

Los siguientes artículos son el preprint previo al proceso final de revisión de estilo, maquetación y versión final con todas las correcciones. Pero antes de que pasen a dicho proceso y luego de haber pasado por la revisión de los editores, el comité científico y editorial, además de su revisión por pares doble ciego, se procede a colocarlos a disposición del público en general, especialmente dirigido a la comunidad científica, para que haga observaciones finales a los artículos, atendiendo la apuesta de la revista de mantener la ciencia abierta y por tanto la revisión abierta luego de pares, razón por la cual podrán realizar sus observaciones al correo: editor.ratiojuris@unaula.edu.co indicando el nombre del artículo, pagina, y párrafo o texto que deba ser revisado.

**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:

Resumen

La internacionalización de las economías, exige de los gobiernos el fortalecimiento de las relaciones comerciales con otros países en todo el planeta; la herramienta más utilizada en las últimas décadas han sido los Tratados de Libre Comercio, que además de la desgravación total o parcial y progresiva, implica, cambios en las condiciones internas 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 ánimo 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 sólo 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

¹ <https://orcid.org/0000-0002-6445-8681> CVLAC: Google Scholar:

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 sólo 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, y ese muro no sólo había tenido dividendos a las dos Alemanias, sino que, en realidad había fortalecido la separación de todo un continente, iniciada después de la segunda guerra mundial, con lo que se conocería como “la cortina de hierro”; y se hablaba en términos económicos, políticos y sociales de 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”; pero 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 sólo 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 fuera modelada bajo diferentes componentes, para efectos de este trabajo, se abordará sólo desde lo que compete al comercio internacional, la armonización del comercio, y la internacionalización de la economía; cambios estos que se introdujeron y tuvieron su “opera 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 del 90, la de Colombia, era una economía cerrada, proteccionista y enfocada en la sustitución de las importaciones, pero estas condiciones tampoco habían sido generadoras de 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, tanto de tipo arancelario, representados en porcentajes Ad-Valorem, que para la época, en varios de los capítulos eran del 50% o incluso superiores a éste, gravámenes aplicados al Valor de las Mercancías en Aduana, es decir, el valor CIF por sus siglas en Inglés (Cost, Insurance, Freight); y las barreras de tipo no arancelario, correspondientes, entre otros, 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

- Libre importación

En el caso del Régimen de Prohibida Importación, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior – INCOMEX, no emitía documento respecto de éste, porque el sólo 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%, 35%, este último, en el caso de los vehículos, debido a que Colombia tiene sector ensamblador y ésta 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, pasaron a un control documental con el fin que al momento que se pretenda importar determinados bienes, es necesario tramitar la Licencia, proceso previo que rechazará la solicitud cuando así esté establecido en las normas que regulan la materia, ejemplo, cuando se trata de 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 estos, que conducirían a la implementación del fenómeno de Apertura Comercial, es decir, la penetración de mercados internacionales producto del fortalecimiento del sector exportador y el crecimiento de la oferta exportable, como consecuencia de una Apertura Económica debidamente estructura 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 tipo de cambio flexible, que establece el valor de la moneda por la ley de oferta y demanda, y todo esto, condujo, como era de esperarse, a que el País se abriera también, a la posibilidad de negociar con otras economías, no sólo 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, Bolivia, con cero arancel (0%). La CAN emite Decisiones, en

relación con los procesos instaurados al interior del Organismo, por ejemplo, Decisión 679 del 2008, que estableció “la política arancelaria de la CAN”; y dicta Resoluciones de obligatorio cumplimiento a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, un ejemplo de ello, la Resolución No. 2195 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 Comunidad Andina de Naciones, se 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 de aquel.

Adicional a lo anterior, se evidencia cómo a partir de la década del 90, 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, página web, de la Organización de Estados Americanos – OEA:

SISTEMA DE INTEGRACIÓN

Comunidad Andina	1969
CAN – MERCOSUR	2004 (no está contenido en la página de la OEA)

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Alianza Pacífico	2012
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	2011
Canadá	2011
Chile	2009
Corea	2016
Costa Rica	2015
Estados Unidos	2012
Israel	2020
México	1994
Triángulo del Norte Salvador, Guatemala, Honduras	2007
Unión Europea	2012

ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES

CARICOM Acuerdo de Alcance Parcial	1994
Colombia-Ecuador-Venezuela - MERCOSUR	2004
Panamá	1993
Venezuela	2012

Por tratarse del tema específico en el desarrollo de este trabajo, en relación con los organismos multilaterales de los que hace parte Colombia, sólo 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)

Como se puede observar, no son pocos los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales suscritos o los organismos multilaterales de los que hace parte Colombia, y que, según en el artículo 3° de la Ley Marco de Aduanas, ley 1609 del 2013, establece 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, párrafo 9-14)

Tomando como referente, sólo los dos literales anteriores, se evidencia a partir de la promulgación de la ley marco de aduanas, cómo Colombia se ha comprometido no sólo a acatar, respetar, implementar y cumplir las condiciones es virtud de tratados, acuerdos y convenios suscritos y vigentes, sino que adaptará y adecuará sus sistemas informáticos, así como los procesos aduaneros a las exigencias emanadas de dichos compromisos.

Surge aquí un asunto de fondo, como es, la posibilidad que el gobierno colombiano en cabeza de las entidades correspondientes, en este caso, el Ministerio de Hacienda que tiene a cargo la formulación, modificación, promulgación del decreto que contiene el Régimen Aduanero Colombiano, adapte una norma que contenga todas las condiciones emanadas de cada uno de los acuerdos, tratados o convenios, bilaterales, 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 aquellas 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 el caso de las negociaciones realizadas en el INCOTERMS Entregado por el exportador, con todos los Derechos y Obligaciones Pagos en el lugar de destino acordado con el importador (DDP – Delivery Duty Paid, por sus siglas en Inglés); éste, 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, la delimitación temporal de este trabajo está circunscrita al lapso descrito en al final del inciso anterior, es importante evidenciar que, durante su realización, en el mes de abril del 2021, se introdujeron cambios sustanciales al Decreto 1165 del 2019, mediante el Decreto 360 que si para los Operadores del Sistema en Colombia, es ya de por sí complejo, cuáles podrán ser 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 en 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 del 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 del 2018, que introdujo 202 artículos al Decreto 390 del 2019, sin contar, derogatorias y vigencia;
- Decreto 1165 del 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 del 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 desde fuentes primarias y secundarias de información, con el fin de evidenciar, a través de un recorrido por cada uno de los decretos que derogan o modifican el objeto de estudio y mediante un comparativo sustancial, dejar expuestos los cambios estructurales introducidos, que pueden ser generadores de 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

Algunas consideraciones previas antes de dar paso al desarrollo de los temas propuestos y 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 que se convierten en el sustento jurídico de dichos actos administrativos.

A partir de la década del 90, se dio inicio a 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, convergen en la década de los 90, dos fenómenos que incidieron categóricamente en la transformación del comercio exterior colombiano, como fueron, la promulgación de la Constitución Política, que obliga al Estado colombiano a promover las políticas económicas, tendientes a la transformación del comercio exterior, así como las relaciones comerciales con el resto del mundo, y la creación de la Organización Mundial del Comercio – OMC, en el año de 1995, que migró del Acuerdo del GATT a éste 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, y que, mediante la reducción de 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%; así como, de las barreras no arancelarias, esto es, la eliminación gradual de requisitos, permisos, Vistos Buenos, autorizaciones; el desmonte del Régimen de Prohibida Importación, y la transformación del Régimen de Previa, que pasó de 99% al Régimen de Libre Importación (con o sin requisitos), transformando el sistema en sentido inverso, pasando de, una economía que tenía implementado también como mecanismo de cierre, las barreras no arancelarias de tipo documental, a un sistema económico abierto, en el que sólo el 2%, está sometido al Régimen de Previa, que exige la aprobación de la respectiva Licencia, antes que se lleve a cabo la introducción de las 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, surgen en Colombia una serie de transformaciones en cuanto a la regulación aduanera, tendientes a controlar el ingreso ilegal de mercancías, buscando con ello, disminuir las graves afectaciones económicas producidas por el contrabando, así como, la facilitación del ingreso de bienes y adicionalmente permiten evidenciar cómo se da cabida gradualmente a la fundamentación de las normas locales con base en aquellos que, como los protocolos, convenios, convenciones, acuerdos, de carácter internacional entre los que se encuentran, algunos vinculantes, otros, que carecen de tal fuerza, pero que, en la mayoría de los casos, son de obligatorio cumplimiento, lo que 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, 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 dejara de manifiesto en el año 2019 Juan José Lacoste, Especialista en Derecho Aduanero, en la publicación a la que llamó, El camino tortuoso de la nueva regulación aduanera, publicado en el sitio electrónico de la empresa Zona Logística, en septiembre 15 del 2019, "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" (Lacoste 2019 página zona logística)

Debido a lo anterior y teniendo 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 del Decreto 390 del 2016, en los que 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 que:

“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 del 2016, se considera necesario detenerse un poco más en él, por lo que significa el hecho 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, y cuya admisión fuera 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 obligatoriedad de introducir estos cambios a la legislación aduanera colombiana, a pesar que, el País no era miembro activo, había presentado su hoja de ruta desde el 2013 y estaba en estudio.

Extractado textualmente del documento de la OCDE C (2013) 110/FINAL

“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” (boldface out of text) (OECD, 2013, p. 3-4)

El contenido en negrilla, dice claramente:

“En sus dictámenes formales, los comités pueden hacer recomendaciones para el seguimiento de Colombia después de la adhesión (...)(OECD, 2013, p. 3-4)

Así las cosas, si lo que hacen los Comités Técnicos de la OCDE, son recomendaciones para hacer seguimiento 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 adolecía, como ya se dijo, de carácter vinculante.

Entre otras, los cambios introducidos mediante el Decreto 390 del 2016, afectaron no sólo 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 Kyoto, revisado, en el Capítulo 1, Anexo Específico D, que determina el funcionamiento de estos 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 sólo por los procesos que fueron desmontados por el Decreto 390 del 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, ingreso per cápita como el de Alemania de USD46.445.25 para el 2019; mientras que el de Colombia, se ubicó en USD6.428,68; 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, por parte de la Organización Mundial de Salud – OMS; así las cosas, es evidente que, no sólo 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 para la salida de mercancías de sus territorios, cambios que le han sido impuestos a Colombia, no sólo en un lapso muy corto sino emanados de diferentes fuentes, con múltiples características, que no permiten la debida aplicación al sistema aduanero colombiano.

Contrario a los Decretos posteriores al 2685 del 1999, éste, es el único que hace referencia en su sustento legal, a que se “consulte las tendencias legislativas internacionales”, no 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 del 2018, modificatorio del Decreto 390 del 2016, pero en esta oportunidad, emanadas de la Organización Mundial de Aduanas, que le exige a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), incorpore las modificaciones a los modelos de datos que permiten el intercambio de información, tanto, en lo normativo como en lo que al modelo de sistematización 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 sólo 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 de las Naciones Unidas - ONU (cláusulas UNIDROIT), 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 año 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 Pilotos 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 sólo 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 hacen 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 del 2019, que contiene el régimen de aduanas colombiano.

El DUR-1165 del 2019, es la norma que regula todas las operaciones aduaneras de mercancías, desde y hacia, el Territorio Aduanero Nacional – 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; establece 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 ya, habilitados por la Unidad Administrativa Especial DIAN, entre otros, las Agencias de Aduana; las Agencias de Carga Internacional; los Depósitos habilitados, sean éstos, 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; los trámites de obligatorio cumplimiento, posteriores al proceso de exportación, aun cuando los hayan realizado a través de terceros, al igual que sucede con los importadores

En su estructura, el DUR 1165 del 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, 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, para la salida, vía exportaciones o para el tránsito, de mercancías

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

- 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 hacer claridad, 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, la logística o la Distribución Física Internacional, no hacen parte del proceso de importación, en consideración a que éste, realmente inicia, con los trámites previos a la llegada de las mercancías al Territorio Aduanero Nacional, 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 del 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 DUR1165 del 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 DUR1165 del 2019, aplica sólo, 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, servirán para identificarlas, incluso cuando son introducidos cambios, la forma cómo se llama el código o la ley, prevalecen, es el caso de, El Código de Comercio; El Código Civil; el Código Penal; El Código de Procedimiento Penal; EL Código General del Proceso; no así, con la legislación aduanera colombiana:

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

No sólo surge la incertidumbre en cuanto a qué norma regula el sistema aduanero y por cuánto tiempo estará vigente, hasta su nombre es generador de 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 del 2019, luego de los cambios introducidos mediante el Decreto 390 del 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 sólo a la imposición de multas y 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 éstas jurídicas o naturales.

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

- 59 modificaciones, mediante Decretos
- 9 adiciones, mediante Decretos
- 5 derogatorias parciales, mediante Decretos
- 3 desarrollos normativos, mediante Resoluciones
- 1 reglamentación, mediante Resolución 4240 de la DIAN

La anterior compilación, de acuerdo con la información del Ministerio de Transporte, contenida previo 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 cuatro 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 a 34;
 - Del artículo 35, el numeral 2.1
 - Los artículos 36 a 41; 43, 44; 111 a 113; 155 a 166; 486 a 503; 505 a 510; 550 a 561; 611 a 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, para el momento, la Resolución 4240 del 2000 y la Resolución 1245 del 2005, siempre y cuando no fuera en contravía del Decreto ejusdem
3. Le concedió además a la DIAN, un plazo de 24 meses, para realizar todos los ajustes y pruebas al sistema informático, utilizado para llevar a cabo todos los trámites aduaneros, por los usuarios del sistema

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's que se mantendrían por 4 años más y para aquellos que hubieran radicado la

solicitud al momento de la entrada en vigencia del Decreto 390, y les fuera reconocida, sólo 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, incluidas las respectivas modificaciones que le hubieran sido introducidas a la fecha

Empero, adicional a lo anterior, la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; emitió el día 22 de marzo de la misma anualidad, es decir, a la par con la entrada en vigencia del Decreto 390, emitió, la Circular 003, mediante la cual hacía de conocimiento público, la modificación al artículo 674, entre otros asuntos, en consideración a que éste, contenía artículos que fueron reconocidos como vigentes, sin estarlo.

Entre otras, 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 del 2008, derogado por el artículo 84 del Decreto 1742 del 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, establecía:

- (...) 18. Compilar, actualizar y divulgar las normas sobre regímenes (...) (DIAN, 2004, p. 20)

Hay que considerar que la inseguridad jurídica no está enmarcada solamente en el hecho que la nueva normatividad se promulgara de forma escalonada, no definitiva ni en su totalidad, lo que ya era evidentemente una falla en cuanto a la conexidad que hay en el articulado, porque si bien es cierto, el sistema ha sido diseñado de forma 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 error que como ya se expuso en acápite anteriores, conducen a sanciones, aprehensiones o incluso al decomiso de la mercancía y generando 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 del 2016 modificó incluso parte de los términos, tratando de ajustarlos a las regulaciones aduaneras de otros países, por exigencias para el cumplimiento de acuerdos, tratados internacionales, y dentro de la misma estandarización de procesos y procedimientos al interior de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, de acuerdo con lo dispuesto años ha, en la Decisión 618 del 2005 y como ya se explicó, 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 del 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:

Decreto 2685 de 1999	Decreto 390 del 2016	DUR 1165 del 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

Ahora, en relación con la estructura, los cambios 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; adició 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 enmarcó, 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 sólo, 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 UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – 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, como es, la liquidación de la importación de mercancías introducidas al Territorio Aduanero Nacional – 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 del 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 y al momento del pago, semestre vencido contado a partir de la fecha del levante, se la cuota se convertía a pesos, multiplicando el valor por la TRM para efectos aduaneros.

En el Decreto 390 del 2016, la liquidación de las operaciones se hacía en COP y se convertía a UVT al valor presente 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

La forma de liquidación anterior, conduciría a un cambio no sólo en el proceso sino al 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 del 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, importador, exportador, o en las operaciones de tránsito de

mercancías, actuara 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; esto, 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, liquidación, pago, inspección previa y retiro de mercancías del lugar habilitado, tendrá que hacerlo personalmente o a través de apoderado, en cada puerto, aeropuerto o zona de frontera, por donde haga el ingreso o la salida, la mercancía; asumiendo las sanciones por errores u omisiones, de acuerdo con el respectivo régimen

Conclusión

La seguridad jurídica no se puede predicar de las normas que se expiden invocándola, cuando en realidad los actos administrativos y la misma regulación, van en contravía de dicha seguridad; tampoco está encaminada a la actuación del juez, que como bien se sabe, está sometido al imperio de la ley, que no hace referencia sólo 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 las 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 sólo la normatividad aduanera sino, 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 UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, de quien se pretende la máxima imparcialidad y objetividad frente, no sólo a la interpretación de la norma sino a su aplicación, cuando surjan dudas respecto a la clasificación, la introducción o salida de las mercancía hacia o desde el TAN, así como, de la declaración, presentación, liquidación y pago de las obligaciones aduaneras, pues se observa de suyo, bien complejo el hecho 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

Bibliografía

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (2016) Circular Externa 000003 del 22 de marzo de 2016 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
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 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN*

http://www.icdt.co/wp-content/Boletines/BOLETINDIARIO/2018/AGOSTO2018/3AGOSTO/CirDIAN20_18.pdf

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (2004) Decreto 4048 de 2008 Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN*
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66501

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999) Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 Por el cual se modifica la legislación aduanera. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
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. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Estatuto%20Aduanero/Decreto_390_d_el_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 del 2016 y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034532>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público Decreto 1165 del 2019 Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1603 del 203 Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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 del 2018 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<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. 2 de octubre del 2014, Departamento Nacional de Planeación.
<https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>

Gaviria, S. (17 de marzo del 2017). *La implementación del Análisis de Impacto Normativo mejorará nuestra política regulatoria* <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%B1oz.aspx>

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

Jaramillo, A. Apertura económica en Colombia. Revista Universidad Eafit 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. (15 de septiembre del 2019). *El tortuoso camino de la nueva regulación aduanera*
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 Congreso de la República de Colombia
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=51146

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (2013) Roadmap for the accession of colombia to the OECD convention/Hoja de ruta para la adhesión de Colombia al convenio de la OCDE, OECD, [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). Prospectiva arancelaria colombiana, una década de liberación comercial
<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>