Este es un caso que evidentemente genera muchos interrogantes, en especial, el que se ha planteado para el desarrollo de este trabajo: ¿son generadores de inseguridad jurídica, para los exportadores e importadores, los cambios estructurales introducidos a la legislación aduanera colombiana, en el periodo comprendido entre marzo del 2016 y julio del 2019?

Si bien es cierto que la delimitación temporal de este trabajo está circunscrita al lapso mencionado al final del párrafo anterior, es importante evidenciar que durante su realización, en abril del 2021, se introdujeron cambios sustanciales al Decreto 1165 de 2019, mediante el Decreto 360 que de por sí ya es complejo para los operadores del sistema en Colombia. Si se tiene en cuenta esta dificultad, cuáles podrán ser, entonces, las pretensiones del proveedor o el cliente que está en el exterior y que no tiene claro cuál es la normatividad que le será aplicada a la mercancía en Colombia durante el proceso de exportación o a la que tendrá que someterse al ingreso de sus bienes al territorio aduanero nacional —TAN— por el proceso de importación. La modificación *en comento* no será motivo de análisis ni será parte del contenido de este documento.

Es importante considerar que, a la fecha, se han producido los siguientes cambios:

- Decreto 2685 de 1999, derogado parcialmente por el Decreto 390 del 2016, que se aplicaría escalonadamente durante cuatro años, finalizando en marzo del 2020, año en el que tendría aplicación plena.
- Decreto 349 de 2018 que introdujo 202 artículos al Decreto 390 del 2019, sin contar derogatorias y vigencia.

- Decreto 1165 de 2019, mediante el cual se derogan todos los anteriores, sin haberse cumplido el término de los cuatro años de implementación que se había determinado para el Decreto 390 de 2016, y se reasume, casi en su totalidad, el Decreto 2685 de 1999.

Esta investigación es de carácter cualitativo, del tipo descriptivo-analítico-hermenéutico, cuyo objeto de estudio es la legislación aduanera colombiana, soportada en la recolección de datos de fuentes primarias y secundarias de información, con el fin de evidenciar y dejar expuesto, a través de un recorrido por cada uno de los decretos que derogan o modifican el objeto de estudio y mediante un comparativo sustancial, los cambios estructurales introducidos que pueden generar inseguridad e incertidumbre jurídica, tanto para los importadores como para los exportadores colombianos.

LA LEGISLACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS DESDE EL 2016 HASTA EL 2019

Antes de dar paso al desarrollo de los temas propuestos, se plantean algunas consideraciones previas que de alguna manera deberían ser motivo de análisis por la incidencia que tienen los organismos multilaterales, los acuerdos internacionales, los tratados de libre comercio, así como los sistemas de integración económica en las modificaciones a la legislación aduanera colombiana, que impactan directamente el sistema aduanero y se convierten en el sustento jurídico de dichos actos administrativos.

A partir de la década de 1990 iniciaron una serie de transformaciones globales que han incidido directamente en el modelo económico y de desarrollo del país; entre otros, el desmonte de los mecanismos de protección y barreras al comercio internacional.

Es así como en esta década convergieron dos fenómenos que incidieron categóricamente en la transformación del comercio exterior colombiano: el primero fue la promulgación de la Constitución política que obligó al Estado a promover políticas económicas que transformaran el comercio exterior, así como las relaciones comerciales con el resto del mundo; el segundo fue la creación de la Organización Mundial del Comercio —OMC— en el año de 1995, que migró del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio —GATT— a este organismo de carácter multilateral, cuyo propósito fundamental es regular las condiciones que rigen el comercio de bienes entre los países miembros.

Quizás, el de mayor impacto a considerar de forma tangencial en este trabajo es el fenómeno de la apertura económica, anterior, incluso, a la promulgación de la Constitución de 1991, el cual redujo las barreras al comercio, tanto arancelarias —con el desmonte de porcentajes *ad valorem*, debido a que un importante número de posiciones del universo arancelario estaban en niveles superiores al 50 %— como no arancelarias; esto es la eliminación gradual de requisitos, permisos, vistos buenos, autorizaciones. Este proceso también implicó el desmonte del régimen de prohibida importación y la transformación del régimen de previa —que pasó del 99 %—, al régimen de libre importación (con o sin requisitos), transformando el sistema en sentido inverso; es decir, pasando de una economía que implementaba como mecanismo de cierre las barreras no arancelarias de tipo documental, a un sistema económico abierto en el que solo el 2 % está sometido al régimen de previa, el cual exige la aprobación de la respectiva licencia, antes de que se lleve a cabo la introducción de los bienes al territorio aduanero nacional, cuyo incumplimiento es causal de decomiso de la mercancía, sin lugar a recursos ni legalización a través del rescate.

Producto de lo anterior, en Colombia surgen una serie de transformaciones en cuanto a la regulación aduanera, tendientes a controlar el ingreso ilegal de mercancías, con el propósito de disminuir las graves afectaciones económicas producidas por el contrabando y de facilitar el ingreso de bienes; adicionalmente, estas modificaciones permiten evidenciar cómo se adapta gradualmente la fundamentación de las normas locales con base en los protocolos, convenios, convenciones y acuerdos de carácter internacional, algunos vinculantes; otros, carecen de tal fuerza, pero que, en la mayoría de los casos, son de obligatorio cumplimiento, lo que le exige al gobierno traerlos al ordenamiento jurídico, como se evidencia en el Decreto 2685 de 1999, cuyo sustento legal está contenido en el segundo inciso de los considerandos, estableciendo que: “con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, las operaciones aduaneras deben armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las recoja en su integridad y consulte las tendencias legislativas internacionales” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 1).

Si bien es cierto que esta norma reguló durante algo más de 16 años los procesos de importación, exportación y de tránsito aduanero, tuvo una gran cantidad de decretos modificatorios durante ese período que, como bien lo manifiesta Juan José Lacoste (2019), especialista en derecho aduanero, en el texto *El tortuoso camino de la nueva regulación aduanera*: “hicieron

de la misma un instrumento jurídico desarticulado, incoherente y difícil de aplicar”, documento en el que además realizó un análisis certero acerca de “la crisis en la que había entrado el dicho decreto, incluso por los defectos de fondo de los que adolecía, desde el mismo origen de la norma”.

Debido a lo anterior, es importante tener en cuenta que, con el paso del tiempo, Colombia ha venido adquiriendo grandes compromisos ante organismos multilaterales que le imponen el cumplimiento de obligaciones de carácter legal, lo que se puede evidenciar en los primeros cuatro incisos de los considerandos en el Decreto 390 de 2016, en los que se hace referencia a: “la necesidad de armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales, dando una mayor trascendencia a las normas que emanan de la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, así como, al Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 76)

Llama la atención que aun cuando para la época en la que se llevó a cabo el proceso de construcción legal de la citada norma y como está contenido en el inciso segundo de sus considerandos, Colombia no hacía parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo —OCDE—, se acogiera y diera cumplimiento a sus condicionamientos, según lo indicado por ese organismo multilateral: “al revisar la política comercial del país, recomendó que se promulgara e implementara una nueva regulación aduanera” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016, p. 1).

En relación con el Decreto 390 de 2016, se considera necesario detenerse un poco más en él, por lo que significa el hecho de que Colombia introduzca normas o modificaciones a las mismas, como resultado de: “la revisión de la política comercial del país”. Revisión hecha por el organismo multilateral al que Colombia fue invitada a afiliarse en 2018, esto es dos años después de emitirse el Decreto 390, sustentado en las recomendaciones hechas por la OCDE, cuya admisión fue reconocida en el 2020, máxime si se tiene en cuenta que dentro de dicho proceso existen condicionamientos establecidos a través de los comités para el estudio de la obligatoriedad de introducir estos cambios a la legislación aduanera colombiana, a pesar de que el país no era miembro activo, había presentado su hoja de ruta desde el 2013 y estaba en estudio.

III. Technical Reviews by OECD Committees [...] 11. The Council may also take into account the evaluations of Colombia by other OECD bodies, not requested to undertake specific accession reviews, in order to compare Colombia's policies with OECD best practices [...] 13. As part of their reviews, committees may recommend changes to bring Colombia's legislation, policy and/or practices into line with OECD instruments or to bring Colombia's policies closer to OECD best practices. *In their formal opinions, committees may make recommendations for follow-up action by Colombia after accession* and may also recommend to Council that Colombia be requested to report back to the committee after accession on progress made in the implementation of these recommendations or on other relevant issues" (OCDE, 2013, pp. 3-4; cursivas fuera del texto).

El contenido en cursivas dice claramente: "En sus dictámenes formales, los comités pueden hacer recomendaciones para el seguimiento de Colombia después de la adhesión [...]" (OECD, 2013, pp. 3-4).

Así las cosas, los comités técnicos de la OCDE le hacen recomendaciones y seguimiento a un país después de haber sido admitido como miembro de dicho organismo; en ese orden de ideas, las revisiones hechas a la hoja de ruta como requisito previo a la admisión no eran de obligatoria aplicación y cumplimiento para el gobierno colombiano, toda vez que las recomendaciones son directrices que no tienen carácter vinculante, más tratándose de países que no hacen parte formal de un organismo multilateral; adicionalmente, el gobierno colombiano estaría obligado a realizar una verificación profunda en cuanto a las transformaciones, tanto de fondo como de forma, que afectan el ordenamiento legal interno y alteran los procesos contenidos en el decreto que reglamenta las operaciones del sistema aduanero, como en este caso concreto.

De lo anterior, surge un interrogante frente a la legalidad de una medida que genera cambios a la legislación aduanera colombiana, sustentada en unos compromisos que para la fecha adolecían, como ya se dijo, de carácter vinculante.

Entre otras, los cambios introducidos mediante el Decreto 390 de 2016 afectaron la estructura de la legislación aduanera, que pasó de estar constituida por los regímenes de importación, exportación y tránsito, a contener uno adicional: el régimen de depósito aduanero, que coincide con lo establecido en el Convenio de Kioto, revisado en el capítulo 1, anexo específico d, que determina el funcionamiento de los lugares habilitados para el almacenamiento de mercancías, en este caso específico, la norma estableció, además de las operaciones autorizadas, el término de permanencia de un año prorrogable por igual periodo.

Puede observarse que en una misma norma inciden las imposiciones que emanan de diferentes organismos multilaterales, lo que le impide al país diseñar y consolidar la estructura del sistema aduanero, acorde con las necesidades de crecimiento y estabilidad para ambos subsectores del sector externo de la economía.

Trascienden las afectaciones no solo por los procesos que fueron desmontados por el Decreto 390 de 2016 y la implementación de nuevos sistemas, sino por la dificultad para la interpretación de la norma y su correcta aplicación por parte de los usuarios operadores del sistema aduanero.

Bien vale preguntarse qué tan favorables son para Colombia las condiciones que adopta y adapta en su regulación aduanera, que tienen origen en organismos como la OCDE, cuyos miembros, 37 en total, en su gran mayoría, son países con altos estándares de calidad de vida, desarrollos tecnológicos, niveles de empleo y un ingreso per cápita como el de Alemania que para el 2019 era de 46.445.25 dólares; mientras que el de Colombia era de 6.428.68 dólares. Se toma como referencia dicho año en consideración a la afectación causada a todas las economías del planeta durante el 2020, por efectos de la declaratoria de la pandemia de covid-19 por parte de la Organización Mundial de Salud —OMS—. Así las cosas, es evidente que no solo Alemania, que por décadas ha sido considerada la potencia industrial de Europa, sino Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Japón, Noruega, entre otros, han aplicado grandes desarrollos tecnológicos que les han facilitado implementar las transformaciones a sus sistemas aduaneros, tanto en el ingreso como en la salida de mercancías de sus territorios, cambios que le han sido impuestos a Colombia no solo en un lapso de tiempo muy corto, sino que son emanados de diferentes fuentes y con múltiples características que no permiten la debida aplicación al sistema aduanero colombiano.

Contrario a los decretos posteriores al 2685 de 1999, este es el único que hace referencia, en su sustento legal, a que se “consulte las tendencias legislativas internacionales”, no a la obligatoriedad de acogerse a las que le sean exigidas por otros estados, órganos, organismos, sistemas de integración económica u otros, para modificar la legislación aduanera interna.

Iguales imposiciones se evidencian en el Decreto 349 de 2018, modificadorio del Decreto 390 de 2016, emanadas, en esta oportunidad, de la Organización Mundial de Aduanas, que le exige a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, incorporar las modificaciones a los modelos de datos que permiten el intercambio de información, tanto en lo normativo como en lo que al modelo de sistema-

tización de la información electrónico aduanero se refiere, con el fin de: “dar cumplimiento a los compromisos internacionales de armonización, facilitación y control al comercio exterior adquiridos por el Gobierno nacional” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016, p. 2).

Como puede observarse, el gobierno nacional se acoge a condiciones que tienen origen no solo en el sistema de integración económica del que hace parte en la unión aduanera, conocida como la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, sino también en organismos multilaterales como la Organización Mundial de Aduanas —OMA—, la Organización Mundial del Comercio —OMC—, la Organización Marítima Internacional —OMI—, la Organización Mundial del Trabajo —OIT—, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE, así como el cumplimiento a lo acordado en los tratados de libre comercio suscritos por Colombia y que le imponen al gobierno nacional ajustes a la normatividad aduanera.

LA LEGISLACIÓN ADUANERA

Desde antes de su ingreso a la OCDE, el gobierno colombiano acogió las recomendaciones hechas por dicho organismo para que se implementara un nuevo modelo que compilara en un solo documento la normatividad tan amplia que, sobre un mismo tema, expiden los diferentes ministerios y entidades del Estado; debido a ello, en el 2014, mediante el CONPES 3816, que tiene por objeto “sentar las bases para generar las capacidades institucionales para la implementación de la metodología de análisis de impacto normativo en el proceso de emisión de la normatividad en la Rama Ejecutiva del orden nacional”, se reglamentó, tal como está contenido en la página web del Departamento Nacional de Planeación, la hoja de ruta para la implementación de la política de mejora regulatoria en Colombia.

En cumplimiento a lo establecido en el documento CONPES 3816, se seleccionaron algunas entidades reguladoras, entre las que se encuentra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, eje y articulador de las políticas comerciales de Colombia con el exterior, para la realización de las respectivas pruebas piloto de análisis de impacto normativo, conocidas como pilotos AIN OCDE, que darían lugar a la creación de los decretos únicos reglamentarios —DUR—, que tienen por objeto que el ejecutivo pueda compilar en un solo contenido reglamentario todas las modificaciones o derogatorias introducidas a dichas normas, evitando así la expedición de un sinnúmero de decretos, cuyo análisis, conocimiento y aplicación se ha-

cen prácticamente inaccesibles a quienes está dirigida la normatividad específica e, incluso, para quienes estudian los temas relacionados con fines académicos o de investigación.

Es así, como surge el DUR 1165 de 2019 que contiene el régimen de aduanas colombiano. Este decreto regula todas las operaciones aduaneras de mercancías, desde y hacia el TAN, así como los lugares habilitados para realizar dichas operaciones; establece las condiciones, tanto antes, durante como después que se deben cumplir en los procesos de importación, de exportación y de tránsito aduanero; determina las responsabilidades y obligaciones de todos los usuarios del sistema, de acuerdo con las actividades que realizan en función del objeto para el que se crearon y fueron bien sea autorizados o habilitados por la Unidad Administrativa Especial DIAN, entre ellos se encuentran las agencias de aduana, las agencias de carga internacional, los depósitos habilitados —sean estos públicos o privados—, los importadores —en relación con la presentación y pago de las obligaciones, tributos, sanciones, intereses y demás cargas a que haya lugar, aun cuando sus actuaciones las realicen a través de un tercero—, así como los exportadores —en todas las operaciones y trámites previos a la solicitud de autorización de embarque, durante el traslado a puerto o aeropuerto para la salida temporal o definitiva de sus mercancías del TAN; al igual que sucede con los importadores, deben realizar los trámites de obligatorio cumplimiento, posteriores al proceso de exportación, aun cuando los hayan realizado a través de terceros—.

En su estructura, el DUR 1165 de 2019 está conformado por tres regímenes, a saber:

- El régimen de importaciones, constituido por doce modalidades.
- El régimen de exportaciones, constituido por diez modalidades.
- El régimen de tránsito, constituido por cuatro modalidades.

Además de otros asuntos, este decreto contiene la regulación de las zonas francas, así como el régimen sancionatorio, pero estos temas no serán motivo de estudio en este trabajo.

Las modalidades hacen referencia a las diferentes formas que pueden ser utilizadas para el ingreso —vía importaciones—, la salida —vía exportaciones— o el tránsito de mercancías.

En cuanto a las modalidades de importación, están contenidas en él:

- Título 5. Régimen de importación.
- Capítulo 3. Proceso de importación: artículos 168 al 172.
- Capítulo 4. Importación ordinaria: artículos 173 al 191; artículo 192 importación de muestras sin valor comercial.
- Capítulo 5. Importación con franquicia: artículos 193 al 195.
- Capítulo 6. Reimportación por perfeccionamiento pasivo: artículos 196 y 197.
- Capítulo 7. Reimportación en el mismo Estado: artículo 198.
- Capítulo 8. Importación en cumplimiento de garantía: artículo 199.
- Capítulo 9. Importación temporal para reexportación en el mismo Estado: artículos 200 al 221.
- Capítulo 10. Importación temporal para perfeccionamiento activo. Sección 1: Clases de importación temporal para perfeccionamiento activo: artículo 222; Sección 2: Importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital: artículos 223 al 227; Sección 3: Importación temporal de desarrollo de sistemas especiales de importación-exportación: artículos 228 al 243; Sección 4: Importación temporal para procesamiento industrial: artículos 244 al 249.
- Capítulo 11. Importación para transformación y/o ensamble: artículos 250 al 252.
- Capítulo 12. Tráfico postal y envíos urgentes: artículos 253 al 264.
- Capítulo 13. Entregas urgentes: artículo 265.
- Capítulo 14. Viajeros: artículos 266 al 287.

Las modalidades de exportación están contenidas en:

- Régimen de exportación.
- Capítulo 1. Disposiciones generales: artículos 340 al 345.
- Capítulo 2. Exportación definitiva. Sección 1: Exportación definitiva: Embarque único con datos definitivos al embarque: artículos 346 al 363; Sección 2: Exportación definitiva: Embarque único con datos provisionales: artículos 364 y 365.
- Capítulo 3. Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo: artículos 366 al 373.
- Capítulo 4. Exportación temporal para reexportación en el mismo Estado: artículos 374 al 379.

- Capítulo 5. Reexportación: artículos 380 al 382.
- Capítulo 6. Reembarque: artículos 383 al 385.
- Capítulo 7. Exportación por tráfico postal: artículos 386 al 393.
- Capítulo 8. Exportación de muestras sin valor comercial: artículos 394 al 397.
- Capítulo 9. Exportaciones temporales realizadas por viajeros: artículos 398 al 401.
- Capítulo 10. Exportación de menaje: artículos 402 al 403.
- Capítulo 11. Programas especiales de exportación: artículos 404 al 411.
- Las modalidades de tránsito están contenidas en:
- Título 7. Régimen de tránsito aduanero, transporte multimodal, cabotaje y transbordo.
- Capítulo 1. Tránsito aduanero: artículos 432 al 449.
- Capítulo 2. Transporte multimodal: artículos 450 al 453.
- Capítulo 3. Cabotaje: artículos 454 al 464.
- Capítulo 4. Transbordo: artículos. 465 al 467.

En relación con las importaciones, es necesario aclarar que, contrario a lo que se piensa en forma generalizada, las negociaciones realizadas con los proveedores en el exterior, el tránsito de las mercancías en el trayecto internacional, conocido como transporte principal, las demás operaciones relacionadas con la gestión de importaciones y la logística o la distribución física internacional no hacen parte del proceso de importación, en consideración a que este realmente inicia con los trámites previos a la llegada de las mercancías al TAN, realizados a través del sistema aduanero, y finaliza con el levante de las mercancías, autorización otorgada por la autoridad aduanera en el lugar habilitado en el que se encuentran, que puede darse en una de dos condiciones:

- En libre disposición, para aquellas mercancías que han cumplido con todas las obligaciones aduaneras, incluso, el pago de los tributos correspondientes, de acuerdo con el porcentaje *ad valorem* establecido, acorde con la clasificación de las mercancías que, para el momento de este trabajo, está contenida en el Decreto 2153 de 2016, conocido como arancel de aduanas y sus modificaciones.

- En disposición restringida, como sucede con las importaciones temporales de corto plazo que no están sujetas al pago de tributos, aunque sí a su liquidación; y las importaciones temporales de largo plazo, cuyas obligaciones tributarias se difieren a la cantidad de periodos que permanecerá la mercancía en el TAN, que el DUR 1165 de 2019 ha establecido máximo por 5 años, es decir, 10 periodos, cuyas cuotas se pagan semestre vencido.

En cuanto a las exportaciones, el proceso de exportación inicia con la solicitud de autorización de embarque, que tiene vigencia de un mes para que se lleve a cabo la salida efectiva de las mercancías del TAN.

Cabe resaltar que el DUR 1165 de 2019 solo aplica para la importación y exportación de mercancías, en consideración a que los servicios, salvo la energía eléctrica, no son susceptibles de clasificación arancelaria y están sometidos a otros procesos y condiciones legales que no hacen parte de este trabajo.

EL SISTEMA ADUANERO EN VIRTUD DE LOS CAMBIOS QUE GENERAN INSEGURIDAD JURÍDICA

Es usual que las normas tengan un nombre que, además del número y la fecha, sirve para identificarlas, incluso, cuando se les introducen cambios. La forma como se llama el código o la ley prevalece; es el caso del Código de Comercio; del Código Civil, del Código Penal, del Código de Procedimiento Penal, del Código General del Proceso. No es así con la legislación aduanera colombiana:

- Decreto 2685 de 1999. Legislación Aduanera.
- Decreto 390 de 2016. Regulación Aduanera.
- Decreto 1165 de 2019. Régimen de Aduanas.

No solo surge la incertidumbre en cuanto a qué norma regula el sistema aduanero y por cuánto tiempo estará vigente, hasta su nombre genera conflicto en el uso del lenguaje cotidiano en el ámbito de aplicación.

La normatividad aduanera establece la forma cómo se tendrán que llevar a cabo los procesos de importación, exportación y tránsito, dependiendo de la modalidad a la que se someten las mercancías en cada uno de esos regímenes, permitiendo al usuario del sistema tener claro en qué momento debe proceder y a qué condiciones estará sometido al momento de presentar las mercancías, bien sea directamente o a través de la agencia de aduanas que haya contratado.

Cabe resaltar que, en la actual norma aduanera, es decir, el DUR 1165 de 2019, luego de los cambios introducidos mediante el Decreto 390 de 2016, los tres regímenes retomaron nuevamente la estructura y contenido del derogado Decreto 2685 de 1999 (no puede ser considerado para ningún efecto como DUR), y lo único que los diferencia es que, en este último, las modalidades estaban identificadas con literales; para una revisión del tema, remitirse a:

- Modalidades de importación: Título v, capítulo iv, artículo 116 y siguientes.
- Modalidades de exportación: Título vii, capítulo i, artículo 263 y siguientes.
- Modalidades de tránsito aduanero: Título viii, capítulos i, ii, iii, y iv, artículo 353 y siguientes.

En relación con el tema de seguridad jurídica, es fundamental que, desde la creación misma de las normas, los criterios de aplicación sean claros para que no quede ningún margen posible a interpretaciones erróneas, que seguramente conducirán a los usuarios del sistema no solo a la imposición de multas, sanciones, aprehensiones y decomisos, sino, incluso, a la pérdida de la habilitación, en el caso de los lugares, o de la autorización, cuando se trata de personas, bien sean jurídicas o naturales.

Una de las razones por las que se dio trámite a la creación y promulgación del Decreto 390 de 2016 fue, precisamente, que el Decreto 2685 de 1999, desde que entró en vigencia, es decir, del 1 de julio del 2000 hasta junio del 2015, tuvo:

- 59 modificaciones mediante decretos.
- 9 adiciones mediante decretos.
- 5 derogatorias parciales mediante decretos.
- 3 desarrollos normativos mediante resoluciones.
- 1 reglamentación mediante la resolución 4240 de la DIAN.

La anterior compilación, de acuerdo con la información contenida en la página del Ministerio de Transporte, previa a los considerandos del Decreto 2685.

INCERTIDUMBRE JURÍDICA EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD

Con la entrada en vigencia del Decreto 390 de 2016 se generaron graves inconvenientes, especialmente en lo que a la aplicación de la norma se refiere, en consideración a que, como se puede observar en el artículo 674, el Decreto 2685 de 1999 no fue derogado plenamente, sino de manera escalonada, estableciendo tres reglas diferentes para su entrada en vigencia:

- 1 Al momento de entrar en vigencia el decreto, también lo harían:
 - Los artículos: 1 al 4; 7; 9 al 34.
 - Del artículo 35, el numeral 2.1.
 - Los artículos 36 al 41; 43; 44; 111 al 113; 155 al 166; 486 al 503; 505 al 510; 550 al 561; 611 al 673.
- 2 Estableció que los artículos restantes regirían 180 días después de la fecha de publicación de la norma, término que se le había otorgado a la dian para reglamentarlos, pero le concedieron la prerrogativa a la entidad para mantener la reglamentación que estaba vigente en el momento: la resolución 4240 de 2000 y la resolución 1245 de 2005, siempre y cuando no fuera en contravía del decreto ejusdem.
- 3 Además, le concedió a la dian un plazo de 24 meses para realizar todos los ajustes y pruebas al sistema informático utilizado por los usuarios para llevar a cabo todos los trámites aduaneros.

Entre tanto, mediante el artículo 675 se establecieron cuatro disposiciones adicionales relacionadas con:

1. Artículos y decretos correspondientes que continúan vigentes.
2. La vigencia de las autorizaciones que le hubieran sido otorgadas a los usuarios altamente exportadores —Altex— y a los usuarios aduaneros permanentes —UAP— se mantendrían por 4 años más, y para aquellos que hubieren radicado la solicitud al momento de la entrada en vigencia del Decreto 390 y les fuera reconocida, solo se les otorgaría hasta el 22 de marzo del 2020.
3. Hasta tanto se expida una regulación, se mantiene la vigencia de las normas expedidas para las zonas francas, sistemas especiales de importación-exportación, sociedades de comercialización internacional y zonas especiales económicas de exportación, así como la de las sociedades de comercialización internacional.

4. Igualmente, mantener vigente la regulación de los programas especiales de exportación —PEX—, contenidos en los artículos 329 al 334 – 1, del Decreto 2685 de 1999; incluidas las respectivas modificaciones que le hubieran sido introducidas a la fecha.

Empero, adicional a lo anterior, la DIAN, el 22 de marzo del mismo año, es decir, a la par con la entrada en vigencia del Decreto 390, emitió la circular 003 mediante la cual dio a conocer públicamente la modificación al artículo 674, entre otros asuntos, en consideración a que este contenía artículos que fueron reconocidos como vigentes sin estarlo.

Bien valdría la pena preguntarse si dentro de las funciones generales que le fueron conferidas a la entidad, contenidas en el artículo 3 del Decreto 4048 de 2008, derogado por el artículo 84 del Decreto 1742 de 2020, están las de modificar decretos, como en este caso, mediante una circular u otra norma de carácter superior, toda vez que el numeral 18 de dicho artículo establece: “compilar, actualizar y divulgar las normas sobre régímenes (DIAN, 2004, p. 20).

Hay que considerar que la inseguridad jurídica no está enmarcada solamente en el hecho de que la nueva normatividad se promulgara de forma escalonada, no definitiva ni en su totalidad, lo que ya era una evidentemente falla en cuanto a la conexidad que hay en el articulado, porque si bien es cierto el sistema se ha sido diseñado de manera ordenada y secuencial en cuanto a la forma se refiere, su aplicación en cada proceso no necesariamente se ajusta a dicho orden, de tal manera que el usuario del sistema, llámese importador, exportador, agencia de aduanas, tenía que aplicar dos decretos, el 390 y el 2685, para poder realizar las actividades aduaneras correspondientes, elevando así las posibilidades de cometer errores que, como ya se expuso en acápitres anteriores, conducen a sanciones, aprehensiones o incluso al decomiso de la mercancía, lo que genera, como era de esperarse, la ralentización de los procesos. También es necesario considerar que dicha inseguridad jurídica se vería manifiesta en los cambios, tanto de forma como de fondo, introducidos a través de dicha norma.

El Decreto 390 de 2016 modificó incluso parte de los términos, tratando de ajustarlos a las regulaciones aduaneras de otros países, ya que era una exigencia para el cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales; modificaciones que también responden a la misma estandarización de procesos y procedimientos al interior de la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, de acuerdo con lo dispuesto en la Decisión 618 de 2005; como ya se explicó, estos ajustes son promovidos por las condiciones impuestas por organismos multilaterales como la OCDE.

Entre los cambios más destacados por su impacto en la forma cómo se expresa la norma y que se introdujeron mediante el Decreto 390 de 2016, se encuentran los términos que los usuarios aduaneros deben adaptar a sus actividades cotidianas, lo cual, en el caso del desaduanamiento, no se logró. Sin desconocer la importancia que revisten todos, se registran para una mejor comprensión del asunto:

Tabla 2 Comparativo de los cambios introducidos a los Decretos 2685 de 1999; 390 del 2016 y DUR 1165 del 2019

| Decreto 2685 de 1999 | Decreto 390 de 2016 | dur 1165 de 2019 |
|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| Inspección aduanera | Aforo | Inspección aduanera |
| Tributos aduaneros | Derechos e Impuestos a la importación | Tributos aduaneros |
| Disposición restringida | Fue eliminado, siendo fundamental en el levante de las mercancías en las importaciones temporales, tanto de corto como de largo plazo | Mercancía de disposición restringida |
| Mercancía nacionalizada | Desaduanamiento | Nacionalización de mercancías |
| Mercancía en libre disposición | Mercancía en libre circulación | Mercancía en libre disposición |
| Residente en el exterior | Residente en el país | Residente en el país |
| | | Residente en el exterior |

Fuente: elaboración propia

Ahora, en relación con la estructura, los cambios que impuso el Decreto 390 de 2016 fueron de la siguiente magnitud:

1. Convirtió las modalidades de importación, exportación y tránsito en regímenes, a saber:
 - A las modalidades de importación las llamó regímenes de importación.
 - A las importaciones temporales de corto y largo plazo, las convirtió en regímenes suspensivos, admisión temporal.
 - A la modalidad de importación para transformación o ensamble, la convirtió en transformación y/o ensamble.
 - Creó los regímenes especiales de importación, en los que incluyó, entre otros, las importaciones temporales de mercancías alquiladas o con contrato de arrendamiento con opción de compra *leasing*; de medios

de transporte de uso particular; de embarcaciones de recreo de uso privado que sean aptas para la navegación de altura; adicionó el menaje de casa. Eliminó la modalidad de importación por tráfico postal y envíos urgentes, y la convirtió en tráfico postal. Eliminó la modalidad de importación de entregas urgentes y la convirtió en envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

2. Igual suerte corrieron las modalidades de exportación, a las que encarcó en regímenes:
 - Regímenes de exportación.
 - Exportación temporal.
 - Regímenes especiales de exportación.
3. Creó el régimen de depósito aduanero.
4. Convirtió las modalidades de tránsito aduanero en regímenes de tránsito y eliminó el transporte multimodal, manteniendo solo tránsito aduanero, cabotaje y transbordo.

En relación con los procesos aduaneros, es necesario tener en cuenta que todos se deben presentar a través de los servicios informáticos electrónicos que están bajo control de la DIAN, por tal razón, cuando se introduzca alguna modificación en la forma como está establecido el cálculo del valor en aduana de las mercancías para la respectiva liquidación y pago de las obligaciones aduaneras, esto redundará en los correspondientes cambios a la estructura del sistema electrónico que almacena la información de todas las operaciones de ingreso, salida y tránsito de mercancías.

Bien vale detenerse un poco para explicar un asunto de trascendental importancia: la liquidación de la importación de mercancías introducidas al TAN bajo la modalidad de importación temporal para reexportación en el mismo Estado, ya sean de corto o de largo plazo, o como las denominaría el Decreto 390 de 2016 en los regímenes suspensivos: admisión temporal para la reexportación en el mismo Estado.

En el Decreto 2685 de 1999 la liquidación de las importaciones temporales se dejaba indicada en dólares americanos; al momento del pago, semestre vencido, contado a partir de la fecha del levante, la cuota se convertía a pesos, multiplicando el valor por la tasa representativa del mercado —TRM— para efectos aduaneros.

En el Decreto 390 de 2016, la liquidación de las operaciones se hacía en pesos colombianos —COP— y se convertía a la unidad de valor tributario —UVT— vigente en dicho momento. El pago de la primera cuota se hacía dentro del término de permanencia de la mercancía en el lugar habilitado al solicitar el levante; para el pago de cada una de las cuotas subsiguientes, se convertía nuevamente el valor de las UVT a COP.

Esta forma de liquidación condujo a un cambio no solo en el proceso, sino también en el sistema, toda vez que, en este caso específicamente, el Formulario 500 Declaración de Importación no contiene espacios en los que se pueda dejar indicado el valor en UVT correspondiente a cada cuota.

El DUR 1165 de 2019 implementó nuevamente la liquidación de las obligaciones aduaneras de las importaciones temporales, como estaban establecidas en el Decreto 2685.

Otra de las modificaciones introducidas por el Decreto 390, de acuerdo con el artículo 669, fue la autorización para que el declarante, el importador o el exportador, en las operaciones de tránsito de mercancías, actuaran sin la intermediación de una agencia de aduanas, siempre que las operaciones fueran por un monto inferior a FOB de treinta mil dólares americanos (USD30.000) en cada embarque; para el primer año de entrada en vigencia de dicha norma, en adelante, podrían representarse en todas las operaciones sin restricción en el monto; pero qué beneficio le trajo esta decisión a los declarantes citados: prácticamente ninguna, porque quien quiera realizar las operaciones, la liquidación, el pago, la inspección previa y el retiro de mercancías del lugar habilitado tendrá que hacerlo personalmente o a través de un apoderado en cada puerto, aeropuerto o zona de frontera por donde ingrese o salga la mercancía, asumiendo las sanciones por errores u omisiones, de acuerdo con el respectivo régimen.

CONCLUSIONES

La seguridad jurídica no se puede predicar de las normas que se expediten invocándola, cuando en realidad los actos administrativos y la misma regulación van en contravía de dicha seguridad; tampoco depende de la actuación del juez que, como bien se sabe, está sometido al imperio de la ley, que no hace referencia solo a los contenidos que surgen del legislativo, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, sino a la normatividad de diferente rango, decretos, resoluciones y demás de los que puedan surgir controversias y llevar a los sujetos a la búsqueda de una sentencia, que ambas partes pretenden les sea favorable.

En este asunto de la normatividad aduanera es necesario tener en cuenta que la interpretación surge en el primer interesado en que su aplicación sea correcta, es decir, en cabeza del declarante, ya sea importador, exportador o un tercero en su nombre que bien puede ser la agencia de aduanas o un apoderado que conozca no solo la normatividad aduanera, sino que sepa cómo debe ser aplicada en cada caso específicamente. Así las cosas, luego, estará en cabeza de la autoridad aduanera representada por el funcionario de la DIAN, de quien se pretende la máxima imparcialidad y objetividad tanto en la interpretación de la norma como en su aplicación, cuando surjan dudas respecto a la clasificación, la introducción o salida de las mercancías hacia o desde el TAN, así como de la declaración, presentación, liquidación y pago de las obligaciones aduaneras, pues es muy complejo el hecho de que las mismas normas puedan inducir a errores cuando no hay claridad, como ha ocurrido con la promulgación de los decretos que rigen el sistema aduanero colombiano, en el periodo comprendido entre el 2016 y el 2019.

REFERENCIAS

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2016). Circular externa 000003 del 22 de marzo de 2016. Aplicación Numeral 1 artículo 674 del Decreto 390 de 2016. http://www.icdt.co/noticia_al_dia/2016/MARZO%202016/23%20de%20marzo%20de%202016/CirEx000003_16.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2018). Circular 20 del 30 de julio de 2018. Directrices orientadas a garantizar la seguridad jurídica en las actuaciones y actos de la UAE. http://www.icdt.co/wp-content/Boletines/BOLETINDIARIO/2018/AGOSTO2018/3AGOSTO/CirDIAN20_18.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. – DIAN. (2008). Decreto 4048 de 2008. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. https://www.funzionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66501
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). Decreto 2685 de 28 de diciembre de 1999. Por el cual se modifica la legislación aduanera. https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf
- Ministerio de Transporte. (1999). Decreto 2685 de 1999. Compilación de modificaciones, adiciones, derogatorias, desarrollo de la norma. <https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/115/1/DECRETO%202685%20DE%201999.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Decreto 390 del 7 de marzo del 2016. Por el cual se establece la regulación aduanera. https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Estatuto%20Aduanero/Decreto_390_del_07de_Marzo_de_2016.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Decreto 349 del 2018. Por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016 y se dictan otras disposiciones. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034532>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Decreto 1165 de 2019. Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1603 de 2013. https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/07/DECRETO-1165-DEL-2-DE-JULIO-DE-2019_compressed-1-comprimido.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Decreto 360 del 2021. Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2018 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20360%20DEL%207%20DE%20ABRIL%20DE%202021.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia – Conpes. (2014). Documento Conpes 3816. Mejora normativa: Análisis de impacto. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>.

Gaviria, S. (2017, marzo 17). La implementación del análisis de impacto normativo mejorará nuestra política regulatoria. *Departamento Nacional de Planeación*.<https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CLa-implementaci%C3%B3n-del-An%C3%A1lisis-de-Impacto-Normativo-mejorar%C3%A1-nuestra-pol%C3%ADtica-regulatoria%E2%80%9D-Sim%C3%B3n-Gaviria-Mu%C3%B3n-B1oz-.aspx>

Harvey, D. (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Revisita Apuntes del CENES*, 27(45), 1-24 <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/download/3032/2747/>

Jaramillo, A. (2012). Apertura económica en Colombia. *Revista Universidad Eafit*, 28(87), 15-32. <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/16592/document%20-%202020-06-24T081645.007.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Lacoste, J. R. (2019). El tortuoso camino de la nueva regulación aduanera. *Revista Zona Logística*. https://zonalogistica.com/el-tortuoso-camino-de-la-nueva-regulacion-aduanera/#_ftn5

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1609 del 2013 por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=51146

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. (2013). *Roadmap for the accession of colombia to the OECD convention*. [Hoja de ruta para la adhesión de Colombia al convenio de la OCDE] [https://one.oecd.org/document/C\(2013\)110/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2013)110/FINAL/en/pdf)

Piedrahita, C. (2000). Retrospectiva arancelaria colombiana, una década de liberación comercial: 1990-1999. *Cuadernos de Trabajo*, 8(55). <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/055.%20Retrospectiva%20arancelaria%20colombiana.%20Una%20d%C3%A9cada%20de%20liberaci%C3%B3n%20comercial%201990-1999.pdf>