

## EDITORIAL

# El Estatuto Aduanero, Decreto 1165 de 2019: entre el pasado y el futuro

Gustavo Londoño Ossa\*

En el mes de agosto de 2019, entró en vigencia el Decreto 1165 de 2019, por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013, la cual ha sido a su vez, el soporte de la mayoría de los considerandos del Decreto, a saber:

- Nueva regulación aduanera con el ánimo de armonizarla con los convenios internacionales, particularmente con la Comunidad Andina (CAN) y con el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto).
- Promover el fortalecimiento de los criterios de gestión de riesgo en el ejercicio del control aduanero, en orden de neutralizar algunas conductas ilícitas, entre ellas las de contrabando y lavado de activos.
- Responsabilidad social de los funcionarios públicos y los Operadores de Comercio Exterior, con el fin de prevenir, evitar y controlar conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.
- Dotar a la normatividad que se expida, de los elementos de seguridad jurídica con el propósito de evitar la dispersión y proliferación normativa.  
(Decreto 1165 de 2019)

Con la entrada en vigencia de esta norma, se derogan el Decreto 2685 de 1999; el Decreto 390 del 2016, con excepción del primer inciso del artículo 675;

---

\* Abogado, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, Colombia. Master en Relaciones Internacionales Iberoamericanas, Universidad Rey Juan Carlos de España. Especialista en Ciencias Fiscales, Universidad Antonio Nariño, Medellín, Colombia. Especialista en Gerencia de Mercadeo, Fundación Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Docente e investigador, Fundación Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: Gustavo.londono@esumer.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8048-5877>

los títulos II y III del Decreto 2147 del 2016 y el Decreto 349 del 2018, llamando la atención, en particular, que el Decreto 390 solo hubiera tenido una existencia de tres (3) años, cuando precisamente, había nacido a la vida jurídica en aras de actualizar y recopilar la normatividad aduanera, sumamente difusa y compleja durante la existencia del Decreto 2685 de 1999 y, plasmar en su regulación, las tendencias del comercio internacional, facilitación y control o seguridad en la operación.

Al respecto, el denominado convenio de Kyoto, Convenio Internacional sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, adoptado el 18 de mayo de 1973, vigente desde 1974 y modificado definitivamente en el año 1999, propende por la simplificación de regímenes y prácticas aduaneras, las cuales van de la mano del concepto de la cooperación internacional entre las naciones como contribución al desarrollo y la construcción de regímenes aduaneros modernos que proporcionen facilitación y agilización dentro del comercio internacional, promoviendo de igual forma, mecanismos para el control aduanero permanente, promoviendo el uso de TIC, cuidado con el medio ambiente y la gestión contra el terrorismo y el lavado de activos, entre otros (Acosta Strobel & Londoño Ossa, 2015).

De otra parte, a partir del 11 de septiembre de 2001, con ocasión de los atentados terroristas acaecidos en los Estados Unidos, el concepto de seguridad se transformó, convirtiendo al terrorismo en el delito prevalente en la mayoría de los Estados e incluso, generando un debate de la soberanía de las relaciones internacionales en algunos procesos de integración existentes, motivo por el cual, a nivel internacional, diferentes organismos fueron adoptando medidas y reglamentando aspectos relacionados con la seguridad global (Londoño Ossa & Acosta Strobel, 2020).

En ese orden de ideas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) señaló que era necesario reforzar y quizás modificar el concepto de seguridad en la movilización de mercancías, dado que, dentro de una operación de comercio, se podrían incorporar elementos que atentaran contra la seguridad de los países y su soberanía, estableciendo incluso algunas actividades ilícitas que podrían presentarse de manera creciente en el tránsito de mercancías perjudiciales para el medio ambiente y la salud, o en algunos países, afectar directamente la estabilidad de algunos sectores de su economía (Londoño & Montoya, 2014).

Adicionalmente, en junio de 2005, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adoptó el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE),

con el fin de alcanzar un régimen comercial más seguro con un enfoque más colaborativo entre las aduanas y las empresas, incorporando así la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) (Organización Mundial de Aduanas, 2018).

A nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Decisión 671, por la cual se adopta la Decisión sobre Armonización de los Regímenes Aduaneros 2007, señala que en cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina aplican los regímenes aduaneros de acuerdo con su legislación nacional. Estos países, a su vez, son miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y más allá que en muchos casos no hayan adoptado el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto, Revisado de 1999); varias prácticas recomendadas han sido tomadas en cuenta por la legislación comunitaria y nacional de los Países Miembro (Organización Mundial de Comercio, 1999; Comunidad Andina de Naciones, 2013).

En relación con el Decreto 390 de 2016, Castaño, Gómez, Jiménez y Londoño (2016, p.164), señalaron que, al hacer un análisis de las disposiciones, se hace evidente que las tendencias del comercio internacional y, en particular de su regulación, se soportan en dos principios: *facilitación y control*, este último atado directamente al concepto de Gestión del Riesgo, del cual expresaron:

El desarrollo del sistema de gestión del riesgo, implica que la autoridad aduanera, dirigirá sus actividades de control con énfasis sobre las operaciones que representan mayor riesgo, a través de la implementación de mecanismos de monitoreo, estableciendo medidas de control en lugares de ingreso y salida de mercancías y utilizando los demás mecanismos internacionales debidamente reconocidos, teniendo en cuenta que en la defensa del medio ambiente, de la salud, la sanidad agropecuaria, seguridad en fronteras, prevención de la proliferación de armas, el control del lavado de activos y la financiación del terrorismo, se vigilará el movimiento transfronterizo de mercancías de alto riesgo, ejerciendo el control dentro del marco de los acuerdos multilaterales ratificados por el Gobierno colombiano. (2016, p. 157)

Al consultar la parte considerativa del Decreto 390 de 2016 se encuentran los siguientes motivos para su expedición:

- La necesidad de armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales, particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado de la Organización

## Mundial de Aduanas.

- Como resultado de la revisión de política comercial del país ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se recomendó la promulgación e implementación de una nueva regulación aduanera, que compilara, modernizara, simplificara y adecuara la regulación aduanera a las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales.
- Con base en la Decisión 618 de 2005 de la Comunidad Andina, se debía adecuar la normativa aduanera colombiana a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto Revisado.
- Avanzar en la sistematización de los procedimientos aduaneros y fortalecer los criterios de gestión de riesgo en el ejercicio del control aduanero, en orden de neutralizar las conductas de contrabando y lavado de activos, prevenir el riesgo ambiental y la violación de los derechos de propiedad intelectual, defender la salud, garantizar la seguridad en fronteras y, en general, la seguridad de la cadena logística, adecuando además, los procedimientos de control a la realidad del país y a las modernas tendencias del Derecho. (Decreto 390 de 2016)

En ese orden de ideas, tanto el Decreto 390 de 2016 como el Decreto 1165 de 2019, han sido expedidos con base en la Ley 1609 de 2013 y coinciden en sus considerandos en:

- La necesidad de armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales, particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas.
- Fortalecer los criterios de gestión del riesgo en aras de neutralizar actividades ilícitas.
- Compilación y simplificación normativa para dotar a la normatividad aduanera de elementos de seguridad jurídica.

Ahora bien, al momento de expedirse el Decreto 1165 de 2019, más allá de los argumentos coincidentes con su antecesor – Decreto 390 de 2016 - en relación

con la seguridad jurídica, la unificación de normas, el impulso a la tecnología en aduanas y demás, se resaltaron como novedad entre otras:

- Mecanismos para promover las importaciones en la industria del cine y las actividades audiovisuales.
- Procedimientos aduaneros para el manejo de las ayudas humanitarias en zonas de frontera.
- Se establece la figura de los puertos turísticos para promover el sector y la ampliación del cupo y de las cantidades en la modalidad de viajeros.
- Aumenta de quince (15) a treinta (30) días el plazo para legalizar mercancías sin pago de sanción.
- Permitir la salida de mercancías desde zona franca bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.
- En zonas francas contiene las operaciones de comercio exterior de bienes: importación, exportación, tránsito aduanero, operaciones costa afuera y procesos de traslado de bienes entre los usuarios de las zonas francas.
- Acepta el cabotaje para algunas operaciones de exportación desde las zonas francas cuando su salida se produzca por vía marítima o aérea.

Las anteriores, quizás fueron omisiones del Decreto 390 de 2016 y que ahora fueron reguladas, pero no por ello se puede afirmar categóricamente un cambio sustancial en el nuevo estatuto, de hecho, llama poderosamente que en el Decreto 1165 hayan regresado, por lo menos en su denominación, algunas figuras que habían sido modificadas en el 390 y que hacían parte del Decreto 2685 de 1999, entre ellas y a manera de ejemplo se citan:

En el Decreto 390 la modalidad de Importación Ordinaria del 2685 pasó a ser la Importación de Consumo, pero ahora, en el Decreto 1165 de 2019 vuelve a su viejo nombre: Ordinaria.

Conceptos aduaneros propios del idioma español a nivel mundial y que no eran parte del vocabulario nacional como "aforo" y "desaduanamiento", se incorporaron en el Decreto 390 de 2016, desapareciendo de alguna manera los de "inspección" y "nacionalización" que eran propios del Decreto 2685 de 1999, pero que a su vez han recobrado vida con el 1165 de 2019.

En el 2685 de 1999 se hablaba entre los tipos de importación Legalización, corrección y modificación. Con el Decreto 390 solo quedaban de estos los de legalización y modificación, pero ahora en el 1165 de 2019 vuelven a estar con algunas variaciones incluyendo el tipo llamado corrección.

En síntesis, más allá de las razones que se expongan, ciertamente la expedición del Decreto 390 de 2016 era una evidente necesidad frente a un obsoleto estatuto del año 1999, pero quizás el Decreto 1165 de 2019 llegó antes de lo pensado, incluyendo además figuras que al parecer ya no hacían parte de la normatividad aduanera colombiana, por lo menos en su nombre.

## REFERENCIAS

- Acosta Strobel, J. A. (2014). Colombia, operaciones aduaneras y comercio electrónico. *Boletín Coyuntura & Análisis*, 2.
- Acosta Strobel, J. A., & Londoño Ossa, G. (2015). El control de la ilegalidad en la cadena logística. *Mercatec*, 50-52.
- Asociación Latinoamericana de Integración. (2013). *Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*. Obtenido de <http://www.afip.gov.ar/institucional/Documentos/acuerdos/ConvenioInternacionaparalaSimplificaciArmonizacRegAduanero.pdf>
- Castaño García, L. L., Gómez Arenas, N. A., Jiménez Sepúlveda, D., & Londoño Ossa, G. A. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. *Escenarios: empresa y territorio*, 141-168.
- Comunidad Andina de Naciones. (2013). *Comunidad Andina de Naciones*. Obtenido de Decisión 671: <http://www10.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20Decision671.pdf>
- Congreso de Colombia. (1999). *Ley 526 de 1999*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1661995>
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1609 de 2013*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2013). *Ley 1609 de 2013*. Bogotá. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1609\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1609_2013.html)
- Londoño Ossa, G. A., & Montoya Rivas, R. S. (2014). La financiación del terrorismo y el lavado de activos como tendencia de la legislación aduanera, de cara al comercio internacional del resto del siglo. *Revista de Derecho Aduanero*, 17-49.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Decreto 1165 de 2019*. Bogotá. Obtenido de [https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/07/DECRETO-1165-DEL-2-DE-JULIO-DE-2019\\_compressed-1-comprimido.pdf](https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/07/DECRETO-1165-DEL-2-DE-JULIO-DE-2019_compressed-1-comprimido.pdf)
- OMA. (2006). Operadores Económicos Autorizados. En *Marco de estándares SAFE de la OMA*.
- ONU. (2006). Plan de acción. En *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*.
- Organización Mundial de Aduanas. (2013). *Instrumentos de Facilitación - Marco SAFE*. Obtenido de [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)
- Organización Mundial de Aduanas. (2018). *Organización Mundial de Aduanas*. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en.aspx>
- Organización Mundial de Comercio. (1999). *Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto*. Obtenido de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/intergov\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015*. Organización Mundial del Comercio, División de estudios Económicos y Estadística.
- Organización mundial del comercio. (2019). *Organización mundial del comercio*. Recuperado el Agosto de 2019, de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/thewto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm)
- Organización mundial del comercio. (2019). *Organización mundial del comercio*. Recuperado el Agosto de 2019, de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_introduction\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm)
- Sanchez, M. (30 de Julio de 2019). Coyuntura e impacto del nuevo decreto de aduanas. Decreto 1165 del 2 de julio de 2019. Medellín, Colombia. Recuperado el 2 de Octubre de 2019, de <file:///F:/CLASES/COMERCIO%20EXTERIOR%20Y%20LEGISLACION%20ADUANERA/María%20Paula%20Sánchez%20FACILITACION.pdf>