

**LAS AGENCIAS DE ADUANA EN COLOMBIA BAJO LA ÓPTICA DE LA  
FUTURA NORMA POR LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 2685 DE 1999**



**FACULTAD DE DERECHO-UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
MONOGRAFIA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADO  
OSCAR EDUARDO ROJAS RINCON**

- **TABLA DE CONTENIDO.**

**PAG**

**CAPITULO I  
GENERALIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR**

1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS.....	10
3. EL COMERCIO EXTERIOR.....	14
3.1 EL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.....	16
3.2 LA POLITICA COMERCIAL EN EL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO.....	16
4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO.....	17
4.1 ETAPAS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.....	18
4.2 ENTIDADES QUE EN LA ACTUALIDAD REGULAN EL COMERCIO EXTERIOR.....	18
5. INTEGRACIÓN ADUANERA.....	19
5.1 LOS PRIMEROS ESFUERZOS POR LA INTEGRACIÓN.....	20
5.1.1 LOS TRABAJOS DE LA ONU.....	21
5.1.2 LOS TRABAJOS DE LA OEA.....	22
5.1.3 LOS TRABAJOS DEL UNIDROIT.....	23
5.1.4 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES COMERCIO (G. A. T. T.).....	23
5.1.4.1 PRINCIPIOS DE GATT.....	23
5.1.4.2 INSTRUMENTOS DE GATT.....	24
5.2 LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES PARA LA INTEGRACIÓN QUE PERTENECE COLOMBIA. ....	24
5.2.1 LA OMA.....	24
5.2.2 LA OMC.....	25
5.2.3 LA CAN.....	24
5.2.4 EL MERCOSUR.....	24
5.2.5 ALADI.....	25

5.3 ASPECTOS ADUANEROS DE LA INTEGRACIÓN.....	25
5.3.1 REGÍMENES ADUANEROS.....	26
5.3.2 VALORACIÓN ADUANERA.....	27
5.3.3 ARANCEL INTEGRADO.....	27
5.3.4 NOMENCLATURA ARANCELARIA.....	27
5.3.5 NORMAS DE ORIGEN.....	28

**CAPITULO II  
LAS AGENCIAS DE ADUANAS**

6. LAS AGENCIAS DE ADUANAS.....	28
6.1 CONCEPTO.....	28
6.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS. ....	29
6.2.1 COMERCIO Y TRANSPORTE A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.....	29
6.2.2 DEL EMBARCADOR A LA AGENCIA DE TRANSPORTE.....	29
6.2.3 LA AGENCIA DE TRANSPORTE (1923-1934).....	30
6.2.4 EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE ADUANA EN EL COMERCIO EXTERIOR.....	30

**CAPITULO III  
NORMATIVIDAD SOBRE AGENCIAS DE ADUANA EN COLOMBIA**

7. PRINCIPALES REGULACIONES NORMATIVAS SOBRE LAS AGENCIAS DE ADUANAS.....	31
7.1 LEY 79 DE 1931 (LEY ORGÁNICA DE ADUANAS).....	32
7.2 DECRETO 1657 DE 1988 (POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN ADUANERO, EN MATERIA PROCESAL).....	33
7.3 DECRETO 2685 DE DICIEMBRE 28 DE 1999 (ESTATUTO ADUANERO).....	35
7.4 PROYECTO DEL FUTURO ESTATUTO ADUANERO.....	36

## **CAPITULO IV COMPARACIÓN NORMATIVA**

8. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL DECRETO 2685 DE 1999 Y EL FUTURO DECRETO QUE MODIFICARÍA LA LEGISLACIÓN ADUANERA.....	37
8.1 LA AGENCIA DE ADUANA COMO DECLARANTES. ....	38
8.1.1 FACULTADES QUE OTORGARÍA EL FUTURO DECRETO A LAS PERSONAS NATURALES PARA SER DECLARANTES SIN LÍMITE DE VALOR DE LA MERCANCÍA.....	39
8.2 CONCEPTO DE AGENCIA DE ADUANA.....	40
8.3 CLASIFICACIÓN Y COBERTURA PARA EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES.....	43
8.4 REQUISITOS GENERALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.....	44
8.5 REQUISITOS ESPECIALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.....	48
8.6 MANTENIMIENTO DE REQUISITOS.....	51
8.7 DOCUMENTOS QUE SE DEBEN PRESENTAR PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN COMO AGENCIA DE ADUANAS.....	52
8.8 MANDATO ADUANERO.....	53
8.9 ÁMBITO DE RESPONSABILIDAD.....	55
8.9.1 CARACTERÍSTICA DE SUS RESPONSABILIDADES.....	54
8.10 OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.....	58
8.11 INFRACCIONES DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS.....	64
8.11.1 INFRACCIONES QUE DAN LUGAR A LA SANCIÓN DE CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN O HABILITACIÓN.....	68
8.11.2 INFRACCIONES DE LOS OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR QUE DAN LUGAR A LA SANCIÓN DE MULTA.....	70
8.11.3 INFRACCIONES ESPECIALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.....	72
8.12 RÉGIMEN SANCIONATORIO.....	84
8.12.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	85

8.12.2 SANCIÓN MÍNIMA.....	86
8.12.3 CADUCIDAD DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA.....	87
8.12.4 PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN.....	88
8.12.5 GRADUALIDAD DE LAS SANCIONES.....	90
8.12.6 REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA POR ALLANAMIENTO.....	93
8.12.7 SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA AUTORIZACIÓN O HABILITACIÓN.....	95
8.12.8 RESERVA DE LAS INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS	96
8.12.9 ERRORES NO SANCIONABLES.....	98
8.13 EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS.....	99
8.14 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.....	101
8.15 EVALUACIÓN A LOS AGENTES DE ADUANA Y AUXILIARES	
8.16 PROHIBICIÓN.....	103
8.17 CONOCIMIENTO DEL CLIENTE.....	104
8.18 COMITÉ DE CONTROL Y AUDITORÍA.....	106
8.19 CONTROL A OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR.....	106
8.20 AGENTES DE ADUANAS Y AUXILIARES.....	107
8.21 PUBLICIDAD DE LA SOLICITUD.....	108
8.22 CÓDIGO DE ÉTICA.....	109
8.23 INSPECCIÓN PREVIA DE LA MERCANCÍA.....	110
8.24 RÉGIMEN DE GARANTÍAS.....	112
8.25 MANUALES.....	114
9. CONCLUSIÓN.....	116
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mis padres*

*Amadeo Rojas Rincon*

*Emma Ines Rincon Martinez*

*A mis Docentes*

*Dr Andrés Alarcón Lora, asesor de ésta noble tarea*

*Dra Josefina Quintero Lyons, decana de la facultad*

*Dr Henry Valle Benedett, evaluador en este trabajo*

*Dr Jorge Pallares Bossa, evaluador en este trabajo*

Sra. Berthica, secretaria del departamento de Investigaciones.  
Y a todos mis profesores que contribuyeron con mi formación.

**OSCAR EDUARDO ROJAS RINCON**

Septiembre de 2014

## DEDICATORIA

*Este trabajo se lo dedico a Dios y mis padres*

*Amadeo Rojas Rincon*

*Emma Ines Rincon Martinez*

*A mis Hermanos*

*Holdan Rojas Rincon*

*Ariel Rojas Rincon*

*Sin el apoyo del Dios de los cielos y mi familia*

*El sueño de ser Abogado jamás fuera sido posible,*

*Por eso elevo una plegaria para agradecer al creador*

*Y me estrecho en un fuerte abrazo con mi familia*

*Para juntos celebrar éste triunfo que es de todos.*

**OSCAR EDUARDO ROJAS RINCON**

Septiembre de 2014

## 1. INTRODUCCIÓN.

Nos aventuramos a indagar sobre un tema de poco despliegue doctrinal y hasta jurisprudencial, “las Agencias de Aduanas en Colombia”; Pues de hecho el tema de la Aduana es en sí mismo, es de escasa doctrina jurídica local, nacional y hasta internacional; así lo reconoce Juan Manuel Camargo<sup>1</sup>, uno de los pocos doctrinantes sobre este tema, quien en su libro “Nuevo Derecho Aduanero” se refiere en el siguiente sentido: “Hoy en día hay pocas materias que sean objeto de una regulación tan profunda como la aduanera. La regulan tal cantidad de decretos, resoluciones, circulares, instrucciones e incluso conceptos obligatorios, que éste se ha convertido en un tema solo para iniciados. Y sin embargo, se trata de una de las disciplinas jurídicas menos conocidas en nuestro país. Y muy rara que se le encuentre dentro de los programas académicos universitarios, y más raro es hallar libros de texto que se ocupen de ella, así sea de modo tangencial. Esta situación paradójica ha ocasionado que la interpretación del derecho aduanero haya sido hasta ahora una labor a desarrollar en forma exclusiva por el gobierno y por los organismos judiciales, principalmente por los pertenecientes a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El primero con un enfoque en el que prima las necesidades del control, adopta muchas veces soluciones que se apartan del análisis jurídico y se confunden con los imperativos políticos, con el agravante de actuar al mismo tiempo como juez y parte. Los segundos ven limitada su acción a los pocos casos que se les proponen, y por ello no es posible esperar que conforme un cuerpo de doctrina coherente y detallado sobre todos los aspectos del derecho aduanero. No cabe duda, entonces, de que hace falta una tarea de estudio y análisis por parte de los abogados, la cual no ha sido abordada todavía”.

Para contextualizar el tema aduanero, debemos ubicarnos en el tópico macro, que es el Comercio Internacional y/o Comercio Exterior, pues es en estos donde se desarrollan las actividades aduaneras.

Maestros como Aníbal Sierralta y Luiz Olavo<sup>2</sup> en su libro sobre Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional, sostienen que las principales tendencias de la economía mundial, después de la segunda guerra, son la internacionalización de los negocios, el surgimiento de la empresa multinacional y el esfuerzo de los países del tercer mundo en desarrollar sus exportaciones. El crecimiento masivo de las operaciones internacionales ha determinado una serie de patrones políticos,

---

<sup>1</sup> JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Pag. 27.

<sup>2</sup> ANÍBAL SIERRALTA RÍOS LUIZ OLAVO BAPTISTA Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional 3° edición. Pág. 3.

económicos y tecnológicos. Por ello el estudio del comercio internacional ha estado basado, de manera preferente, en apreciar sus elementos económicos, comerciales y aún políticos. Sin embargo, el juego de tales principios ha ido acuñando nuevas figuras e instituciones en el campo del derecho.

La comunidad internacional durante los últimos años ha implementado políticas sobre la reducción de las barreras comerciales para lograr la integración económica, direccionado gradualmente sobre las medidas arancelarias a las no arancelarias (Licencias de Importación, Normas de Origen, Normas Técnicas, Normas Sanitarias, Fitosanitarias y Zoonosanitarias, Restricciones cuantitativas a las importaciones etc.), lo cual ha generado nuevos retos para los negociadores, los empresarios exportadores y el sistema de comercio multilateral. Es por ello, y como lo expresa el profesor Jorge A. Murillo en su libro sobre exportaciones<sup>3</sup>; las exigencias que deben cumplir una empresa al decidir entrar a los mercados internacionales, y los retos por superar, pueden ser: barreras arancelarias, el conocimiento de la legislación del país, y los procedimientos administrativos de la exportación.

En términos de normatividad Aduanera Colombiana, sus recientes cambios son reflejo del giro de su política de comercio exterior, cambios que se han acelerado con la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estado Unidos, firmado por Barack Hussein Obama en octubre de 2011.

Es por ello, que desde diciembre de 2010 la Dian<sup>4</sup> avisó de la creación del nuevo Decreto que regulará la legislación aduanera, y desde entonces ha venido trabajando de la mano con los gremios privados del comercio exterior en la redacción de los diferentes borradores del proyecto, con miras al cumplimiento de los compromisos que hemos adquirido con algunos países del resto del mundo; en especial los consagrados en el convenio de Kyoto, el mencionado tratado de libre comercio con los Estado Unidos de Norte América, el tratado de libre comercio con la Unión Europea y Perú, y otras obligaciones que por pertenecer a organismos como la Organización Mundial del Comercio nos hemos hecho a su cumplimiento.

Los varios proyectos han tenido múltiples críticas por parte de los gremios que agrupan los más importantes agentes del comercio exterior; como lo es la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional

---

<sup>3</sup> JORGE A. MURILLO O. Exportar- Internacionalizarse 3ª Edición. Pág. 21.

<sup>4</sup>[http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/89\\_Listo\\_proyecto\\_nuevo\\_estatuto\\_aduanero.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2013/89_Listo_proyecto_nuevo_estatuto_aduanero.pdf)

(FITAC)<sup>5</sup>, quienes han sido una de las asociaciones que más se ha hecho visible en este propósito de oposición. De la misma forma, Fenalco<sup>6</sup> y la Asociación de Exportadores (Analdex)<sup>7</sup> también ha criticado ampliamente dichos proyectos por considerar que se perjudicará ampliamente los intereses del gremio exportador.

A puertas de la sanción presidencial de la séptima versión del proyecto de nuevo Estatuto Aduanero, publicado el 22 de abril de 2014 por parte de la DIAN, que al parecer será sancionado a principios de 2015, se considera pertinente entrar a estudiar los cambios que sufrirá nuestra legislación con relación a las agencias de aduanas, como quiera que juegan un papel muy importante y definitivo a la hora de representar los intereses de importadores y exportadores ante la autoridad aduanera.

## **2. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS.**

### **AGENCIA DE ADUANAS:**

Es la persona jurídica autorizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para prestar servicios de representación a los declarantes en el desaduanamiento de las mercancías y demás formalidades aduaneras conexas con el mismo, en las condiciones y con los requisitos establecidos en el presente decreto. En ejercicio de su autorización, podrán desarrollar las actividades relacionadas con el agenciamiento aduanero, actividad de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que se cumpla con la legislación aduanera y de comercio exterior, vigentes y con cualquier trámite o procedimiento para la adecuada aplicación de los distintos regímenes aduaneros<sup>8</sup>.

### **AUTORIDAD ADUANERA:**

Es el funcionario público o dependencia oficial que en virtud de la Ley y en ejercicio de sus funciones, tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://www.fitac.net/index.html>

<sup>6</sup> <http://www.fenalco.com.co/node/3312>

<sup>7</sup> <http://www.analdex.org/index.php/documentos-y-publicaciones/noticias>

<sup>8</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>9</sup> Ídem.

**ARANCEL:**

Es el tributo que se aplica a los bienes, que son objeto de importación o exportación. El más extendido es el impuesto que se cobra sobre las importaciones, mientras los aranceles sobre las exportaciones son menos corrientes; también pueden existir aranceles de tránsito que gravan los productos que entran en un país con destino a otro<sup>10</sup>.

**CONTROL ADUANERO:**

Es el conjunto de medidas tomadas por la autoridad aduanera con el objeto de asegurar la observancia de las disposiciones aduaneras<sup>11</sup>.

**DECLARANTE:**

Es la persona que suscribe y presenta una Declaración de mercancías a nombre propio o por encargo de terceros. El declarante debe realizar los trámites inherentes a su despacho<sup>12</sup>.

**DECLARACION DE MERCANCIAS:**

Es el acto efectuado en la forma prevista por la legislación aduanera, mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías y consigna los elementos e informaciones exigidos por las normas pertinentes<sup>13</sup>.

**DERECHO ADUANERO:**

El derecho aduanero hace parte del derecho administrativo y guarda relaciones muy estrechas con otras ramas de la ciencia jurídica, particularmente con la tributaria. Sus regulaciones tocan aspectos civiles y comerciales o de orden público, alcanzando temas tan diversos como la salubridad, la agricultura, la normalización tecnológica, el derecho sancionatorio administrativo e incluso el derecho penal<sup>14</sup>.

**DERECHOS DE ADUANA:**

Son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos antidumping o compensatorios y todo pago que se fije o se exija, directa o indirectamente por la importación de mercancías al

---

<sup>10</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Juan Manuel Camargo-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Pag. 7.

territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasan respecto a los documentos requeridos para la importación o, que en cualquier otra forma, tuvieren relación con la misma.

No se consideran Derechos de Aduana, el impuesto sobre las ventas, ni los impuestos al consumo causados con la importación, las sanciones, las multas y los recargos al precio de los servicios prestados<sup>15</sup>.

#### **EXPORTACION:**

Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a otro país. También se considera exportación, además de las operaciones expresamente consagradas como tales en este decreto, la salida de mercancías a una zona franca en los términos previstos en el presente decreto<sup>16</sup>.

#### **IMPORTACION:**

Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional. También se considera importación la introducción de mercancías procedentes de Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios, al resto del territorio aduanero nacional en los términos previstos en este Decreto<sup>17</sup>.

#### **INFRACCION ADUANERA:**

Es toda acción u omisión que conlleva la transgresión de la legislación aduanera<sup>18</sup>.

#### **INSPECCION ADUANERA:**

Es la actuación realizada por la autoridad aduanera competente, con el fin de determinar la naturaleza, origen, estado, cantidad, valor, clasificación arancelaria, tributos aduaneros, régimen aduanero y tratamiento tributario aplicable a una mercancía. Esta inspección cuando implica el reconocimiento de mercancías, será física y cuando se realiza únicamente con base en la información contenida en la Declaración y en los documentos que la acompañan, será documental<sup>19</sup>.

#### **MANDATO ADUANERO:**

Es el contrato en virtud del cual el declarante faculta a una agencia de aduanas, para que en su nombre y representación y por cuenta y riesgo del declarante, lleve

---

<sup>15</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem.

a cabo las formalidades aduaneras necesarias para el cumplimiento de un régimen aduanero o actividades conexas con el mismo.

La forma como se prueba ante la autoridad aduanera la existencia de dicho contrato será:

1. A través de un poder otorgado mediante escrito por el declarante a la agencia de aduanas; o,

2. Por medio del endoso aduanero del documento de transporte realizado por el declarante a favor de la agencia de aduanas. El endoso aduanero, es aquel que realiza el último consignatario del documento de transporte a nombre de una agencia de aduanas, para efectuar trámites ante la autoridad aduanera.

El endoso aduanero no transfiere el dominio o propiedad sobre las mercancías.

Cuando el consignatario de un documento de transporte sea un Consorcio o una Unión Temporal, el contrato de mandato deberá ser celebrado por el administrador designado por el Consorcio o la Unión Temporal, para representarlo ante la entidad contratante.

En los casos en que el consignatario sea una asociación empresarial, el administrador designado por la misma, será quien celebre el contrato de mandato<sup>20</sup>.

#### **MERCANCIA:**

Es todo bien clasificable en el Arancel de Aduanas, susceptible de ser transportado y sujeto a un régimen aduanero<sup>21</sup>.

#### **POTESTAD ADUANERA:**

Es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la autoridad aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, hacia y desde el territorio aduanero nacional, y para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan los regímenes aduaneros<sup>22</sup>.

#### **PROCESO DE IMPORTACION:**

Es aquel que se inicia con el aviso de llegada del medio de transporte y finaliza con la autorización del levante de la mercancía, previo el pago de los tributos y sanciones, cuando haya lugar a ello. Igualmente finaliza con el vencimiento de los términos establecidos en este Decreto para que se autorice su levante<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Ídem.

### **REGIMEN ADUANERO:**

Es el tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control y vigilancia de la autoridad aduanera, mediante el cual se les asigna un destino aduanero específico de acuerdo con las normas vigentes. Los regímenes aduaneros son importación, exportación y tránsito<sup>24</sup>.

De conformidad con el H. Consejo de Estado<sup>25</sup> *“la expresión regímenes de aduana significa el conjunto de normas que rigen la actividad de aduana, lo cual denota unidad, totalidad e integración sistemática o lógica de partes y por ello encierra o alude a todo tipo de norma que sea aplicable de manera directa a dicha actividad, tanto las que regulan o definen el que (sic) de las mismas (sustantivas) al igual que las que estipulan el cómo (sic) (aspectos circunstanciales y adjetivos).*

### **TERRITORIO ADUANERO NACIONAL:**

Demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

### **TRIBUTOS ADUANEROS:**

Esta expresión comprende los derechos de aduana y el impuesto sobre las ventas<sup>26</sup>

## **3. EL COMERCIO EXTERIOR.**

Gerard Le Pan De Ligny<sup>27</sup> en su Manual de comercio exterior sostiene que debemos entender por “comercio Internacional”, el conjunto de movimientos comerciales y financieros que se desarrollan o se cumplen dentro de la comunidad mundial y en el cual participan las diversas comunidades nacionales. La participación puede darse a título de Estado, como personero de la Nación o bien, por parte de empresas o personas que establecen relaciones de intercambio con empresas de naciones diferentes. Por otra parte, el término “Comercio Exterior” en cambio, designa la situación comercial de un país en particular frente a otros, con

---

<sup>24</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 8 de agosto de 1997. Expediente 8256. Consejero Ponente: Dra. Consuelo Sarria Olcos.

<sup>26</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

<sup>27</sup> GERARD LE PAN DE LIGNY. Manual de comercio exterior. Práctica de la exportación-importación. Ed. Deusto, 1973. Bilbao. Pág. 21.

los cuales tiene relaciones de esta naturaleza. La expresión “Comercio Exterior” por ello, debería utilizarse siempre, unida al nombre del país al cual se refiere.

Así, hablamos de Comercio Exterior Colombiano para referirnos de una manera concreta a las diversas regulaciones, condiciones, formas y contenidos que presenta el intercambio de bienes y servicios que el país realiza, en tanto que, cuando hablamos de Comercio Internacional, lo hacemos abarcando el sinnúmero de intercambio que se dan a todos los niveles, entre todos los países miembros de la comunidad universal.

Carlos Rodríguez Pastor, en su prólogo sobre en Contratos de comercio internacional, nos enseña que gracias al comercio internacional que es la división del trabajo entre las naciones, unos países exportan aquello que producen a menor costo a cambio de lo que otro a su vez están en condiciones de proveer a valores más bajos. Los países que han seguido una estrategia comercial abierta hacia el exterior muestran resultados económicos favorables en relación con aquellos que han buscado la autosuficiencia a base de políticas restrictivas y proteccionistas. La recompensa de los primeros, expresada en el aumento del ingreso, la exportaciones, el empleo y el ahorro, es función tanto de la mejor asignación de los recursos económicos que deriva de la competencia cuanto de las oportunidades que brinda el libre flujo de bienes, servicios, capitales y tecnología<sup>28</sup>.

### **3.1 EL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.**

Colombia tiene su Comercio Exterior integrado por el conjunto de organismos de carácter público que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología y por las instituciones de carácter privado o mixto que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste. Las entidades que pertenecen al sector ejercen sus funciones de acuerdo con la política formulada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para Rodríguez Pastor, la ley marco de Comercio Exterior de 1992 estableció los criterios generales de la política de comercio exterior. En el texto de su preámbulo recomendaba impulsar los procesos de internacionalización de la economía, la modernización y la eficiencia de la producción local para mejorar la competitividad en el exterior, apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos del sector y coordinar las políticas públicas relacionadas, en general, con el comercio exterior. El sector se conformó con la creación del

---

<sup>28</sup> CARLOS RODRÍGUEZ PASTOR, “prologo” en Contratos de comercio internacional, pág. XVI.

Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y el Fondo para la promoción de las Exportaciones; además, se reorganizó el Instituto de Comercio Exterior y la división de Impuestos y Aduanas Nacionales.

### **3.2 LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO.**

Sobre el particular, el Dr. Guillermo Chahín Lizcano<sup>29</sup>, afirma que la Política de Comercio Exterior en nuestro país, en los últimos cincuenta años, ha estado caracterizada y ha evolucionado como la política comercial de los países en desarrollo, especialmente los del bloque latinoamericano. Hasta hace relativamente pocos años, la tendencia predominante era la de seguir con el modelo sugerido por la CEPAL y conocido con la denominación de “modelo de sustitución de importación”, el cual se había venido aplicando en Colombia desde hacia por lo menos treinta años con algunos buenos resultados que permitan mostrar cierto grado de industrialización en determinados sectores de la economía. Este proceso de industrialización se inició con la producción de aquellos bienes que no requerían tecnologías complicadas ni inversiones cuantiosas y que por tales razones eran de, relativa, fácil producción para el país. Merced a esta política se logra desarrollar una industria textil, medianamente eficiente, y se obtienen éxitos importantes en la fabricación local de confecciones, bebidas, tabaco, calzado y algunos elementos industrializados.

### **4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO**

En Colombia, como en casi todos los países del mundo actual, existen disposiciones normativas que establecen la forma y los procedimientos como debe cumplirse la función del intercambio de bienes y servicios con los demás países, estas normas generalmente derivan su fuerza legal de la propia Constitución Política.

Chahín Lizcano<sup>30</sup>, sostiene que el tratamiento a nivel constitucional de los temas concernientes al comercio exterior, así como a los de la economía general, es de reciente data, puesto que solo a fines de la década de los años treinta, cuando se introduce en nuestra Constitución la filosofía del estado intervencionista, empieza a vislumbrarse en los textos constitucionales el asunto de lo económico y del

---

<sup>29</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. Pág. 127.

<sup>30</sup> Ídem Pág. 177.

comercio internacional. En la constitución que estuvo vigente de 1886 a 1935 poco o nada se encuentra de fundamento constitucional a los temas relativos al comercio exterior, siendo a partir de la última fecha citada que aparecen facultades de intervención en la economía, con base en las cuales el Estado queda capacitado tanto para emitir regulaciones en materia de comercio exterior, como para inclusive, asumirla en forma directa, sea con exclusividad o en colaboración o competencia con los particulares (como ocurre con las Agencias de Aduanas).

Las facultades de intervención del Estado en la economía quedó plasmada en el artículo 32 de la reforma de 1936, al referir que se garantizaban la libertad de empresa y la iniciativa privada, la dirección de la economía queda en manos del Estado y que éste podía intervenir por mandato de la ley en la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios públicos y privados. Los mismos principios, en esencia, quedaron recogidos ahora en los artículos 333, 334 y 335 de la Carta de 1991.

#### **4.1 ETAPAS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.**

El mismo autor<sup>31</sup>, divide estas etapas en tres, de la siguiente forma:

La primera, que va desde cuando nace la República hasta mediados del presente siglo, el manejo institucional del comercio exterior corresponde a lo que es característico de un régimen de amplias libertades fundado en los postulados del liberalismo clásico, en el que la intervención estatal está reducida al mínimo posible. No existiendo órganos del Estado que de una manera especial se dedique a la formulación y ejecución de la política comercial.

En la segunda etapa, con la vigencia de las reformas constitucionales de 1936 que establecen la intervención en la economía como un mandato para el Estado, se empieza a notar cierta preocupación por diseñar organismos y dotar de funciones a diferentes entes públicos con miras a realizar dichos mandatos en el área del comercio exterior. Aparecen, entonces, organismos como Ministerios, Superintendencias, Institutos Descentralizados, etc. Con precisas funciones de regulación, control y ejecución del comercio exterior que bienen a sumarse a la actividad puramente aduanera. Siendo a partir de 1967 cuando con la expedición del Decreto 444 de ese año que se llega a la conformación de una verdadera estructura administrativa, orgánica y coherente, encargada del manejo y desarrollo del comercio exterior colombiano.

La estructura administrativa ideada por Carlos Lleras Restrepo gira en torno de un instituto descentralizado, el INCOMEX, presidido por el Consejo Directivo de Comercio Exterior, organismo que se concibe como una unidad estatal altamente

---

<sup>31</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. Pág. 258.

tecnic y sobre la cual descansa la mayor parte de la formulación de la política estatal en esta materia, así como buena parte de su ejercicio, pero por sobre todo, la coordinación de los diversos organismos que cumpliendo funciones de tipo aduanero, cambiario, monetario, etc, participan en dicho manejo. A mas del ya mencionado INCOMEX, la Dirección general de Aduanas, la Superintendencia de Control Cambiario, la Oficina de Cambios del Banco de la Republica, la Junta Monetaria, el Fondo de Promoción de Exportaciones, y establecimientos publicos como el IDEMA y el INDERENA.

Y la tercera etapa, que corresponde a la que se desarrolla desde 1990, la tendencia es a minimizar la participación institucional del Estado en los procesos atinentes al comercio exterior dada la inspiración liberacionista que caracteriza la política neoliberal que pretende adelantarse. Se funde la Dirección General de Aduanas, con la de impuestos para dar vida a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

De otra parte, se crea en esta etapa el Ministerio de Comercio Exterior, el cual recoge la mayoría de las funciones que desempeñaba INCOMEX.

#### **4.2 ENTIDADES QUE EN LA ACTUALIDAD REGULAN EL COMERCIO EXTERIOR.**

Finalmente, Chahín Lizcano<sup>32</sup> nos enseña que el sector del comercio exterior se conforma, de tal manera, por tres subsectores, el oficial, que agrupa a la entidad pública; el mixto, que comprende organismos en donde participan entidades públicas u privadas y, el privado o empresarial, en el que se incorporan los organismos particulares que participan en la gestión del comercio internacional. Al subsector oficial o gubernamental pertenecen todos los organismos públicos que ejercen funciones en el campo del comercio exterior, pero especialmente los que se enlistan a continuación:

- a. El Consejo Superior de Comercio Exterior.
- b. El Ministerio de Comercio Exterior.
- c. Los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Comercio Exterior. Y
- d. Los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y las dependencias de los ministerios, establecimientos públicos, departamentos administrativos y superintendencia, en aquellas funciones que estén relacionadas especialmente con la ejecución de la política de comercio exterior.

---

<sup>32</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 261.

## 5. INTEGRACIÓN ADUANERA.

Los acuerdos y tratados son las principales formas de materialización de la integración sobre normas aduaneras que se han realizado hasta hoy.

Nuestro respetado profesor Jorge Payares Bossa en su libro de Derecho Internacional Público, afirma que el acuerdo puede ser definido en un sentido amplio, como una manifestación de voluntades o de opiniones atribuibles a dos o más sujetos de derecho internacional del cual se derivaban obligaciones y derechos para las partes. Al tenor de esa definición, todas las normas internacionales caben dentro de ella, incluidos el derecho consuetudinario y por supuesto, los acuerdos de voluntades expresados por medio del voto como las resoluciones o decisiones adoptadas en una organización internacional<sup>33</sup>.

Por su parte, el artículo 2 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derechos de los tratados, define el Tratado: "Se entiende por Tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos"<sup>34</sup>.

Los Estados tienen capacidad general para celebrar tratados, de conformidad con el artículo 6 de la convención de Viena. Esta facultad, la tienen los Estados como desarrollo del principio de la soberanía de que gozan. Sin embargo, la soberanía no es imprescindible para ser parte de los tratados porque también los suscriben las organizaciones internacionales y éstas por carecer de territorio propio tampoco tienen soberanía. Adicionalmente, la capacidad del Estado es ilimitada en el amplio marco del derecho internacional, dada la circunstancia del carácter primario y pleno de dicha subjetividad internacional. Incluso, hay quienes afirman, con cierto grado de exageración que los Estados tienen derecho a participar en aquellos tratados en que no sean parte, pero de vocación universal<sup>35</sup>.

Tratar de crear reglas de juego universales o por lo menos regionales que apunte a la unificación de procedimientos para los trámites aduaneros, es la meta de los países cuando procuran un crecimiento económico de la mano de la integración comercial. Sin embargo, y como lo manifiesta René David<sup>36</sup> cada país tiene un régimen jurídico, incluso aquellos que se articulan dentro del mismo proceso de integración, como es la ALADI, el Grupo Andino (CAN) o el MERCOSUR, tienen sus reglas particulares y su ámbito de vigencia delimitado por las fronteras. Cada sociedad tiene un derecho que le es propio y que refleja una concepción de la justicia que exige ser adaptada a las circunstancias particulares de cada país.

---

<sup>33</sup> JORGE PALLARES BOSSA. Derecho Internacional Público. Pág. 85.

<sup>34</sup> Convención de Viena sobre Derechos de los tratados de 1969.

<sup>35</sup> JORGE PALLARES BOSSA. Derecho Internacional Público. Pág. 90.

<sup>36</sup> RENÉ DAVID, Le droits de demain, pág. 195.

Miguel Ángel Rodríguez<sup>37</sup> en su libro “Al Proceso por la Libertad”, confirma lo dicho, al afirmar que las más auténticas y justas metas de un modelo económico es determinar cómo podemos convivir los hombres en sociedad; de tal manera que cuando hagamos un contrato internacional, realicemos una exportación o importación, comercialicemos servicios, sean toda la colectividad la que se beneficie, y no quienes participan en las acciones contractuales. Para ello hay que esforzarse porque los puntos de referencias jurídicos sean claros y conocidos, a fin de lograr que el bien común resulte ventajoso para el conjunto, para la nación, para la convivencia internacional.

Por último, los Drs. Sierralta Ríos y Olavo Baptista<sup>38</sup> manifiestan que existen ahora organismos internacionales que sugieren e interpretan las reglas de los contratos, aceptando actualmente reglas contractuales de vasta aplicación concernientes al comercio, y no solamente en lo que se refiere a la esfera contractual, sino inclusive en las gestiones previas a un negocio como el Código Internacional de Promoción de Ventas (1973) de la Cámara de Comercio Internacional de París, que aspira a establecer líneas de conducta a la oferta de productos y busca un equilibrio entre los productores, distribuidores y consumidores. Reglas para cuestiones monetarias, tarifas aduaneras, embalaje, especificaciones e instrucciones de los productos de venta, todo ello a fin de evitar que surjan rechazos en la compra de productos, armonizar las actividades mercantiles, evitar los conflictos y atenuar sus efectos cuando se producen. Los países reconocen, cada vez con más frecuencia, la rapidez del comercio internacional y las nuevas formas jurídicas; en consecuencia, se desligan de sus normas nacionales dándoles valor a otras.

## **5.1 LOS PRIMEROS ESFUERZOS POR LA INTEGRACIÓN.**

Guillermo Chahín<sup>39</sup> hace una recopilación sobre las primitivas normas o acuerdos por lograr una integración normativa supranacional, que nos permitimos citar. Las reglas de Amalfi, Las Ordenanzas de Burgos y Las Ordenanzas de Bilbao que eran un conjunto de normas y reglas consuetudinarias que aparecieron en los siglos XVII y XVIII, con un carácter universal, son el prelude de reglamentación del comercio mundial, posteriormente, en el siglo XIX, la Sales Act de los Estados Unidos de América (1906), que luego dio origen al Uniform Commercial Code, que es el más importante cuerpo de leyes elaborado bajo Código en un sistema legal distinto al romano-germanico. En periodo más cercano, el UNIDROIT o Instituto de Roma (Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado) en 1929

---

<sup>37</sup> MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ Al proceso por la libertad, Pág. 239

<sup>38</sup> ANÍBAL SIERRALTA RÍOS LUIZ OLAVO BAPTISTA Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional 3° edición. Pág. 24.

<sup>39</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 89.

inició el trabajo de un proyecto de reglamentación de la venta internacional de mercaderías, que fue puesto a consideración de los Estados Miembros de la entonces Sociedad de las Naciones, los que expresaron algunas observaciones que fueron consideradas por el UNIDROIT en un segundo proyecto presentado en 1939. Este importante trabajo sirvió para que en 1951 el gobierno de Holanda convocara una conferencia internacional a fin de discutir el tema. Una de las conclusiones de tal conferencia fue constituir una comisión encargada de elaborar un nuevo proyecto, que en 1956 presentó al gobierno de Holanda su propuesta y que luego fue distribuido a todos los países interesados, con apreciable ausencia de los latinoamericanos. Dos años después (1958) el UNIDROIT elaboró otro proyecto de ley uniforme sobre formación de los contratos de compraventa internacional de mercancías, que como el de 1930 fue acogido por Holanda.

La participación activa de Holanda promovió la Conferencia Internacional de La Haya de 1964, que con la presencia de 28 Estados aprobó dos convenciones: la Ley Uniforme sobre la Venta Internacional de Mercancías (LUVI) y la ley Uniforme sobre la Formación de los Contratos para la venta Internacional de Mercancías (LUF).

Al término de la Conferencia Internacional de La Haya, la organización de las Naciones Unidas (ONU) se interesó vivamente en el tema, siendo así que a fines de 1966 (17 de diciembre), creó la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) o también conocida como UNCITRAL, destinada a promover la armonización y la unificación progresiva del derecho del comercio internacional.

### **5.1.1 LOS TRABAJOS DE LA ONU.**

En el seno de las Naciones Unidas se propició la creación de una Conferencia que se ocupara con exclusividad de los temas del Comercio y del Desarrollo. Varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre ellas, la 1707 (XVI) de 1991, que se denominó “El Comercio Internacional, instrumento principal del desarrollo Económico”, figuran como antecedentes inmediatos de la creación de la UNCTAD.

La UNCTAD se reunió por primera vez en Ginebra entre el 23 de mayo y el 16 de junio de 1964 y a ella concurrieron 120 estados, de los cuales 77 correspondían a la categoría de países en vía de desarrollo.

La Asamblea General de la ONU en su 1314ª Sesión Plenaria celebrada el 30 de diciembre de 1964 aprobó, mediante la Resolución 1995 (XIX), el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

El objetivo principal que tuvo en mente la Asamblea General de la ONU para establecer la Conferencia, no fue otro que el de estructurar unos nuevos principios y procedimientos más adecuados para regular las relaciones comerciales entre los países industrializados y los países subdesarrollados o en vía de desarrollo. Introducir modificaciones al principio tradicional de la igualdad entre todos los

países, desde el punto de vista de su desarrollo económico, con lo cual debería atemperarse de la práctica tradicional en las relaciones comerciales, de la aplicación irrestricta del principio de la reciprocidad<sup>40</sup>.

### **5.1.2 LOS TRABAJOS DE LA OEA**

La asamblea general de la OEA, realizada en noviembre de 1988 en San Salvador, aprobó una resolución según la cual la agenda para la acción de la OEA debería contener entre otros los siguientes temas: comercio, integración y desarrollo del derecho interamericano. Así mismo, recomendó a su Comité Jurídico Interamericano efectúe un inventario de los obstáculos jurídicos que sería necesario remover para que la integración pueda ser más efectiva en el comité americano.

El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con sede en Río de Janeiro, Brasil, reúne los más altos expertos del continente en el área jurídico-internacional, y fue creado para que actúe como un foro regional de análisis y consulta jurídica<sup>41</sup>.

### **5.1.3 LOS TRABAJOS DEL UNIDROIT**

Sobre el particular, el profesor Guillermo Chahín Lizcano<sup>42</sup> explica que el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), con sede en Roma, es una entidad que desde 1929 se ha dedicado afanosamente a estudiar las diferentes fórmulas jurídicas que más se adecuen al intercambio comercial entre países de diferentes sistemas jurídicos. Principalmente buscando con afán la unificación de las normas que rijan el contrato de compraventa internacional.

Fueron exactamente diez años de trabajo que permitieron, por primera vez, que el derecho se dedicara a conocer las aristas del comercio internacional y buscar regular las transacciones. Actualmente el UNIDROIT es una institución intergubernamental con sede en Roma y su función principal es el estudio y la búsqueda de instrumentos que propicien la unificación del derecho privado.

### **5.1.4 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (G. A. T. T.)**

Se trata de un acuerdo internacional de tipo multilateral que surge precisamente de las transformaciones que se producen en la primera mitad del Siglo XX y de los

---

<sup>40</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 91.

<sup>41</sup> ANÍBAL SIERRALTA RÍOS LUIZ OLAVO BAPTISTA Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional 3ª edición. Pág. 30.

<sup>42</sup> Ídem. Pág. 34.

esfuerzos por establecer los niveles de intercambio comercial y el multilateralismo que había sido característicos de las relaciones de intercambio en el siglo anterior pero que había derivado hacia un proteccionismo radical, fundado en un tipo de relaciones comerciales de carácter eminentemente bilateral.

El GATT ha permitido que, mediante la aplicación de su principio fundamental, que lo es la Cláusula de la Nación más favorable (CNMF). Al decir de TAMANES, “el GATT no es otra cosa que la institucionalización entre sus partes contratantes de la cláusula de la Nación más favorecida”<sup>43</sup>.

El doctrinante Meisel Lanner<sup>44</sup> igual hace su aporte sosteniendo que el propósito del GATT es la reglamentación del comercio internacional con base en la eliminación de discriminaciones, la estabilización y reducción de derechos de importación, la supresión de restituciones cuantitativas y la proscripción de otras formas de proteccionismo.

#### **5.1.4.1 PRINCIPIOS DE GATT**

Continuando con lo escrito por Chahín Lizcano<sup>45</sup> en su manual sobre Comercio Exterior, los principios del GATT son:

Reciprocidad: Se refiere a que toda concesión que se recibe debe ser pagada con una concesión que se otorga y que se considera de valor equivalente a la que se recibe.

Favorabilidad: Consiste en que cualquier concesión arancelaria dada por un país a otro, debe ser automáticamente ampliada a todos los demás que puedan invocarlo por razón de tener vigente en su relación comerciales bilaterales o multilaterales con el país otorgante de las ventajas.

#### **5.1.4.2 INSTRUMENTOS DE GATT**

Para el logro de los objetivos de liberalización del comercio mundial, el GATT parte de la base de la reducción sustancial de los aranceles aduaneros, por una parte, y de la eliminación radical de las restricciones cuantitativas que afectan el intercambio de productos por otra.

---

<sup>43</sup> TAMAMES RAMÓN. Estructura económica internacional. Alianza Editorial. Madrid. 6ª Edición. 1980. Pág. 127.

<sup>44</sup> ROBERTO MEISEL LANNER. Derecho Aduanero Comparado. Ediciones librería del profesional 1ª edición. Pág. 104.

<sup>45</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 61.

## **5.2 LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES PARA LA INTEGRACIÓN A QUE PERTENECE COLOMBIA.**

### **5.2.1 LA OMA**

La historia de la OMA se inició en 1947 cuando los trece gobiernos europeos representados en el Comité Económico Cooperación Europea acordaron establecer un grupo de estudio. Este Grupo examinó la posibilidad de establecer una o varias Uniones inter-europea de aduana sobre la base de los principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En 1948, el Grupo de Estudio de la creación de dos comités - un Comité Económico y un Comité de Aduanas. El Comité Económico fue el predecesor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité de Aduanas se convirtió en el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

En 1952, el Convenio que establece formalmente la CCC entró en vigor. El Consejo es el órgano rector de la CCC y la sesión inaugural del Consejo se celebró en Bruselas el 26 de enero 1953.

Asistieron a la primera sesión del Consejo de la CCC Los representantes de diecisiete países europeos.

Después de años de crecimiento de la membresía, en 1994, el Consejo adoptó el nombre de trabajo Organización Mundial de Aduanas, para reflejar mejor su transición hacia una institución intergubernamental verdaderamente global. Ahora es la voz de 179 administraciones de aduanas que operan en todos los continentes y representan todas las etapas de desarrollo económico. Hoy, miembros de la OMA son responsables de procesar más de 98% de todo el comercio internacional<sup>46</sup>.

El objetivo de la OMA es mejorar la efectividad y eficiencia de las administraciones aduaneras en las áreas de cumplimiento con las disposiciones en cuanto al comercio, protección de la sociedad y cobro de los tributos.

Colombia es miembro de la Organización Mundial de Aduanas OMA desde 1 de julio de 1993, y mediante ley 10 de 1992 se aprobó el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, comprometiéndose a cumplir los objetivos allí establecidos.

Sobre la creación del futuro decreto que modificará la legislación aduanera en Colombia, el secretario general adjunto de la OMA, Sergio Mujica, durante el XV Congreso Internacional de Fitac (gremio de los agentes logísticos en comercio internacional) en octubre de 2013, aseguró que el estatuto aduanero colombiano, a punto de expedirse, está acorde con la tendencia de las aduanas a nivel

---

<sup>46</sup> [http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au\\_history.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx)

mundial. Es una reforma ambiciosa y profunda y un gran paso en la dirección correcta. Este conjunto de normas que está en discusión se alinea perfectamente con el Convenio de Kioto revisado, el cual establece las mejores prácticas internacionales en procedimientos modernos, eficientes y estandarizados<sup>47</sup>.

### 5.2.2 LA OMC

De conformidad con su página oficial<sup>48</sup>, la Organización Mundial del Comercio, tiene como propósito primordial contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, porque eso es importante para el desarrollo económico y el bienestar. Esto conlleva en parte la eliminación de obstáculos. También requiere asegurarse de que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, de manera que puedan confiar en que las políticas no experimentarán cambios abruptos. En otras palabras, las normas tienen que ser “transparentes” y previsibles.

Los países miembros del GATT suscribieron en Marrakech, el 15 de abril de 1994 el acuerdo por medio del cual se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta institución es concebida sin capacidad para generar normas de derecho comunitario y en consideración a ello el ordenamiento jurídico que se expida como desarrollo del Tratado, y el Tratado mismo, exigirá siempre incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de conformidad con lo que ellos dispongan y con lo que sobre el particular se establece en el Derecho de los Tratados.

Las partes contratantes reconocen como punto de partida y base determinante en la suscripción del Acuerdo, que de conformidad con su preambulo, las relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida, al lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y acrecentar la producción y comercio de bienes y servicios<sup>49</sup>.

Colombia comenzó por incorporar su ordenamiento jurídico interno el Tratado por medio del cual se establece la Organización Mundial de Comercio y es así como su texto fue presentado al Congreso de la República para su aprobación de acuerdo con lo que al respecto dispone la Constitución Política. El Congreso expidió la ley 170 de 1994 aprobatoria del referido tratado.

---

<sup>47</sup> <http://www.portafolio.co/economia/entrevista-sergio-mujica-secretario-general-la-oma>

<sup>48</sup> [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm)

<sup>49</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 73.

### 5.2.3 LA CAN

A través de su página oficial<sup>50</sup>, La CAN se define como una comunidad de países unidos con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

Roberto Meisel sostiene que básicamente tiene por objeto la eliminación de los gravámenes arancelarios y restricciones de las importaciones de todos los productos originarios de la sub-región.

Finalmente Chahín Lizcano asegura que la CAN tiene su inspiración en los principios, reglas, objetivos y estructura que rige la Comunidad Económica Europea y toma su punto de partida con la firma del Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969. Nace como un esquema de integración subregional con base en el Acuerdo o Tratado de Montevideo de 1960 que había dado lugar al nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. ALALC<sup>51</sup>.

### 5.2.4 EL MERCOSUR

El MERCOSUR es un acuerdo entre países de América del Sur, con el objetivo de lograr una mayor integración de sus economías y así mejorar la vida de sus habitantes. Mediante este acuerdo los países pueden hacer negocios para aumentar el comercio entre ellos. También les permite a los países desarrollarse y fortalecer los intereses de ellos en el mundo. ¡Cuando los países se unen tienen más fuerza para comprar y vender productos a otros países del mundo!

El MERCOSUR está integrado por la República Argentina, la República Federal de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. El Estado Plurinacional de Bolivia solicitó su ingreso al bloque y a partir de diciembre de 2012 se encuentra en proceso de adhesión. Además, existen otros países de América del Sur que han hecho acuerdos con el MERCOSUR, ellos son: Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam. A estos países los llamados “Estados Asociados”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>

<sup>51</sup> GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición. Pág. 114.

<sup>52</sup> [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=4725](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4725)

### **5.2.5 ALADI**

Es el mayor grupo latinoamericano de integración. Sus trece países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes.

El Tratado de Montevideo 1980 (TM80), marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI, fue suscrito el 12 de agosto de 1980 estableciendo los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

La ALADI propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo final de lograr un mercado común latinoamericano, mediante tres mecanismos:

- Una preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países.
- Acuerdos de alcance regional (comunes a la totalidad de los países miembros).
- Acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área.<sup>53</sup>

## **5.3 ASPECTOS ADUANEROS DE LA INTEGRACIÓN.**

Las siguientes disposiciones son las más importantes emanadas de estos Organismos en tratándose de aduanas.

### **5.3.1 REGÍMENES ADUANEROS**

La armonización de los regímenes aduaneros de los países asociados con Colombia se encuentra regulado principalmente por el Protocolo de Enmienda del Convenio de Kioto Revisado de 1999; a nivel andino encontramos el Documento Único Aduanero – DUA, aprobado por la Decisión 618, que dispone incorporar en la normativa comunitaria el anexo general y referencia de los anexos específicos

---

<sup>53</sup> [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/quienes\\_somos](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/quienes_somos)

del convenio de Kyoto; Por su parte Mercosur fijó las pautas sobre integración de los regímenes arancelarios mediante la resolución / GMC / RES N ° 48/94.

### **5.3.2 VALORACIÓN ADUANERA**

El decreto 2685 de 1999 en su artículo 237 establece el significado de los conceptos usados para efectos de la aplicación de las normas sobre valoración Aduanera en Colombia. Definiciones que previamente se han establecido mediante el Acuerdo sobre Valoración de la OMC artículo 15 del Acuerdo del Valor del GATT de 1994. Y el artículo 2° del Reglamento Comunitario adoptado por la Resolución 846 de la CAN.

### **5.3.3 ARANCEL INTEGRADO**

Con relación a los aranceles que deben pagar los importadores al momento de ingresar una mercancía al territorio nacional aduanero, compartimos los mismos aranceles con otros países debido a los diferentes acuerdos firmados, como el Tratado de Montevideo 1980 (TM80) de la ALADI y El Arancel Integrado Andino (ARIAN) aprobado por medio de la Decisión 657; Por último, Mercosur mediante Resolución N° 5/11 del Grupo Mercado Común determinó el Arancel Externo Común.

### **5.3.4 NOMENCLATURA ARANCELARIA**

En tema de nomenclatura arancelaria de las mercancías, son varios los esfuerzos que se han hecho con miras a lograr un mismo idioma al momento de identificar una mercancía bajo una sola referencia para todos los países. Así, la ALADI se basa en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) y las sucesivas versiones de la Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración (NALADISA) que tiene como base el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), con sus Secciones, Capítulos y Subcapítulos; sus partidas, subpartidas y códigos numéricos correspondientes; sus Notas de Sección, de Capítulo y de subpartida y las Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado; la CAN determinó la nomenclatura común (NANDINA) basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado) del Consejo de Cooperación Aduanera. Este moderno sistema, que utiliza un “lenguaje” aduanero común, aceptado y reconocido a nivel mundial, permite simplificar la tarea de los importadores, exportadores, productores, transportistas y administradores de aduanas;

MERCOSUR mediante Resolución N° 5/11 del Grupo Mercado Común reglamentó la nomenclatura arancelaria para sus países.

### **5.3.5 NORMAS DE ORIGEN**

La Comunidad Andina, cuenta con normas para la calificación del origen de las mercancías adoptadas mediante la Decisión 416, que establecen los criterios que deben cumplir las mercancías para ser consideradas como originarias de un País Miembro y, luego de ello, beneficiarse de las ventajas que le otorga el mercado ampliado. Las normas de origen son fundamentales para asegurar que los beneficios del mercado ampliado alcancen sólo a los productos de los países comprometidos en un proceso de integración. A través de ellas, se establecen las condiciones mínimas que debe cumplir una mercancía para ser considerada originaria.

Las Entidades y Funcionarios habilitados en los Países Miembros para emitir certificados de origen son notificados a la Secretaría General, esta información se actualiza en el “Sistema Andino de Firmas Autorizadas para la calificación y certificación del origen” – SAFA<sup>54</sup>. Los países miembros de la ALADI han establecido reglas de origen preferenciales, aplicables a las mercaderías sujetas a las preferencias arancelarias establecidas en los Acuerdos suscritos al amparo del TM 80. Teniendo en cuenta que en el caso del comercio de mercaderías los países suscriben Acuerdos Comerciales amparados por el marco regulatorio multilateral de la OMC (Artículo XXIV del GATT 1994 y Cláusula de Habilitación), las reglas de origen preferenciales tienen como objetivo evitar la denominada “triangulación comercial”, es decir que países que no cumplen con los criterios y condiciones que dan al producto carácter de originario de un Acuerdo se beneficien de las preferencias de dicho Acuerdo. El Régimen de Origen de Mercosur está reglamentado mediante Resolución MERCOSUR/GMC/RES. N° 25/94.

## **6. LAS AGENCIAS DE ADUANAS.**

### **6.1 CONCEPTO:**

Según nuestra legislación aduanera<sup>55</sup>, las Agencias de Aduanas son las personas jurídicas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para prestar servicios de representación a los declarantes en el desaduanamiento de

---

<sup>54</sup> <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=93&tipo=TE>

<sup>55</sup> Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999.

las mercancías y demás formalidades aduaneras conexas con el mismo, en las condiciones y con los requisitos establecidos en el presente decreto. En ejercicio de su autorización, podrán desarrollar las actividades relacionadas con el agenciamiento aduanero, actividad de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que se cumpla con la legislación aduanera y de comercio exterior, vigentes y con cualquier trámite o procedimiento para la adecuada aplicación de los destinos y regímenes aduaneros.

## **6.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

Las agencias de aduana surgen de una evolución histórica del comercio y la regulación sobre la actividad de entrada y salida de las mercancías al territorio nacional. De tal suerte que primero miraremos los antecedentes históricos de tipo comercial y la actividad del transporte para lograr comprender el surgimiento de lo que hoy conocemos como sociedades organizadas que prestan servicios de intermediación aduanera.

### **6.2.1 COMERCIO Y TRANSPORTE A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX**

José Antonio Ocampo en su libro “Colombia y la economía mundial<sup>56</sup>” explica que la experiencia exportadora del siglo XIX fue, desde el punto de vista de su crecimiento a largo plazo, muy desalentadora, y mirada en términos de mercancía particularmente, muy inestable”. Tal actitud se valió hasta las primeras décadas del siglo XX de la arriería, de los tramos terminados de ferrocarril y del río Magdalena, cuyos puertos de Honda, Nare, Berrio y Wilches enlazaban con los centros del interior. Buenaventura en el pacífico y Cartagena, Santa Marta y Sabanilla en el Caribe eran los puertos marítimos más importantes.

Entrado el siglo XX, cuando el flujo de carga aumentó y nuevos individuos intervinieron en el negocio para facilitar las relaciones entre cargadores y transportadores, surgiendo embarcadores, comisionistas, agentes y empresas de transportes.

El proceso comenzaba con el embarcador, que ayudaba al remitente, destinatario y transportadores, y continuaba con los comisionistas y agentes, que conseguían clientes para buques, trenes y arrieros o ejecutaban un mandato comercial al cual le eran aplicables las leyes mercantiles. Estos últimos (comisionistas y agentes), al

---

<sup>56</sup> José Antonio Ocampo, Colombia y la economía mundial 1830-1910. Pág. 98.

atender los problemas que les planteaba los exportadores de café principalmente, contribuyeron a que el transporte se hiciera en mejores condiciones. De ellos se beneficiaban los importadores de materia prima, los fabricantes de telas y confecciones, los distribuidores de artículos para Medellín, Bogotá y otras poblaciones, y los comerciantes que dependían de arribos y zarpes oportunos en los puertos o de la llegada a tiempo de los trenes. Fue así como tomaron la forma de agentes de transporte y comisionistas que emitían guías de fletes, como Jaramillo Hermanos & Cia. de Medellín.

### **6.2.2 LA AGENCIA DE TRANSPORTE (1923-1934)**

Durante la crisis económica mundial que golpeó fuertemente el negocio entre 1929 y 1932, el camión hizo su aparición y cambió las reglas del juego. Nacieron entonces las agencias de aduanas, que actuaban además como comisionistas de transporte y agentes de aduanas, se desató una competencia feroz basada en la rebaja de tarifas.

Después de la ley 79 de 1931, que reglamentó el agenciamiento aduanero, los comisionistas de transporte o embarcadores se denominaron agentes de aduanas y comisionistas de transportes, pues intervenían ante las aduanas en la nacionalización de las mercancías y el manejo del café de exportación y otros productos, como quina y tabaco, combinando estas labores con el embarque y el despacho. Casi todas las agencias existentes y quienes trabajaban como comisionista de transporte se convirtieron en agentes de aduanas<sup>57</sup>.

### **6.2.3 EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE ADUANA EN EL COMERCIO EXTERIOR.**

Como lo establece nuestro estatuto aduanero<sup>58</sup>, las agencias de aduana se dedican fundamentalmente a actuar como declarante a nombre de exportadores e importadores ante la autoridad aduanera en los diferentes trámite y procedimientos que se deben realizar durante las operaciones de comercio, su ejercicio está orientado a garantizar que se cumpla con la legislación aduanera y de comercio exterior vigentes para la adecuada aplicación de los distintos regímenes aduaneros.

---

<sup>57</sup> José Antonio Ocampo, Colombia y la economía mundial 1830-1910. Pág. 101.

<sup>58</sup> Artículo 12 del Decreto 2685 de 1999

Actualmente, con la expansión de los lazos comerciales entre nuestro país y el resto del mundo y factores como la futura ampliación del Canal de Panamá; el agenciamiento atraviesa un momento de muchos retos, basados en la necesidad de ampliar y fortalecer la cobertura, su infraestructura y la capacitación del personal que trabaja en ellas, para lograr una mejor atención integral de los clientes y un mejor manejo de las informaciones suministradas por éstos, las cuales cada vez son más sistematizadas.

## **7. PRINCIPALES REGULACIONES NORMATIVAS SOBRE LAS AGENCIAS DE ADUANAS.**

La función administrativa aduanera persigue fundamentalmente los siguientes propósitos: controlar la salida y entrada de mercancías al país, y recaudar los tributos aduaneros. Lo primero se logra mediante los trámites obligatorios de presentación y declaración de las mercancías; lo segundo, a través de los mecanismos de pago que se establezcan. Así, los trámites aduaneros se reducen a tres: la presentación de la mercancía extranjera al ingreso y salida del territorio nacional; la declaración de esas mercancías y el pago de los tributos aduaneros. A estos los podríamos denominar los “trámites aduaneros básicos”.

La regulación sobre aduanas en Colombia no es muy antigua, y menos aún en tratándose de un actor de ésta, como lo son las agencias de aduanas. Ya determinamos en la parte histórica, que la primera regulación específica sobre agenciamiento de aduanas nace en 1931, en la que se legisló aspectos muy básicos sobre el ejercicio de transportar mercancía de un lado a otro, dejando un sinnúmero de aspectos o conductas que más adelante constituirían un grave problema de control y vigilancia por parte de la autoridad.

Describimos entonces, las principales regulaciones normativas que han surgido para controlar el ejercicio de las agencias de aduanas dentro del contexto del comercio exterior.

### **7.1 LEY 79 DE 1931 (LEY ORGÁNICA DE ADUANAS).**

En los comienzos de la regulación sobre agencias de aduanas en Colombia, la promulgación de la ley orgánica sobre aduanas bajo la presidencia de Enrique Olaya Herrera, construyó las bases normativas reguladoras de las importaciones y

exportaciones, formalizó la conformación de la Aduana y el establecimiento de éstas en cada lugar donde arribara un buque extranjero o donde se desembarcara mercancía proveniente del extranjero, estableciendo las condiciones y requisitos que se debían cumplir para el envío, transporte y recibo de mercancía que entrara y saliera del territorio nacional; así mismo se establecieron las zonas Aduaneras y las autoridades administrativas que las manejarían.

Esta ley 79 nada reguló sobre las agencias de aduanas (pues para la época no existía tal figura) pero si lo hizo sobre los agentes de aduana:

*Artículo 400. Nadie podrá trabajar como agente de aduana sin licencia especial expedida de conformidad con esta Sección. La expresión Agente de Aduana comprende a toda persona que se entienda con la aduana en nombre y representación de terceros.*

*Artículo 401. La licencia de agente de aduana será expedida por el Director General, previa aprobación impartida por la Junta General de Aduanas, a la respectiva solicitud.*

*Artículo 402. No se expedirá a nadie licencia de agente de aduana sino con arreglo a las siguientes condiciones:*

- 1. Que eleve por escrito una solicitud al efecto.*
- 2. Que el solicitante sea persona de buenas condiciones morales.*
- 3. Que el solicitante no haya sido condenado por actos de contrabando o fraude, ni por contravenciones a la Sección XVII de esta Ley, ni por ningún otro delito, ni se le haya declarado en quiebra fraudulenta.*
- 4. Que el solicitante otorgue fianza por la cuantía que exija la Junta General de Aduanas.*

*La Junta podrá fijar diferentes cuantías para las fianzas correspondientes a las varias aduanas, pero en ningún caso será inferior a cinco mil pesos (\$5.000) la cuantía de estas fianzas. Las cuantías de las fianzas exigidas a los agentes de aduana, licenciados para trabajar con una misma aduana, serán uniformes.*

A pesar, que con la sanción de la ley orgánica sobre aduanas se comienza a legislar en Colombia en materia de agenciamiento aduanero; resulta ser ésta, una pobre regulación sin normatividad sobre facultades, responsabilidades, obligaciones, y con un muy básico listado de requisitos para ser autorizado como agente de aduana; resumiéndose esta ley solo a de definir a los Agentes de Aduanas como toda persona que se entienda con la aduana en nombre y representación de terceros.

Más adelante, y por la imperiosa necesidad de poner en práctica el mecanismo de leyes cuadro o marco establecido en la reforma constitucional de 1968, se promulgó la ley marco 6 de 1971, la cual de acuerdo a nuestra actual Constitución Política Colombiana<sup>59</sup> es la ley que establecen las normas generales y señala los criterios y objetivos a los que debe sujetarse el gobierno con relación a la regulación del comercio exterior.

La pasividad del Legislativo en la formulación de normas sobre agenciamiento en aduanas, ha incentivado al Ejecutivo a tomar las riendas en tal sentido, cuestión ampliamente criticada por Abogados Aduaneros como Juan Manuel Camargo<sup>60</sup>, quien en su libro se expresa así; “La escasa o nula intervención del congreso y la correlativa preeminencia del Gobierno en su formulación. Basadas en una discutible apreciación del régimen constitucional de las leyes marco, las autoridades de todo tipo han llevado la situación a un punto en el que el órgano democrático por excelencia ha sido apartado del tema de las aduanas. Desde 1971 el Congreso no se ocupa de la materia, y desde esa fecha el Gobierno ha sido el único encargado de establecer la legislación que conforma el derecho aduanero. Circunstancia que ninguna manera conveniente, e incluso va en contravía del esquema de separación de poderes adoptado por la Constitución de 1991”.

## **7.2 DECRETO 1657 DE 1988 (POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN ADUANERO, EN MATERIA PROCESAL).**

Este fue un decreto solo para regular el tema de los Sujetos Procesales y sus responsabilidades; sancionado por el presidente Virgilio Barco, decreto que en su momento dejó ver el despunte de tendría la regulación sobre agencias de aduana y los otros actores del comercio.

*Artículo 1. SUJETOS PROCESALES. Ante la Dirección General de Aduanas sólo podrán actuar en operaciones y procedimientos relativos a importación,*

---

<sup>59</sup> **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

<sup>60</sup> JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Pag. 29.

*exportación, tránsito y almacenamiento de mercancías, los siguientes sujetos procesales:*

- 1°. El importador o el exportador.*
- 2°. Los representantes legales de los anteriores.*
- 3°. Quienes se encuentren debidamente inscritos ante la Dirección General de Aduanas para intervenir en diligencias y trámites de intermediación aduanera.*

*Artículo 2. INTERMEDIACION ADUANERA. Constituyen actuaciones de intermediación aduanera las intervenciones procesales efectuadas en nombre y por encargo de terceros, importadores o exportadores, para adelantar y/o culminar trámites, operaciones y procesos de despacho, almacenamiento y tránsito de mercancías.*

*Artículo 3. OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS PROCESALES. La actuación de los sujetos procesales indicados en el artículo 1°, conlleva para éstos la responsabilidad de adelantar los procedimientos correspondientes de conformidad con el régimen aduanero vigente y, en especial, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

- 1°. Indicar en la declaración de despacho para consumo o en los documentos correspondientes a cada régimen, los gravámenes arancelarios y demás impuestos correspondientes a la importación de las mercancías.*
- 2°. Indicar el valor correspondiente de la mercancía.*
- 3°. Describir y clasificar correctamente la mercancía, de modo que se posibilite su reconocimiento y se permita su identificación.*
- 4°. Presentar oportunamente la declaración y documentos relacionados con el despacho, transporte y almacenamiento de mercancías.*
- 5°. Indicar correctamente, en los documentos pertinentes, el régimen de importación o exportación correspondiente al caso en trámite.*
- 6°. Responder porque las mercancías objeto de régimen aduanero, coincidan con las amparadas por los registros y/o licencias correspondientes. En este caso, quien actúe en la calidad del sujeto procesal indicado en el numeral tercero del artículo 1°, deberá proceder con suma diligencia y cuidado en la constatación de tal hecho; en consecuencia, responderá hasta de culpa levísima.*
- 7°. Efectuar los trámites aduaneros de manera que no se induzca en error a la Administración Aduanera.*

*Parágrafo. Quien se encuentre inscrito para realizar actuaciones de intermediación aduanera, deberá velar por el estricto cumplimiento de las normas aduaneras y abstenerse de participar en la comisión de*

*irregularidades o infracciones a dichas normas y, además, cumplir con los deberes de los comerciantes estipulados en el artículo 19 del Código de Comercio.*

El aspecto trascendental del decreto 1657 sobre las agencias de aduana, se relaciona en cuanto que se les da la categoría de declarantes a los intermediarios de aduana, rol que mantiene hasta nuestros días. De la misma forma se estableció que los agentes de aduanas respondían hasta por culpa levísima en el ejercicio de sus actividades frente a la aduana y que deberían velar por el estricto cumplimiento de las normas aduaneras, aspectos que han trascendidos hasta nuestros días.

### **7.3 DECRETO 2685 DE DICIEMBRE 28 DE 1999 (ESTATUTO ADUANERO).**

La expedición de éste decreto nace entre otras razones por la necesidad de compilar toda una serie de disposiciones Aduaneras existentes en diversos cuerpos normativos, como leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás. El reconocido Consultor Aduanero Carlos Senior Pava<sup>61</sup>, explica que la expedición del Estatuto aduanero en Colombia se realizó previa a un diagnóstico que hizo el Fondo Monetario Internacional cuando evaluó todo el sistema aduanero colombiano, concluyendo sobre la urgencia de armonizar la legislación y recoger toda la normativa vigente en un solo cuerpo jurídico. La elaboración del estatuto aduanero se empezó bajo el liderazgo de la Dirección de Aduanas Nacionales y del Ministerio de Comercio Exterior, para lo cual se conformó un grupo de expertos en la materia, quienes se dieron a la tarea de recopilar, eliminar y reducir todos aquellos trámites que afectaban las operaciones de comercio exterior, así como también para la creación de mecanismos que incentiven las exportaciones.

Para Juan Manuel Camargo<sup>62</sup> la conformación del 2685 no fue del todo un consenso, ya que según ese autor, es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la que ha sido encargada del diseño de las normas legales cuyo estudio nos ocupa. El Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, fue redactado íntegramente por funcionarios al servicio de la DIAN. Los órganos gubernamentales supuestamente decisorios-el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior- solo intervinieron en etapa final, y únicamente para hacer comentarios, no para participar en su elaboración.

---

<sup>61</sup> CARLOS SENIOR PAVA-Revista el derecho aduanero, cuarta edición.

<sup>62</sup> JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Pág. 8

Es por ello que el decreto 2685 de 1999 a pesar de sus 56 modificaciones y de ser adicionado por 8 decretos y 6 resoluciones, se constituye en un instrumento de mucha importancia, toda vez que simplificó los procedimientos, agilizó los trámites, señaló términos precisos dentro de la actuación aduanera, compiló en un solo texto los procesos aduaneros de importación, exportación, almacenamiento tránsito de mercancías, así como el régimen sancionatorio y reordenó el campo de acción de los auxiliares de operación aduanera. Todo este trabajo normativo se realizó con el propósito de ofrecer un entorno jurídico más transparente y estable a exportadores e importadores; unificar en un solo cuerpo la normativa aduanera, caracterizada por una total dispersión; lograr una mayor coherencia en las normas aduaneras; mejorar el rezago de la aduana colombiana, frente a las de otros países; responder ante la imperante necesidad de modernizar nuestro sistema aduanero, el cual se constituyó por mucho tiempo como uno de los factores que negativamente han afectado la competitividad de nuestro país.

#### **7.4 PROYECTO DEL FUTURO ESTATUTO ADUANERO**

Según la exposición de motivos del futuro decreto<sup>63</sup>, este busca principalmente:

1. Sistematizar y compilar la regulación actualmente dispersa en innumerables decretos, que dificultan la consulta para los operadores de comercio exterior, declarantes y funcionarios.
2. Simplificar los procedimientos, redefinir algunas de las etapas procesales para agilizar los trámites, ahorrar esfuerzo administrativo y obtener la pronta resolución de los procesos.
3. Racionalizar el régimen sancionatorio y tipificar las infracciones con base en lo que al respecto aconseja la dogmática jurídica. El actual esquema del Decreto 2685 de 1999, no guarda la proporcionalidad en la imposición de muchas sanciones y muchos incumplimientos no son sancionados.
4. Replantear las Liquidaciones Oficiales, instrumentos de que se vale la Autoridad Aduanera para superar las inexactitudes de las declaraciones de importación. Hoy, las dos clases de Liquidaciones Oficiales, de Corrección y de Revisión, están sometidas a un mismo trámite, lo que se considera incorrecto; de otra parte, no está claro a cuál de ellas se someten algunas de las discusiones de fondo que surgen entre la Aduana y el Importador.

---

<sup>63</sup> [http://www.coltrans.com.co/uploads/noticias/Motivos\\_Estatuto\\_Aduanero\\_DIAN.pdf](http://www.coltrans.com.co/uploads/noticias/Motivos_Estatuto_Aduanero_DIAN.pdf)

5. Reservar el Decomiso para las mercancías de contrabando, porque actualmente están sometidas a este tratamiento muchas mercancías que, aunque infringen la norma aduanera, no se configura el contrabando, por lo que el decomiso podría resultar excesivo.

## 8. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL DECRETO 2685 DE 1999 Y EL FUTURO DECRETO QUE MODIFICARÍA LA LEGISLACIÓN ADUANERA

En éste capítulo se hará una comparación entre nuestra legislación actual y el último proyecto publicado por la Dian el cual sería nuestro nuevo Estatuto Aduanero, de la misma forma se hará unos breves comentarios, tendientes a identificar las variaciones de regulación y sus posibles consecuencias dentro del contexto Jurídico actual.

Para facilitar esta tarea y hacerla un poco más didáctica, se irá despejando tema por tema mediante un cuadro comparativo en el cual enfrentaremos la redacción del decreto 2685 de 1999 frente a la redacción del futuro decreto.

### 8.1 LA AGENCIA DE ADUANA COMO DECLARANTES.

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p><b>Artículo 1. DECLARANTE</b> Es la persona que suscribe y presenta una Declaración de mercancías a nombre propio o por encargo de terceros. El declarante debe realizar los trámites inherentes a su despacho.</p> <p><b>Artículo 10. Declarantes.</b> Podrán actuar ante las autoridades aduaneras como declarantes con el objeto de adelantar los procedimientos y trámites</p>	<p><b>Artículo 3. DECLARANTE.</b> Persona natural o jurídica que realiza una declaración de mercancías a nombre propio o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada.</p> <p><b>Artículo 53. Representación Aduanera.</b> Toda persona podrá ser representada ante la administración aduanera por una agencia de aduanas, para llevar a cabo el desaduanamiento de las mercancías y demás formalidades aduaneras relacionadas. Para tal efecto, la agencia de aduanas manifestará estar actuando a nombre y por cuenta del declarante, mediante un poder o endoso aduanero del documento de transporte. Las agencias de aduana para adelantar los trámites</p>

<p>de importación, exportación o tránsito aduanero:</p> <p>1. Las agencias de aduanas, quienes actúan a nombre y por encargo de los importadores y exportadores.</p>	<p>inherentes a un régimen aduanero, podrán elaborar y suscribir las respectivas declaraciones aduaneras a nombre y por cuenta del declarante.</p> <p>Las agencias de aduana no podrán representar a una persona, natural o jurídica, dentro de un proceso de fiscalización aduanera.</p>
--	---

Explica Juan Manuel Camargo,<sup>64</sup> que el declarante no es siempre la persona obligada a declarar las mercancías ante la autoridad aduanera, sino la persona que efectivamente las declara. En principios quienes están obligados a declarar sus mercancías son los importadores<sup>65</sup>. Sin embargo en la mayoría de los casos la ley no les concede la actitud legal para cumplir directamente con este deber, por lo que tiene que contratar los servicios de una agencia de aduanas, la cual será entonces considerada como declarante por encargo de tercero.

De la lectura comparada de los artículos sobre las agencias de aduana como declarantes; vemos como continúan con su función básica de representar a su cliente ante la autoridad aduanera; pero dejando de mantener la calidad de declarante que vienen soportando desde 1988 con el decreto 1657, la cual pasa de estar en cabeza de las personas naturales o jurídicas que realiza una declaración de mercancías a nombre propio o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada, que sería el caso en el cual una agencia de aduana realice un trámite por mandato de su cliente.

Sin lugar a dudas sería uno de los cambios más sustanciales que traería el futuro Decreto en tratándose de responsabilidades de las agencias de aduana, ya que en la práctica el hecho que los clientes de las agencias pasen a ser los declarantes, significa una descarga por parte de las agencias de una serie de obligaciones y responsabilidades generalmente de tipo sancionatorias que hasta el día de hoy soportan, inclusive respondiendo por diversas circunstancias que en ocasiones no son fáciles de prever por parte de los agentes de aduana, pues son de dominio de quien realiza el negocio de comercio, o sea de su cliente.

Vale destacar desde ya, que en caso de que el declarante utilice los servicios de una agencia de aduana para el trámite ante la autoridad aduanera, le asigna un

<sup>64</sup> JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Pág. 137.

<sup>65</sup> Artículo 118 Decreto 2685 de 1999.

cumulo de responsabilidades a la agencia por cuenta precisamente de ese contrato, y que esas responsabilidades no podrán ser desconocidas por las agencias de aduana precisamente por no ostentar la calidad de declarante.

### **8.1.1 FACULTADES QUE OTORGARÍA EL FUTURO DECRETO A LAS PERSONAS NATURALES PARA SER DECLARANTES SIN LÍMITE DE VALOR DE LA MERCANCÍA.**

Una modificación muy destacable es la relacionada con la posibilidad de que las personas naturales ejerzan funciones de declarantes sin necesidad de contratar una agencia. Actualmente el decreto 2685 en su artículo 11 establece que podrán actuar directamente ante las autoridades aduaneras como declarantes las personas naturales que realicen exportaciones, importaciones y tránsitos aduaneros que individualmente no superen el valor FOB de mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD1.000), quienes deberán actuar de manera personal y directa. Por su parte el próximo Decreto en su artículo 37<sup>66</sup> establece la actuación como declarantes por parte de los particulares ante la autoridad aduanera, y el artículo 39<sup>67</sup> determina que el declarante es el importador, el exportador o el transportador, cuando corresponda quien deberá elaborar y suscribir las respectivas declaraciones aduaneras. En ninguna de las disposiciones anteriores mantiene condiciones de montos mínimos para realizar los trámites directamente, de lo que se puede interpretar que serán en forma ilimitada. Cuestión que por demás, traerá un aumento en el número de personas naturales declarantes, al desaparecer la obligación de contratar con una agencia de aduana para un trámite aduanero.

---

<sup>66</sup> Artículo 37. Actuación Directa para declarar ante la Administración Aduanera. Actuarán ante la administración aduanera, para adelantar las formalidades aduaneras inherentes al régimen aduanero de que se trate, las siguientes personas:

1. El declarante, sin perjuicio de que pueda utilizar los servicios de una agencia de aduanas.

<sup>67</sup> Artículo 39. Declarante en los Regímenes Aduaneros. De conformidad con lo definido en el presente decreto, el declarante es el importador, el exportador o el transportador, cuando corresponda.

El declarante que actúe a nombre propio, para adelantar los trámites inherentes a un régimen aduanero, deberá elaborar y suscribir las respectivas declaraciones aduaneras.

## 8.2 CONCEPTO DE AGENCIA DE ADUANA.

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 12. Las agencias de aduanas son las personas jurídicas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ejercer el agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública aduanera de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan con las normas legales existentes en materia de importación, exportación y tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades.</p> <p>Las agencias de aduanas tienen como fin esencial colaborar con las autoridades aduaneras en la estricta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás actividades y procedimientos derivados de los mismos.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Las personas jurídicas que pretendan ejercer el agenciamiento aduanero deberán incluir en su razón social o denominación la expresión “agencia de aduanas” seguida del nombre comercial, de la sigla correspondiente a la naturaleza mercantil de la sociedad y del nivel de agencia de aduanas. Lo previsto en este párrafo no se aplica a los almacenes generales de depósito.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Las actividades propias del agenciamiento aduanero se encuentran sometidas a las regulaciones especiales de este decreto y al control por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p>	<p>Artículo 52. Es la persona jurídica autorizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para prestar servicios de representación a los importadores, exportadores o declarantes en el desaduanamiento de las mercancías y demás formalidades aduaneras conexas con el mismo, en las condiciones y con los requisitos establecidos en el presente decreto. En ejercicio de su autorización, podrán desarrollar las actividades relacionadas con el agenciamiento aduanero, actividad de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que se cumpla con la legislación aduanera y de comercio exterior vigentes y con cualquier trámite o procedimiento para la adecuada aplicación de los destinos aduaneros, incluidos los regímenes aduaneros.</p>

Desde la creación de las Sociedades de Intermediación Aduanera en 1994, se pretendió que fueran éstas las que realizaran la vigilancia, y, más aún, que la

desarrollaran en nombre del Estado. A esta concepción muy particular, se debe la calificación de “auxiliar de la función pública aduanera”.

Sobre tal papel que cumple la agencia de aduana (auxiliar de la función pública aduanera), el profesos Camargo<sup>68</sup> dice que es un honor riesgoso, ya que es precisamente esa asimilación a la función pública la que justifica los drásticos regímenes de sanciones impuestos a las SIA, y que superan cualquier régimen de sanción que haya expedido el Congreso para otra actividad económica. En este sentido, hay una gran inequidad con otras actividades económicas, porque se les atribuye inmensas responsabilidades sin que este gremio tenga el poder de compensar con un aumento proporcional de sus ingresos, y sin que se proporcionen los medios para desarrollar una defensa adecuada de sus intereses.

Cabe anotar, que quizás por la gran presión de asociaciones como (FITAC), se lograría quitarle a las agencias de aduana el rol de “auxiliares de la función pública aduanera”. En lo que estamos de acuerdo ya que las agencias de aduanas en su rol de entidades de carácter privado, y sin funciones públicas estrictamente definidas por la ley, dan espacio a que por cuenta de esa calidad se le imputen cualquier cantidad de responsabilidades sin determinar las más mínimas reglas de juego. Pues como está plasmado en la actualidad, la intervención debería ser obligatoria en todas las operaciones ante la aduana, toda vez que como auxiliar de lo PÚBLICO, su intervención debe ser obligatoria ya que está de por medio el adecuado cumplimiento de la gestión pública, lo cual no admite excepción alguna.

### **8.3 CLASIFICACIÓN Y COBERTURA PARA EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES.**

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 12. Conforme con los parámetros establecidos en este decreto, las agencias de aduanas se clasifican en los siguientes niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencias de aduanas nivel 1.</li> <li>2. Agencias de aduanas nivel 2.</li> <li>3. Agencias de aduanas nivel 3.</li> <li>4. Agencias de aduanas nivel 4.</li> </ol>	<p>Artículo 56:</p> <p>9. Constituir garantía global, cuyo objeto será garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en este decreto. Los montos serán equivalentes a:</p> <p>9.1. Cuarenta y cuatro mil</p>

<sup>68</sup>JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Pág. 138.

<p>ARTICULO 19. Las agencias de aduanas deberán ejercer la actividad de agenciamiento aduanero de la siguiente manera:</p> <p>1. Agencia de aduanas nivel 1. Deberá ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de la totalidad de las operaciones de comercio exterior.</p> <p>2. Agencia de aduanas nivel 2. Deberá ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero.</p> <p>3. Agencia de aduanas nivel 3. Deberá ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Bucaramanga, Cartago, Cúcuta, (Ipiales, Maicao, Manizales, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá o Valledupar, y demás administraciones que establezca dicha entidad, respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero.</p> <p>4. Agencia de aduanas nivel 4. Deberá ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco o Yopal y demás administraciones que establezca dicha entidad, respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero.</p> <p>PARÁGRAFO. El ejercicio de la actividad de las agencias de aduanas de los niveles 1 y 2 en un lugar del territorio nacional diferente al</p>	<p>(44.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y se autoricen por primera vez o hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea superior a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000).</p> <p>Veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea igual o menor a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000).</p> <p>9.2. Once mil (11.000) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias de aduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Bucaramanga, Cúcuta, Ipiales, Maicao,</p>
--	--

<p>de su domicilio principal podrá efectuarse directamente o por intermedio de agencias comerciales en los términos señalados en el Código de Comercio. Tratándose de las jurisdicciones contempladas en el numeral 4 del presente artículo, las agencias de aduanas nivel 1, adicionalmente podrán ejercer la actividad de agenciamiento a través de convenios celebrados con agencias de aduanas nivel 4. En este caso, la responsabilidad en el ejercicio del agenciamiento estará siempre en cabeza de las agencias de aduanas del nivel 1.</p>	<p>Manizales, Armenia, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá y Valledupar; 9.3. Cinco mil quinientas (5.500) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias de aduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco y Yopal.</p>
---	--

En la actualidad las agencias de aduanas están estratificadas desde el nivel 1 hasta el 4, y de acuerdo al nivel en que se encuentren tienen mayores requisitos para su autorización y por su puesto mayores obligaciones, pero de la misma forma de su clasificación depende la autorización para realizar operaciones en todo o en parte del territorio nacional, situación que desde luego representa una diferencia marcada entre una y otra en cuanto a los negocios que pueden gestionar. Quiere decir esto que de acuerdo a la cobertura que quiera tener una agencia de aduana en el territorio nacional, así será la lista de requisitos que tiene que cumplir.

En lo que respecta del futuro decreto, éste no hace una clasificación taxativa de agencias, sin embargo mantiene la distinción entre aquellas que operen en todo el territorio y las que solo lo hagan en jurisdicciones determinadas por la autoridad aduanera, esto lo vemos reflejado en el artículo 56 del Futuro Decreto con el que se regulará las constituciones de garantía global con objeto de cubrir las obligaciones que se pudieran ocasionar a favor de la aduana, tema este que se tratará más adelante.

Con la modificación planteada por el futuro decreto, nos parece que en la práctica las agencias que vienen operando en determinado nivel continuarán con esas mismas condiciones, ya que al mantener los montos de las garantía global de una u otra forma se continua en la misma división, pues pasar de una garantía de la que es necesaria para operar por ejemplo en Tumaco, a una para operar en todo el territorio, son varios millones de diferencia; que de seguro seguirán marcando la brecha entre unas y otras agencias.

## 8.4 REQUISITOS GENERALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 14. Para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero se deberá cumplir con los siguientes requisitos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estar debidamente constituida como sociedad de naturaleza mercantil o sucursal de sociedad extranjera domiciliada en el país.</li> <li>2. &lt;Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 1510 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Tener como objeto principal el agenciamiento aduanero, excepto en el caso de los almacenes generales de depósito.</li> <li>3. Estar debidamente inscrita en el Registro único Tributario, RUT.</li> <li>4. Poseer y soportar contablemente el patrimonio líquido mínimo exigido para el respectivo nivel de agencia de aduanas, así: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Agencia de aduanas nivel 1: Tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500.000.000).</li> <li>b) Agencia de aduanas nivel 2: Cuatrocientos treinta y ocho millones doscientos mil pesos (\$438.200.000).</li> <li>c) Agencia de aduanas nivel 3: Ciento cuarenta y dos millones quinientos mil pesos (\$142.500.000).</li> <li>d) Agencia de aduanas nivel 4: Cuarenta y cuatro millones de pesos (\$44.000.000).</li> </ol>                     Dicho patrimonio deberá mantenerse actualizado en la forma indicada en el artículo <u>18</u> del presente decreto.                 </li> <li>5. No tener deudas exigibles por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, derechos de aduana, intereses, sanciones o cualquier otro concepto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo que exista acuerdo de pago vigente.</li> <li>6. Contratar personas idóneas profesionalmente,</li> </ol>	<p>Artículo 45. Los operadores de comercio exterior para obtener el Registro Aduanero, deberán cumplir con los requisitos que se señalan a continuación, según corresponda a la actividad desarrollada, en los términos en que lo indique la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estar domiciliados o representados legalmente en el país e inscritos en el Registro Único Tributario – RUT, o registro que haga sus veces;</li> <li>2. Acreditar la existencia y representación legal;</li> <li>3. Suministrar la información, en los términos establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de los representantes legales, miembros de junta directiva, socios, accionistas y controlantes directos e indirectos. En las sociedades anónimas abiertas, solamente deberán informarse los accionistas que tengan un porcentaje de participación superior al treinta por ciento (30%) del capital accionario;</li> <li>4. Suministrar a la Dirección de Impuestos y Aduanas</li> </ol>

<p>con conocimientos específicos o experiencia relacionada con la actividad de comercio exterior.</p> <p>7. No encontrarse incurso la sociedad, sus socios, accionistas, administradores, representantes legales o sus agentes de aduanas en las causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en el artículo <u>27-6</u> del presente decreto.</p> <p>8. Contar con una infraestructura financiera, física, técnica, administrativa y, con el recurso humano que permita ejercer de manera adecuada la actividad de agenciamiento aduanero.</p> <p>9. Aprobar las evaluaciones de conocimiento técnico que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o un tercero autorizado por esta entidad.</p> <p>10. Disponer y cumplir con el código de ética a que se refiere el artículo <u>26</u> del presente decreto.</p> <p>11. Obtener la autorización como agencia de aduanas.</p> <p>PARÁGRAFO. &lt;Parágrafo modificado por el artículo 1 del Decreto 1510 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Las agencias de aduanas nivel 1 podrán acreditar un patrimonio líquido mínimo inferior al previsto en el presente artículo y en los montos establecidos en este parágrafo, siempre y cuando demuestren ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la concurrencia de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Patrimonio líquido mínimo de mil millones de pesos (\$1.000.000.000), demostrando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber ejercido la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera por el término de diez (10) años, y</li> <li>2. Haber ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera</li> </ol>	<p>Nacionales las hojas de vida y los certificados de estudio que demuestren la idoneidad profesional, formación académica, conocimientos específicos y/o experiencia relacionada con la actividad del comercio exterior, de los operadores de comercio exterior;</p> <p>5. No haber cometido una infracción administrativa de las que trata el artículo 550 del presente decreto y en general por violación a las normas penales relacionadas con el comercio exterior, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud;</p> <p>6. No tener deudas exigibles en materia aduanera, tributaria o cambiaria, a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al momento de la presentación de la solicitud, o tener acuerdo de pago vigente sobre las mismas;</p> <p>7. Contar con la infraestructura física, administrativa, informática, de comunicaciones y de seguridad exigidos, para cumplir con las formalidades aduaneras propias de su actividad;</p> <p>8. Demostrar que los sistemas informáticos propios, sean</p>
---	---

<p>respecto de operaciones cuya cuantía exceda el valor FOB de trescientos ochenta y cinco mil (385.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes;</p> <p>b) Patrimonio líquido mínimo de ochocientos cincuenta millones de pesos (\$850.000.000), demostrando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber ejercido la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera por el término de catorce (14) años, y</li> <li>2. Haber ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera respecto de operaciones cuya cuantía exceda el valor FOB de doscientos cuarenta mil (240.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> </ol> <p>c) Patrimonio líquido mínimo de setecientos millones de pesos (\$700.000.000), demostrando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber ejercido la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera por el término de dieciocho (18) años, y</li> <li>2. Haber ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud la actividad de agenciamiento o intermediación aduanera respecto de operaciones cuya cuantía exceda el valor FOB de ciento cincuenta mil (150.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> </ol> <p>En todos los casos, la agencia de aduanas deberá adicionalmente haber demostrado durante el tiempo de ejercicio de la actividad transparencia e idoneidad profesional.</p>	<p>compatibles con los Servicios Informáticos Electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Tener los equipos necesarios para el cargue, descargue y manejo de las mercancías;</li> <li>10. Poseer los equipos de medición de peso y dispositivos de seguridad necesarios para el desarrollo de las actividades relacionadas con cada operador de comercio exterior;</li> <li>11. Contar con la autorización previa de la entidad competente, en los eventos previstos en este decreto;</li> <li>12. Tener y aplicar un sistema de administración del riesgo del lavado de activos y financiación del terrorismo.</li> <li>13. Contar con el concepto favorable de medición del riesgo, según lo exigido en el artículo 521 del presente decreto.</li> </ol>
--	--

En la actualidad, dentro de los requisitos exigidos para la autorización de una agencia, encontramos: infraestructura, equipos, capacitación de sus trabajadores, planes para la prevención del lavado de activo y financiación del terrorismo, y los patrimonios líquidos mínimos exigidos para cada nivel.

Con la futura legislación se mantienen todos los requisitos a excepción de los patrimonios líquidos mínimos exigidos para cada nivel, ya que con la desaparición de los niveles, con ello se extingue ese requisito.

Las novedades del futuro artículo 45, son las siguientes:

1. Demostrar que los sistemas informáticos propios, sean compatibles con los Servicios Informáticos Electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

En nuestro mundo actual, en el que las herramientas informáticas ocupan un nivel de importancia enorme; es de suma importancia que la conectividad entre las agencias y la autoridad sea de la mejor forma posible, ya que constantemente se debe estar usando para efecto por ejemplo: del diligenciamiento de los diferentes módulos virtuales al declarar una mercancía, para requerimientos, notificaciones y una serie de situaciones que de forma virtual se logra de mejor forma.

Sobre el particular, la única salvedad que debemos hacer es en cuanto a determina los parámetros para demostrar la compatibilidad; estableciendo claramente cómo se deberá demostrar (certificados, exámenes de calidad etc.).

2. El requisito consagrado en el numeral 13 que se refiere a un “concepto favorable de medición del riesgo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 521 del mismo decreto; el cual se refiere en los siguientes términos:

Artículo 521. Elementos de la Gestión del Riesgo. El sistema de gestión de riesgo identifica, entre otros, los riesgos relacionados con:

1. Las personas que intervienen en la cadena logística de distribución y las características de la operación de comercio exterior;
2. El estado de las obligaciones de pago exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaria, sanciones y demás acreencias a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;
3. Los derivados del incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias;
4. Los relacionados con la evasión del pago de los derechos e impuestos a la importación por distorsión de los elementos del valor en aduana de las mercancías importadas, de los tratamientos preferenciales derivados de la aplicación de las normas de origen y de los aspectos relativos a la nomenclatura arancelaria;

5. La solvencia económica para desarrollar las operaciones de comercio exterior y el origen de los fondos;
6. La solvencia económica necesaria que asegure el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

El sistema de gestión de riesgo servirá para emitir el concepto favorable de los declarantes y de los operadores de comercio exterior.

### 8.5 REQUISITOS ESPECIALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 15. Además de los requisitos generales establecidos en el artículo anterior, las agencias de aduanas nivel 1, deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contar con el comité de control y auditoría a que se refiere el artículo <u>24</u> del presente decreto.</li> <li>2. Garantizar la prestación del servicio de agenciamiento aduanero en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta el horario que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y las demás entidades de control en desarrollo de sus funciones en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera.</li> </ol>	<p>Artículo 56. Para obtener la autorización y ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, se deberán cumplir, además de los requisitos generales previstos en el artículo 45 de este decreto, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tener y registrar como objeto social principal, el agenciamiento aduanero, excepto en el caso de los Almacenes Generales de Depósito;</li> <li>2. Acreditar que el domicilio registrado ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sea el mismo que está registrado en la Cámara de Comercio, tanto para la oficina principal como para las sucursales;</li> <li>3. Acreditar que la existencia y representación legal registrada en la Cámara de Comercio, sea la vigente para todas las oficinas y sucursales;</li> <li>4. Tener contrato laboral con sus auxiliares y agentes de aduana;</li> <li>5. Afiliar sus empleados a una entidad de salud obligatoria, de riesgos profesionales y a un fondo de pensiones. Sobre el particular, se debe cumplir con las obligaciones patronales de pago;</li> <li>6. Tener al día los pagos por concepto de impuestos de Industria y Comercio Municipal;</li> <li>7. Acreditar los contratos laborales, los certificados de experiencia profesional y laboral de sus auxiliares y representantes legales;</li> <li>8. Disponer y cumplir con el código de ética a que se</li> </ol>

<p>3. Mantener a disposición del público una página Web donde se garantice el acceso a la siguiente información:</p> <p>a) Estados financieros.</p> <p>b) Identificación de los representantes legales, gerentes, administradores, agentes de aduanas y auxiliares autorizados para actuar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, junto con un extracto de las hojas de vida destacando su experiencia o conocimiento en comercio exterior.</p> <p>c) Relación de los servicios ofrecidos al público.</p> <p>4. Acreditar la designación y mantenimiento del empleado encargado de cumplir la función a que se refiere el parágrafo del artículo <u>26</u> del presente decreto.</p> <p>5. Disponer de los manuales a que se refiere el artículo <u>27</u> del presente decreto.</p>	<p>refiere el artículo 64 del presente decreto;</p> <p>9. Constituir garantía global, cuyo objeto será garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en este decreto. Los montos serán equivalentes a:</p> <p>9.1. Cuarenta y cuatro mil (44.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y se autoricen por primera vez o hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea superior a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000). Veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea igual o menor a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000).</p> <p>9.2. Once mil (11.000) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias de aduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Bucaramanga, Cúcuta, Ipiales, Maicao, Manizales, Armenia, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá y Valledupar;</p> <p>9.3. Cinco mil quinientas (5.500) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias de aduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco y Yopal.</p>
--	---

Si bien es cierto que dentro de los requisitos establecidos en el futuro artículo 56 para obtener la autorización y ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, no

se encuentra el de contar con el Comité de Control y Auditoría, éste si está establecido en el artículo 63<sup>69</sup> como una obligación de las agencias.

Lo mismo ocurre con relación a la página web, requisito que está regulado en el artículo 60<sup>70</sup> numeral 3 del futuro decreto como obligaciones especiales de las agencias de aduana.

El requisito especial que contempla el 2685 y que desestimará en futuro decreto, está relacionado con garantizar la prestación del servicio de agenciamiento aduanero en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta el horario que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y las demás entidades de control en desarrollo de sus funciones en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera. Aspecto que para nosotros es de incumbencia de cada agencia, y que ese tema tan básico de la organización administrativa de una sociedad, debe ser solo de su entero dominio.

De los nuevos requisitos especiales que traerá el futuro decreto encontramos dos; el primero es lo relacionado con el deber de acreditar que el domicilio registrado ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sea el mismo que está registrado en la Cámara de Comercio, tanto para la oficina principal como para las sucursales; y el segundo es en cuanto a tener al día los pagos por concepto de impuestos de Industria y Comercio Municipal.

Medidas que desde luego ayudarán no solo a la homogeneidad en cuanto a la identificación de las personas jurídicas en relación con su domicilio, sino que también apoyará el tema del cumplimiento de los deberes tributarios no solo aduaneros sino en materia mercantil.

---

<sup>69</sup> Artículo 63. Comité de Control y Auditoría. Las agencias de aduana deberán constituir un Comité de Control y Auditoría para garantizar el ejercicio transparente de su actividad, la evaluación de los sistemas de control interno, garantizar que los mismos sean los adecuados y que se cumpla con la finalidad del agenciamiento aduanero.

<sup>70</sup> Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana.

3. Mantener a disposición del público una página Web donde se garantice el acceso a la siguiente información:

3.1. Identificación de los representantes legales, gerentes, agentes de aduana y auxiliares autorizados para actuar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales, junto con un extracto de las hojas de vida, destacando su experiencia o conocimiento en comercio exterior;

3.2. Relación de los servicios que se ofrecen al público;

## 8.6 MANTENIMIENTO DE REQUISITOS

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 16. Las agencias de aduanas deberán mantener durante toda su vigencia los requisitos generales y especiales exigidos para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, según el caso, so pena de la cancelación de la autorización.</p> <p>El incumplimiento de los requisitos señalados en los numerales 5, 7 y 8 del artículo <u>14</u> y en los numerales 4 y 5 del artículo <u>15</u> del presente decreto, deberá ser subsanado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de ocurrencia del hecho. Cumplido dicho término sin que se haya subsanado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cancelará la autorización siguiendo el procedimiento establecido en el artículo <u>519-1</u> del presente decreto.</p> <p>El incumplimiento del requisito de patrimonio previsto en el numeral 4 del artículo <u>14</u> del presente decreto y en el párrafo del mismo artículo, se regirá por lo dispuesto en el artículo <u>18</u> del presente decreto.</p>	<p>Artículo 49. Las autorizaciones o habilitaciones que conceda la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a los operadores de comercio exterior relacionados en el artículo 43 del presente decreto, tendrán un término indefinido...</p> <p>Parágrafo 2. La vigencia de que trata el presente artículo, está sujeta al mantenimiento de los requisitos, al cumplimiento de las condiciones fijadas para el efecto en el presente capítulo y, en especial, a la vigencia de las garantías exigibles.</p>

La obligación de las agencias de aduana en cuanto a mantener los requisitos mínimos so pena de perder su autorización, está contemplada tanto en el 2685 como en el futuro decreto.

## 8.7 DOCUMENTOS QUE SE DEBEN PRESENTAR PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN COMO AGENCIA DE ADUANAS

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 17. El representante legal de la persona jurídica que pretenda obtener la autorización o renovación para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, deberá</p>	<p>Artículo 58. La persona jurídica que pretenda obtener la</p>

<p>presentar los siguientes documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitud de autorización o renovación debidamente suscrita por el representante legal.</li> <li>2. Certificado de existencia y representación legal de la respectiva persona jurídica, expedido por la Cámara de Comercio.</li> <li>3. Relación de los nombres e identificación de las personas que pretendan acreditar como agentes de aduanas y auxiliares.</li> <li>4. Hojas de vida del personal directivo, de las personas que actuarán como agentes o auxiliares ante las autoridades aduaneras y de la persona responsable del cumplimiento del código de ética, para el caso de las agencias de aduanas nivel 1, de acuerdo con las especificaciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</li> <li>5. Copia de los estatutos societarios.</li> <li>6. Estados financieros y demás soportes que acrediten el patrimonio líquido requerido, según el nivel de la agencia de aduanas.</li> <li>7. Los manuales señalados en el artículo <u>27</u> del presente decreto, para el caso de las agencias de aduanas nivel 1.</li> </ol> <p>PARÁGRAFO 1o. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá solicitar adicionalmente toda la información y datos complementarios que permitan analizar suficientemente el cumplimiento de los requisitos exigidos para la autorización de la respectiva agencia.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Cuando la persona jurídica que pretenda obtener la autorización como agencia de aduanas tenga como socio a una o varias personas jurídicas, debe allegarse certificado actualizado sobre su existencia y representación legal y una copia de los estatutos societarios vigentes. Así mismo, respecto del personal directivo se deberá acreditar el requisito señalado en el numeral 4 del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá solicitar ante las autoridades competentes certificado de antecedentes penales y</p>	<p>autorización para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, deberá presentar además de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos generales señalados en el artículo 45 de este decreto, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relación de los nombres e identificación de las personas que pretendan acreditar como agentes de aduana y auxiliares;</li> <li>2. Hojas de vida de las personas que actuarán como agentes de aduana o auxiliares ante las autoridades aduaneras y de la persona responsable del cumplimiento del código de ética, de acuerdo con las especificaciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;</li> <li>3. Los manuales de</li> </ol>
---	---

<p>disciplinarios de los socios, personal directivo, agentes de aduanas y auxiliares propuestos, del revisor fiscal y del responsable de velar por el cumplimiento del código de ética para las agencias de aduanas nivel 1.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Para efectos de la renovación solamente deberá cumplirse con los requisitos y allegarse los documentos que no se encuentren acreditados al momento de la presentación de la solicitud.</p>	<p>funciones y de procesos de qué trata el artículo 65 del presente decreto.</p>
--	--

El futuro decreto no contempla dentro de los documentos requeridos para la autorización como agencia de aduana el relacionado con la copia de los estatutos societarios. Como es de esperarse, ya que al desaparecer la clasificación de las agencias de aduana, desaparecen los requisitos de los estados financieros que garanticen el patrimonio mínimo de acuerdo a cada nivel.

De resto se mantiene los requisitos en cuanto a la lista del personal que se piense acreditar como agente o auxiliar aduanero con sus respectivas hojas de vida, y los manuales de función.

### 8.8 MANDATO ADUANERO.

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
	<p>Artículo 54. Es el contrato en virtud del cual el declarante faculta a una agencia de aduanas, para que en su nombre y representación y por cuenta y riesgo del declarante, lleve a cabo las formalidades aduaneras necesarias para el cumplimiento de un régimen aduanero o actividades conexas con el mismo.</p> <p>La forma como se prueba ante la autoridad aduanera la existencia de dicho contrato será:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A través de un poder otorgado por el declarante, mediante escrito, a la agencia de aduanas; o,</li> <li>2. Por medio del endoso aduanero del documento de transporte, realizado por el declarante a favor de la agencia de aduanas. El endoso aduanero es aquel que realiza el último consignatario del documento de transporte a nombre</li> </ol>

	<p>de una agencia de aduanas, para efectuar trámites ante la autoridad aduanera.</p> <p>El endoso aduanero no transfiere el dominio o propiedad sobre las mercancías.</p> <p>Cuando el consignatario de un documento de transporte sea un Consorcio o una Unión Temporal, el contrato de mandato deberá ser celebrado por el administrador designado por el Consorcio o la Unión Temporal, para representarlo ante la entidad contratante.</p> <p>En los casos en que el consignatario sea una asociación empresarial, la persona designada por la misma que los represente, será quien celebre el contrato de mandato.</p>
--	---

El futuro decreto transcribe muchas definiciones de varios términos que ya se han establecido por vía de conceptos de la Dian u otra doctrina aduanera, tal es el caso del mandato aduanero.

En materia aduanera el decreto 2685 de 1999 no contiene definición expresa del contrato de mandato, solo se limita a consagrarlo en su articulado general como uno de los documentos soportes necesarios para que las agencias de aduanas actúen frente a la administración en nombre y representación del usuario, importador o exportador. El futuro reglamento si lo define cabalmente y le da la importancia que tal contrato representa dentro de las obligaciones producto de una operación de comercio exterior.

Para nosotros lo correcto es que se hable de poder aduanero y no de mandato aduanero, toda vez que como lo establece el Código Civil y el Código de Comercio el mandato es un contrato y por lo tanto un acto bilateral, en tanto que el poder que bien puede ser un acto unilateral, ya que es el documento en el que se consignan las facultades del apoderado o mandatario. También se debería especificar claramente que no requiere de autenticación ni presentación personal, de acuerdo con la ley anti-trámites, que puede ser especial o general y que no se requiere de escritura pública cuando sea general.

Por último y relacionado con la forma de representación de las agencias en nombre de sus clientes, es importante que se defina el endoso aduanero dentro del proyecto de nuevo estatuto, ya que el endoso aduanero no puede ser confundido con el mandato.

## 8.9 ÁMBITO DE RESPONSABILIDAD.

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-4. Las agencias de aduanas que actúen ante las autoridades aduaneras serán responsables administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad. Igualmente, serán responsables por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus agentes de aduanas acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y responderán administrativamente cuando por su actuación como declarantes hagan incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la liquidación de mayores tributos aduaneros, la imposición de sanciones o el decomiso de las mercancías. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales</p>	<p>Artículo 55. La agencia de aduanas que actúe ante la administración aduanera, será responsable administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad conforme a la legislación aduanera.</p> <p>No responderán por las infracciones aduaneras resultantes de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas y por las derivadas de las exigencias particulares del declarante pactadas en el contrato de mandato.</p> <p>A estos efectos, la agencia de aduanas será responsable por la exactitud y veracidad de los datos e información contenidos en la declaración aduanera, incluida la correcta determinación de la base gravable. De igual forma, responderá por la obtención, cumplimiento de requisitos legales, autenticidad y entrega de los documentos soporte que sean obtenidos por él, en cumplimiento del mandato aduanero que se le otorga.</p> <p>De igual manera responderá, cuando por su actuación, se produzca el abandono o decomiso de las mercancías. Esta responsabilidad aplica sin perjuicio de las acciones penales, judiciales y demás que se deriven de su actuación como agencia de aduanas.</p> <p>Respecto de las operaciones en las que el declarante sea una persona inexistente, la agencia de aduanas responderá directamente por el pago de los derechos e impuestos, intereses, valor de rescate y sanciones a que haya lugar, que se causen por tales operaciones.</p> <p>Cuando la agencia de aduanas elabore y firme la declaración de valor, responderá por el lleno total de los datos exigidos en la misma, por la correcta determinación del valor en aduana, atendiendo a la</p>

<p>que puedan adelantar los mandantes o usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios contra las agencias de aduanas.</p> <p>PARÁGRAFO. Las agencias de aduanas responderán directamente por el pago de los tributos aduaneros y sanciones pecuniarias que se causen respecto de operaciones en las que el usuario de comercio exterior sea una persona inexistente.</p>	<p>técnica establecida por las normas de valoración vigentes y por lo señalado en el artículo 192 de este decreto. Para el efecto, debe hacer una solicitud expresa al importador, de la totalidad de la información sobre los elementos de hecho y circunstancias comerciales de la negociación a efectos de la valoración aduanera.</p> <p>De igual manera responderá, cuando por su actuación, se produzca el abandono o decomiso de las mercancías. Esta responsabilidad aplica sin perjuicio de las acciones penales, judiciales y demás que se deriven de su actuación como agencia de aduanas.</p> <p>Respecto de las operaciones en las que el declarante sea una persona inexistente, la agencia de aduanas responderá directamente por el pago de los derechos e impuestos, intereses, valor de rescate y sanciones a que haya lugar, que se causen por tales operaciones.</p>
---	--

La regulación futura sobre responsabilidades de las agencias de aduanas trae unos cambios interesantes; es importante anotar que exonerar a las agencias de responsabilidades por las infracciones aduaneras resultantes de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas y por las derivadas de las exigencias particulares del declarante pactadas en el contrato de mandato. Esto desde luego implicará un traslado de esa carga a los clientes de las agencias, quienes son los más indicados para responder por una indebida determinación del valor de su mercancía, pues las agencias determinan el valor en base a la información suministrada por el cliente, información que en algunas ocasiones puede ser insuficiente o falsa.

Pero puede ocurrir que por acuerdo con su cliente, la agencia de aduanas elabore y firme la declaración de valor; en tal caso responderá por el lleno total de los datos exigidos en la misma, por la correcta determinación del valor en aduana, para lo cual deberá atender la técnica establecida por las normas de valoración vigentes y por lo señalado en el artículo 192 del futuro decreto. Así las cosas, la agencia deberá solicitar al importador, de la totalidad de la información sobre los

elementos de hecho y circunstancias comerciales de la negociación a efectos de la valoración aduanera.

Se mantiene la sanción por exactitud y veracidad de los datos e información contenidos en la declaración aduanera. Datos e información que son suministrados en los documentos soportes entregados por el importador, motivo por el cual en muchas ocasiones las agencias de aduanas se ven envueltas en sanciones por inexactitudes o mentiras consignadas en la declaración por haber de buena fe confiado en la información suministrada por sus clientes.

Por otra parte el concepto “persona inexistente” que se continuaría usando como fuente sancionatoria en el evento en que a través de éstas, se realicen operaciones en las que se causen tributos aduaneros y sanciones pecuniarias, las cuales deben ser cubiertos por las agencias; debe ser ampliada y se debe determinar las circunstancias que eximen de responsabilidad a las agencias por esa inexistencia de su cliente, pues si bien es cierto que el interés del legislador es que las agencias respondan por esos tributos y sanciones que se causen, se presta para dudas en su aplicación pues vale la pena resaltar que documentos públicos revestidos de autenticidad como el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por las Cámaras de Comercio y por supuesto el RUT expedido por la DIAN, son documentos necesarios y fundamentales en toda operación de comercio exterior, y a su vez son pruebas de la existencia de su cliente, ya sea una personas jurídicas o natural.

### **8.9.1 CARACTERÍSTICA DE SUS RESPONSABILIDADES.**

Para abordar el presente tema, tomamos como referente al profesor Carlos Senior Pava y su libro Apuntes sobre Derecho Aduanero Colombiano donde se refiere a la proscripción de la responsabilidad aduanera objetiva en los siguientes términos; el tema de fondo es el de analizar si la conducta desplegada por un actor, estando desprovista de dolo y que no conduce a que se cause daño alguno al Estado, deba ser castigada, así se identifique con una de las infracciones enunciadas en el régimen sancionatorio. Dicho de otra manera, que aún si esas conductas se tipifican como meramente formales, deben ser, o no, sancionadas, independientemente de las motivaciones y las consecuencias de la acción u omisión.

El principio consagrado en el inciso segundo del artículo 476 del Decreto 2685 de 1999, determina que para que una acción u omisión puedan ser sancionados deben coincidir perfectamente con la formulación de la infracción, quedando excluida y proscrita la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de la norma, cosa a la que fue muy aficionada la administración con la legislación anterior, plagada de enormes vacíos jurídicos. Recuérdese, si no, la gran cantidad de aprehensiones por la errónea interpretación de lo que se entendía por no descripción de la mercancía (ART. 72, D. 1909/92) en donde se equiparó la defectuosa descripción con la ausencia de la misma. Pero donde más encontramos asidero para la proscripción de la responsabilidad objetiva, es en la formulación del principio de justicia que debe presidir el accionar de los funcionarios que tienen responsabilidades fiscales y de aplicación de sanciones. En efecto, el literal b del artículo segundo del Estatuto Aduanero, que consagra ese principio, dice "...que la aplicación de las disposiciones aduaneras (por parte de los funcionarios) deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia y que el Estado no aspira a que al usuario aduanero se le exija más que aquello que la misma ley pretende. También -continúa la norma- deberán tener presente que el ejercicio de la labor de investigación y control tiene como objetivo detectar la introducción y salida de mercancía sin el cumplimiento de las normas aduaneras". Queda claro en esta formulación que de lo que se trata es de que la fiscalización tiene como objetivo el que se persiga a quienes traen o sacan mercancía ilícitamente, no la de castigar la falta formal de los usuarios conocidos para que las sanciones alleguen dinero a las arcas del Estado.<sup>71</sup>

#### 8.10 OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA

Decreto 2685 de 1999	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-2. Las agencias de aduanas en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, administradores, agentes de aduanas o auxiliares tendrán las siguientes obligaciones:</p> <p>1. Actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las</p>	<p>Artículo 60. Las agencias de aduana, en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, agentes de aduana o auxiliares, tendrán además de las obligaciones generales previstas en el artículo</p>

<sup>71</sup> La Responsabilidad Objetiva: un mal, trasplante tributarista, por CARLOS SENIOR PAVA. Publicado en LEGISCOMEX Octubre 2003.

<p>operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera.</p> <p>2. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero, de acuerdo con el nivel de agencia de aduanas, a los Usuarios de comercio exterior que lo requieran.</p> <p>3. Suscribir y presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>4. Responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito aduanero y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad, en los términos establecidos en el artículo <u>27-4</u> del presente decreto.</p> <p>5. Liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera.</p> <p>6. Contar al momento de presentar las declaraciones de importación, exportación o tránsito, con todos los documentos soporte requeridos.</p> <p>7. Conservar a disposición de la autoridad aduanera copia de las declaraciones de importación, exportación o tránsito aduanero, de los recibos oficiales de pago en bancos y de los documentos soporte, durante el término previsto en el artículo <u>121</u> del presente decreto.</p> <p>8. Registrar el número y fecha de levante, inmediatamente obtenido, en el original de cada uno de los documentos soporte de la declaración de importación, así como el número y fecha de presentación y aceptación</p>	<p>50 de este decreto, las siguientes:</p> <p>1. Desarrollar sus actividades únicamente si acreditan la resolución de autorización otorgada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;</p> <p>2. Demostrar la vinculación laboral directa y formal, de sus agentes de aduana y auxiliares y expedir y exigir la utilización del carné a todos sus agentes de aduana y auxiliares, según las características y estándares técnicos que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el que deberá ser utilizado únicamente para el ejercicio de la actividad autorizada;</p> <p>3. Mantener a disposición del público una página Web donde se garantice el acceso a la siguiente información:</p> <p>3.1. Identificación de los representantes legales, gerentes, agentes de aduana y auxiliares autorizados para actuar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, junto con un extracto de las hojas de vida, destacando su experiencia o conocimiento en legislación aduanera y demás disposiciones de comercio exterior;</p> <p>3.2. Relación de los servicios que se ofrecen al público;</p> <p>4. Suscribir y presentar, a través</p>
---	---

<p>de la declaración de importación.</p> <p>9. Asistir a la práctica de las diligencias previamente ordenadas y comunicadas por la autoridad aduanera y permitir, facilitar y colaborar con la práctica de las mismas.</p> <p>10. Informar a la autoridad aduanera y al importador sobre los excesos de mercancías encontrados con ocasión del reconocimiento físico de las mismas, respecto de las relacionadas en los documentos de transporte, en la factura y demás documentos soporte, o sobre mercancías distintas de las allí consignadas, o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel.</p> <p>11. Suministrar copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del respectivo importador o exportador que lo requiera.</p> <p>12. Vincular a sus empleados de manera directa y formal cumpliendo con todas las obligaciones laborales, aportes parafiscales incluidos los aportes a la seguridad social por salud, pensiones y riesgos profesionales.</p> <p>13. Reportar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes, las operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias.</p> <p>14. Presentar y aprobar las evaluaciones de conocimiento técnico realizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>15. Expedir el carné a todos sus agentes de aduanas y auxiliares según las características y estándares técnicos que señale la autoridad aduanera, el cual podrá ser utilizado únicamente para el ejercicio de la actividad autorizada. Además deberán exigir a sus</p>	<p>de los agentes de aduana, las declaraciones aduaneras cuando corresponda, y presentar los documentos soporte de las declaraciones aduaneras relativas a los regímenes aduaneros, en la forma, oportunidad y medios señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;</p> <p>5. Liquidar y cancelar los derechos e impuestos, intereses, valor del rescate y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera. La responsabilidad de cancelar los derechos e impuestos, intereses, valor del rescate y sanciones a que hubiere lugar, sólo se exigirá en los casos en que tal obligación se adquiera por mandato del importador o éste le haya entregado el dinero a la agencia de aduanas para que realice el correspondiente pago;</p> <p>6. Conservar en archivos electrónicos, a disposición de la autoridad aduanera, las declaraciones aduaneras, sus documentos soporte y los recibos oficiales de pago en bancos, por un periodo de cinco (5) años a partir de la fecha de presentación y aceptación de la declaración; así mismo se debe conservar por el mismo período, el documento físico contentivo del contrato de</p>
--	---

<p>agentes de aduanas y auxiliares el porte del carné cuando se realicen los trámites correspondientes.</p> <p>16. Exigir a sus agentes de aduanas que refrenden con su firma cualquier documento relacionado con los trámites de comercio exterior indicando el código de registro asignado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>17. Informar dentro del día hábil siguiente a que esta se produzca, la desvinculación o retiro de sus agentes de aduanas o auxiliares, vía fax, correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>18. Contar con la infraestructura de computación, informática y comunicaciones debidamente actualizada conforme a la tecnología requerida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a efectos de garantizar la debida transmisión electrónica en los regímenes aduaneros y los documentos e información que la entidad determine.</p> <p>19. Eliminar de la razón o denominación social la expresión “agencia de aduanas” dentro del mes siguiente a la fecha de firmeza de la resolución por medio de la cual se cancela la autorización o se deja sin efecto.</p> <p>20. Cumplir a cabalidad los acuerdos de pago celebrados con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>21. Informar a la dependencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ante la cual tramitó su autorización el cambio de dirección de su domicilio social principal y el de sus agencias, dentro de los tres (3) días siguientes a su ocurrencia.</p> <p>22. Mantener los requisitos exigidos para el</p>	<p>mandato y del poder cuando éste se hubiera otorgado con ocasión del mismo;</p> <p>7. Devolver todos los documentos físicos originales al importador, exportador o declarante, una vez finalizada las formalidades aduaneras de la operación de que se trate;</p> <p>8. Registrar en los documentos soporte de la declaración aduanera, el número y fecha de presentación y aceptación y del levante, en casos de contingencia en los Servicios Informáticos Electrónicos;</p> <p>9. Exigir a sus agentes de aduana y auxiliares, que refrenden con su firma los documentos relacionados con la actividad de agenciamiento aduanero, de acuerdo con su obligación aduanera;</p> <p>10. Suministrar copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del declarante que así lo requiera;</p> <p>11. Asistir a las diligencias de aforo;</p> <p>12. Informar, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la desvinculación o retiro de sus agentes de aduana o auxiliares, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se produzca la misma. Para los casos de contingencia, se podrá informar por fax, correo</p>
--	--

<p>ejercicio de la actividad de agenciamiento aduanero.</p> <p>23. Garantizar que los agentes de aduanas y auxiliares que actúen ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentren debidamente autorizados por la agencia de aduanas. Igualmente, que los agentes se encuentren registrados ante dicha entidad.</p> <p>24. Entregar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o al importador o exportador la documentación que están obligadas a conservar de conformidad con la legislación aduanera, máximo dentro de los cinco (5) días siguientes a su liquidación o cancelación.</p> <p>25. Asistir a la diligencia de inspección física de mercancías en la hora programada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y demás entidades de control ubicadas en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera.</p> <p>26. Las demás que establezca este decreto y las que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro del ejercicio de sus competencias y funciones.</p>	<p>electrónico o correo certificado, a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;</p> <p>13. Eliminar de la razón o denominación social, la expresión “Agencia de Aduanas”, dentro del mes siguiente a la fecha de firmeza de la resolución por medio de la cual se cancela la autorización o se deja sin efecto la misma;</p> <p>14. Entregar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o al declarante, máximo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la liquidación o cancelación de su autorización, la documentación que están obligadas a conservar de conformidad con la legislación aduanera;</p> <p>15. Informar a la autoridad aduanera sobre la inspección previa de las mercancías que vaya a realizar y asistir a la misma.</p>
--	--

En relación a las responsabilidades de las agencias de aduanas; debemos empezar por precisar que el nuevo decreto no contempla la obligación de responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito aduanero y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad, como está establecido en la actualidad. Cambio que se da precisamente por la pérdida de la calidad de declarante por parte de las agencias, la cual es ocupada por las personas naturales o jurídicas que declaran una mercancía a la aduana.

Este cambio libera de responsabilidades por esas faltas en la verdad de la documentación de sus clientes, y les quita a las agencias el rol de policía judicial, al asecho de documentos fraudulentos.

Otra de las obligaciones que se eliminaría será la relacionada con el deber de liquidar y cancelar los derechos e impuestos, intereses, valor del rescate y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera. Dicha responsabilidad estará a cargo del declarante, y solo será obligación de las agencias cuando el declarante le haya entregado el dinero para que realice el correspondiente pago.

Las agencias actualmente tienen el deber de garantizar el pago de los tributos producto de la operación en la que hagan su gestión de intermediación; lo que las convierte en una celadora de las obligaciones de su cliente, ya que es éste quien debe pagar esa obligación.

Aspecto que será modificado por el futuro decreto, ya que las agencias no responderán por la cancelación de dichos tributos, pasando esa obligación a los declarantes quien en verdad debe ser el responsable en garantizarlo.

De las novedades del futuro decreto sobre el tema, encontramos:

1. El concepto “Aforo”, el cual se encuentra en el numeral 10 del artículo 60 que impone la obligación a las agencias de “asistir a las diligencias de aforo”.

Concepto que está definido en el artículo 234, definición que se equipara a la diligencia de inspección física de la mercancía que contempla el artículo 27-2 Numeral 25 del 2685.

2. Devolver todos los documentos físicos originales al importador, exportador o declarante, una vez finalizada las formalidades aduaneras de la operación de que se trate.

En la actualidad las agencias tienen el deber como declarantes de conservar por un período de cinco (5) años, el original de los documentos soportes de cada operación en la que actúen. El futuro decreto exonera de tal obligación a las agencias de aduana, disponiendo que deba entregar esos documentos a sus clientes, quienes son los declarantes obligados a conservarlos.

## 8.11 INFRACCIONES DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS

Éste tema es de gran importancia en el ejercicio de las agencias de aduana, toda vez que de éste se desprenden toda una cantidad de consecuencias jurídicas que las pueden llevar hasta la cancelación de su autorización.

Por tal razón haremos un especial despliegue de cada artículo, con el propósito de identificar las variaciones que sufrirá la legislación aduanera sobre las infracciones y sanciones en las que pueden incurrir las agencias de aduanas.

### 8.11.1 CLASES DE INFRACCIONES.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 477. Las infracciones administrativas aduaneras de que trata el presente Título serán sancionadas con multas, suspensión o cancelación de la autorización, inscripción o habilitación para ejercer actividades, según corresponda a la naturaleza de la infracción y a la gravedad de la falta. De acuerdo con lo anterior, las faltas se califican como leves, graves y gravísimas, respectivamente.</p> <p>La autoridad aduanera aplicará las sanciones por la comisión de las infracciones previstas en este Decreto, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal, fiscal o cambiaria que pueda derivarse de las conductas o hechos investigados y de la obligación de subsanar los errores que hayan dado lugar a la comisión de la misma.</p> <p>La sanción de suspensión surtirá efecto para la realización de</p>	<p>Artículo 539. Las infracciones tipificadas en el presente Decreto se clasifican en:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1° Tipo General;</li><li>2° Infracciones comunes a todos los operadores de comercio exterior;</li><li>3° Infracciones especiales.</li></ol> <p>Las infracciones aduaneras de que trata el presente Título serán sancionadas con multas o cancelación de la autorización o habilitación. Y su imposición procederá sin perjuicio del decomiso de la mercancía, cuando a este hubiere lugar.</p> <p>Cuando para la tasación de la multa se tome como referencia el avalúo de la mercancía, este se fijará de acuerdo con los criterios que para el efecto determine la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>Parágrafo. Cuando el efecto de una norma esté determinado por la naturaleza de gravísima, grave o leve de una infracción, se entenderá así:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Por infracciones gravísimas, aquellas que dan lugar a la cancelación de la autorización o</li></ol>

<p>operaciones posteriores a la fecha de ejecutoria del acto administrativo que la impone. Las actuaciones que estuvieren en curso, deberán tramitarse hasta su culminación.</p> <p>Las sanciones previstas en este Título, se impondrán sin perjuicio del pago de los tributos aduaneros a que haya lugar en cada caso.</p>	<p>habilitación del Operador de Comercio Exterior; o cancelación de la calidad de importador o exportador en el Registro Único Tributario (RUT) o registro que haga sus veces;</p> <p>2. Por infracciones graves, las comunes y especiales que se sancionen con multa superior a doscientas unidades de valor tributario (200 UVT); y,</p> <p>3. Por leves, las infracciones sancionadas con multa equivalente a doscientas unidades de valor tributario (200 UVT) o menos.</p>
--	---

El futuro decreto clasifica las infracciones en tres tipo: general, comunes a todos los operadores de comercio exterior y las especiales.

Las de tipo general se encuentran contempladas en el artículo 549:

*Infracción Aduanera. Tipo General. Para los efectos del régimen sancionatorio, incurre en infracción aduanera quien incumpla las obligaciones o viole las prohibiciones o restricciones establecidas en el presente decreto, que resulten de una formalidad aduanera; o de un régimen aduanero; o de la autorización o habilitación de un Operador de Comercio Exterior. Las obligaciones, prohibiciones o restricciones deberán estar expresamente contempladas por el presente decreto y demás normas que lo modifiquen o sustituyan.*

*Cuando la sanción a imponer sea de multa, equivaldrá a los siguientes valores:*

- 1. Cuando se trate de infracciones en las que incurra un Operador de Comercio Exterior, hasta el diez por ciento (10%) del valor de los servicios prestados, por la operación de que se trate; o, en su defecto, de las tarifas comúnmente aceptadas, o de las promedio del mercado; o,*
- 2. Cuando se trate de infracciones en las que incurra el declarante, hasta el cinco por ciento (5%) del valor FOB de las mercancías objeto de la operación de que se trate.*

*Salvo los casos de aplicación de los criterios de gradualidad, los anteriores valores no podrán sobrepasar el equivalente a ochenta Unidades de Valor Tributario (80 UVT).*

*Cuando no sea posible conocer el valor de los servicios prestados o el valor FOB de las mercancías, el monto de la multa en uno u otro caso será hasta de ochenta Unidades de Valor Tributario (80 UVT), vigentes para la época de los hechos.*

*Las infracciones comunes y especiales que se tipifican independientemente en los siguientes artículos, tendrán la sanción que en cada caso lo indica la norma y no la residual prevista en este artículo. Cuando un mismo hecho constituyere una infracción común y una especial, primará esta sobre aquella.*

*Cuando, no obstante la comisión de la infracción de que trata este artículo, a juicio del jefe de la dependencia que conoce de los hechos no se hubiere afectado el control, podrá abstenerse de promover el proceso administrativo sancionatorio; o darlo por terminado, si ya se hubiere iniciado. En tal sentido, el Nivel Central de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales evaluará periódicamente la aplicación de este artículo, para unificar criterios sobre su aplicación.*

Son varios los puntos que podemos destacar del presente artículo:

1. La tipicidad. El futuro decreto continúa usando éste principio para la imposición de toda sanción; aspecto que desde luego ayuda cada vez más a una recta aplicación de las sanciones por parte de la autoridad aduanera.
2. La subsidiariedad. Establece la norma que, cuando un mismo hecho constituyere una infracción común y una especial, primará la especial sobre la general; constituyéndose así en una sanción de tipo subsidiaria para los eventos en que determinada infracción no se adecue a los supuestos de alguna sanción especial.
3. La afectación del control. Por último, se establece un criterio eximente de responsabilidad en cuanto se establece que el jefe de la dependencia de la Dian que conoce de los hechos, podrá abstenerse de promover el proceso administrativo sancionatorio, o darlo por terminado si ya se hubiere iniciado, cuando no se hubiere afectado el control.

Nos parece importante lo aquí determinado, ya que en la actualidad se imponen sanciones por infracciones que de ninguna forma afectan el fisco nacional ni el control.

La otra clasificación de infracciones son las comunes a los Operadores de Comercio Exterior, las cuales se encuentran regulada en el Capítulo III del futuro decreto, desde el artículo 550 hasta el 572.

Estudiaremos las infracciones comunes a los Operadores de Comercio Exterior y las infracciones generales de las agencias de aduanas de forma comparada y por separado con sus equivalentes en el decreto 2685.

### 8.11.2 INFRACCIONES QUE DAN LUGAR A LA SANCIÓN DE CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN O HABILITACIÓN.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 485.</p> <p>1 Gravísimas:</p> <p>1.1. Haber obtenido la autorización como agencia de aduanas mediante la utilización de medios irregulares o con información que no corresponda con la realidad.</p> <p>1.2 Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas inexistentes.</p> <p>1.3 No mantener o no ajustar dentro de la oportunidad legal los requisitos en virtud de los cuales se les otorgó la autorización.</p> <p>1.4 Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero en operaciones no autorizadas.</p> <p>1.5 No cancelar la totalidad de los tributos aduaneros liquidados exigibles.</p> <p>1.6 Iniciar actividades sin la aprobación de la garantía requerida por las disposiciones legales.</p> <p>1.7 Permitir que actúen como agentes de aduanas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales personas incursoas en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad contempladas en el</p>	<p>Artículo 550.</p> <p>1. Facilitar, permitir o participar en operaciones de comercio exterior prohibida;</p> <p>2. Facilitar, permitir o participar como Operador de Comercio Exterior en operaciones vinculadas a los presuntos delitos de contrabando, favorecimiento de contrabando, o defraudación a las rentas de aduana, enriquecimiento ilícito, tráfico de armas, municiones, explosivos, minas antipersona, tráfico de estupefacientes, lavado de activos, contra la seguridad pública, Testaferrato, contra la fe pública, contra los recursos naturales y medio ambiente, cohecho, contra los servidores públicos, contra la propiedad industrial, contra los derechos de autor y fraude procesal. En estos casos, el proceso sancionatorio se iniciará cuando quede en firme la decisión judicial; esto sin perjuicio de la responsabilidad administrativa derivada del presente Decreto, que se establecerá independientemente de la penal.</p> <p>3. Simular la realización de una operación aduanera, o de un régimen, o de un destino aduanero. No se configura esta infracción por el incumplimiento de</p>

<p>artículo 27-6 del presente decreto.</p> <p>1.8 Desarrollar total o parcialmente actividades como agencia de aduanas estando en vigencia una sanción de suspensión.</p> <p>1.9 No informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre los excesos o las diferencias de mercancías encontradas con ocasión del reconocimiento físico de las mismas.</p> <p>1.10 No reportar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias.</p> <p>1.11 Haber obtenido el levante o la autorización de embarque de la mercancía mediante la utilización de medios fraudulentos o irregulares.</p> <p>1.12 Realizar labores de consolidación, desconsolidación de carga, transporte de carga o almacenamiento de mercancía sujeta a control aduanero, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para este último evento.</p> <p>1.13 Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares.</p> <p>1.14 Negarse sin justa causa a prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a usuarios de comercio exterior.</p> <p>1.15 No intervenir como agente de</p>	<p>alguna formalidad aduanera, siempre y cuando las mercancías se hubieren sometido a la operación, o régimen, o destino aduanero de que se trate.</p> <p>4. Obtener la autorización o habilitación como Operador de Comercio Exterior mediante la utilización de medios fraudulentos.</p> <p>5. Prestar sus servicios de Operador de Comercio Exterior a personas naturales o jurídicas inexistentes o que no hubieren otorgado su consentimiento al Operador de Comercio Exterior para la realización de la operación o formalidad aduanera; o adelantar tales operaciones o formalidades en nombre o a favor de personas que por sus condiciones mentales, sociales o económicas, no se pueden considerar los verdaderos interesados en la operación o formalidad aduanera.</p> <p>6. Obtener y utilizar documentos falsos dentro de una operación de comercio exterior.</p> <p>7. Ingresar o sacar mercancías del territorio aduanero nacional por lugares no habilitados; salvo que, para el ingreso, se configure el arribo forzoso a que se refiere el artículo 200 de este decreto. La sanción de cancelación se impondrá sin perjuicio de la aprehensión y decomiso, tanto del medio de transporte, como de las mercancías extranjeras a bordo del mismo.</p> <p>8. Cuando, con ocasión del levantamiento del velo corporativo, se evidencie que el Operador de Comercio Exterior creó o participó en la creación de sociedades para la realización de</p>
---	---

<p>aduanas en operaciones de comercio exterior por un término superior a tres (3) meses.</p> <p>1.16 Perder la totalidad de sus agentes las evaluaciones de conocimiento técnico que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>La sanción aplicable por la comisión de cualquier falta gravísima será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas.</p>	<p>operaciones de comercio exterior fraudulentas.</p> <p>9. Violar o alterar los códigos de seguridad o la estructura del software del sistema informático de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Cuando el autor de estos hechos no tiene la calidad de Operador de Comercio Exterior, la sanción será de un mil unidades de valor tributario (1000 UVT).</p>
--	--

En cuanto a las infracciones que conllevan a la cancelación de la autorización para el funcionamiento de las agencias de aduanas, continuarían infracciones básicas como la utilización de documentos o maniobras fraudulentas para la autorización como agencia o la de sus agentes; la participación a sabiendas, en operaciones de comercio en la que participan personas inexistentes, la participación a sabiendas en operaciones de comercio encaminadas a cometer ilícitos como contrabando, lavado de activos, testaferrato etc.

Algunas infracciones dejarían de ser causales de cancelación de la autorización, y otras comenzarían a serlo; las que desaparecerían serán:

1. No cancelar la totalidad de los tributos aduaneros liquidados exigibles.

Modificación que guarda relación con la futura situación de las agencias de aduanas en cuanto éstas ya no deberían garantizar la cancelación de los tributos aduaneros sino solo en los casos en que el importador le haya entregado el dinero a la agencia de aduanas para que realice el correspondiente pago, según lo establecido en el artículo 60 del futuro estatuto<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana

5. Liquidar y cancelar los derechos e impuestos, intereses, valor del rescate y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera. La responsabilidad de cancelar los derechos e impuestos sólo será exigible en los casos en que el importador le haya entregado el dinero a la agencia de aduanas para que realice el correspondiente pago.

2. Desarrollar total o parcialmente actividades como agencia de aduanas estando en vigencia una sanción de suspensión.

Adelantándome un poco al próximo subtema que trata sobre las sanciones, desaparecerá la figura de la “suspensión de la autorización” para ejercer actividades de agenciamiento, como forma de sancionar a las agencias por la comisión de ciertas infracciones, quedando solo la cancelación de la autorización y la multa como sanciones aplicables a las agencias infractoras de las obligaciones aduaneras.

3. No informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre los excesos o las diferencias de mercancías encontradas con ocasión del reconocimiento físico de las mismas.

Esta obligación de informar a la autoridad sobre los excesos se encuentra contemplada en el numeral 10 del artículo 27-2 del 2685, obligación que desaparece con el futuro decreto, ya que éste en su artículo 38 determina que si con ocasión de la inspección previa, se detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura comercial y demás documentos soporte de la operación comercial, o mercancías diferentes o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel, deberá dejarse constancia en el documento que contenga los resultados de la inspección previa.

4. Negarse sin justa causa a prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a usuarios de comercio exterior.

En este sentido se pronuncia Juan Manuel Camargo, asegurando que por más sanciones que se establezcan, la intermediación aduanera sigue siendo una actividad comercial, y en tal medida se encuentra sometida a las presiones y a las necesidades de los comerciantes. (..) Es ilusorio pensar que los intermediarios pueden sustituir a la aduana, porque la estructura de cualquier comerciante no se puede enderezar a establecer controles sino a eliminarlos, con el fin de agilizar el intercambio de bienes<sup>73</sup>.

Nos parece que esta causal desborda ampliamente la libertad de asociación que tiene la agencia de aduana, toda vez que en medio de su actividad mercantil y de servicios, tiene la facultad de suscribir compromisos comerciales con sus cliente

---

<sup>73</sup> JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Pág. 139.

llegando inclusive a una exclusividad en la prestación de sus servicios con relación a otros clientes que manejen el mismo tipo de mercancía.

5. No intervenir como agente de aduanas en operaciones de comercio exterior por un término superior a tres (3) meses.

Creemos que desaparecerá esta infracción como causa de cancelación de la autorización por su inaplicación en la vida práctica, toda vez que es muy difícil que una agencia de aduana no intervenga en operaciones de comercio exterior en los últimos tres meses, ya que comercialmente esas sociedades se constituyen a partir de la existencia de clientes quienes le aportan la fuente de trabajo capaz de lograr mantenerse comercial y empresarialmente. Pasar tres meses sin realizar una sola operación incumbe lógicamente aspectos de carácter económico, comercial y administrativos que por sí sola terminaría en un cierre de la empresa.

Por lo tanto vemos como innecesario transcribir esta causal al nuevo estatuto, continuando con una norma muerta que poco o nada se aplica en el campo de la legislación aduanera.

6. Perder la totalidad de sus agentes las evaluaciones de conocimiento técnico que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Al igual que el punto anterior, esta causal de infracción ha sido de difícil aplicación ya que la autoridad aduanera a lo largo de la vigencia del 2685 no ha concretado la logística necesaria para realizarle la prueba a los miles de agentes de aduana que están autorizados para representar a las agencias ante la autoridad aduanera. Más adelante miraremos que el futuro decreto continuará manteniendo la exigencia de las evaluaciones.

Por otra parte, dentro de las modificaciones que traerá el futuro decreto en cuanto a la cancelación de la autorización para ejercer como agencias de aduana; se encuentran las siguientes:

1. Cuando, con ocasión del levantamiento del velo corporativo, se evidencie que el Operador de Comercio Exterior creó o participó en la creación de sociedades para la realización de operaciones de comercio exterior fraudulentas.

En sociedades de capital, como la anónima y la de responsabilidad limitada, los socios se obligan al pago de sus aportes societarios, pero, en principio, no serán responsables por las obligaciones contraídas por ella, ni por los actos ilícitos en

que se vea envuelta la sociedad. Sin embargo, esa limitación de responsabilidad puede dar lugar a que se use la figura societaria de manera artificial o simulada, con el fin de escudarse en ese efecto.

Para corregir tal desviación se construyó la figura del levantamiento del velo corporativo que pretende desconocer la limitación de la responsabilidad de los asociados al monto de sus aportaciones, debido a la mencionada utilización defraudadora del beneficio de la separación patrimonial.

2. Violar o alterar los códigos de seguridad o la estructura del software del sistema informático de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Nadie puede negar que en la última década hayamos tenido importantes avances tecnológicos, y no sólo en materia de desarrollo de herramientas de software, hardware, u otros, sino también en seguridad de la información. Se han implementado sistemas de seguridad cada vez más sofisticados, pues el sufrir un atentado al sistema informático no sólo trae los costos económicos obvios de implementar uno nuevo, la pérdida de datos o el robo de recursos, sino que redunda en daños respecto a la reputación del propietario del sistema.

Por lo delicado de la información que maneja el sistema informático de la Dian, se hace necesario castigar con la más grave de las sanciones a las agencias que decidan hacerle fraude sobre el mismo.

### **8.11.3 INFRACCIONES DE LOS OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR QUE DAN LUGAR A LA SANCIÓN DE MULTA.**

Decreto 2685	Futuro Decreto
	<p>Artículo 551. Quienes incurran en las siguientes infracciones se les impondrá la sanción que en cada caso se indica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Físicamente, sustraer, sustituir u ocultar mercancías sujetas a control aduanero. La sanción será de multa equivalente al ciento por ciento (100%) del valor FOB de las mercancías; cuando no fuere posible establecer dicho valor, la cuantía será de un mil Unidades de Valor Tributario (1000 UVT). En el evento de reincidir en una de estas conductas por tres veces, en los últimos cinco años, la sanción será de cancelación.</li> <li>2. No adoptar o no cumplir con las medidas establecidas en las normas correspondientes, para asegurar el control y vigilancia de</li> </ol>

	<p>las mercancías dentro de sus instalaciones. La sanción será de multa equivalente a trescientas Unidades de Valor Tributario (300 UVT).</p> <p>3. Anunciarse o actuar como Operador de Comercio Exterior, sin haber obtenido la respectiva autorización o habilitación; o luego de habersele cancelado o suspendido provisionalmente. La sanción será de multa equivalente a quinientas Unidades de Valor Tributario (500 UVT).</p> <p>4. No permitir u obstaculizar el ejercicio del control aduanero, o no asistir a la práctica de las diligencias ordenadas por la autoridad aduanera. La sanción será de multa equivalente a cien Unidades de Valor Tributario (100 UVT).</p> <p>5. No informar o no hacerlo en los términos y forma establecidos en el presente decreto, la finalización de descargue; o el informe de los detalles de la carga y unidades de carga. La sanción será de multa equivalente a cien Unidades de Valor Tributario (100 UVT).</p> <p>6. No retirar la mercancía del lugar de arribo dentro de los términos previstos por el presente decreto. La sanción será de multa equivalente a veinte unidades de valor tributario (20 UVT) por cada día o fracción de día de retardo, sin que este hecho dé lugar a la inmovilización de las mercancías. Pasado un mes de haberse vencido el término de traslado se ordenará el Decomiso Directo de las mercancías.</p> <p>7. Permitir que personas diferentes a las autorizadas por la autoridad aduanera usen las claves electrónicas otorgadas a un operador de comercio exterior, para ingresar a los servicios informáticos electrónicos; u operar dichos servicios informáticos incumpliendo las especificaciones técnicas establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La sanción será de multa equivalente a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT).</p> <p>8. No reportar en los términos y forma establecidos en el presente decreto, la información relacionada con la recepción de las mercancías, las inconsistencias, adulteraciones, mal estado o roturas en los empaques, embalajes y dispositivos de seguridad o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el presente decreto. La sanción a imponer será de multa equivalente a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT).</p> <p>9. No llevar los registros de la entrada y salida de mercancías, o no</p>
--	---

	<p>llevarlos actualizados, conforme lo dispuesto por la normatividad aduanera. La sanción a imponer será de multa equivalente a cuatrocientas Unidades de Valor Tributario (400 UVT).</p> <p>10. No disponer, según corresponda a su actividad, de las áreas para realizar la consolidación, desconsolidación de carga, las inspecciones, el aforo de las mercancías y demás actuaciones aduaneras; o no contar con los equipos necesarios para el cargue, descargue y verificación de las mercancías. La sanción a imponer será de multa equivalente a cien Unidades de Valor Tributario (100 UVT) por cada mes o fracción de mes de retardo, contados a partir de la ocurrencia de la infracción, hasta cuando se decida de fondo, sin que pase en total de dos mil Unidades de Valor Tributario (2000 UVT).</p> <p>11. Destruir mercancías bajo control aduanero, sin contar con la autorización y presencia de la autoridad aduanera, en los eventos en que así lo requiera la norma. La sanción será de multa equivalente al ciento por ciento (100%) del valor FOB de las mercancías; cuando no fuere posible establecer dicho valor, la cuantía será de un mil Unidades de Valor Tributario (1000 UVT).</p> <p>12. No conservar los documentos soporte y demás documentos relacionados con las operaciones de comercio exterior donde hubiere intervenido como Operador de Comercio Exterior, en la forma y durante el término establecido por la regulación aduanera. La sanción será de multa equivalente a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT).</p> <p>13. Prestar su nombre para que, al amparo de la autorización o habilitación que se le hubiere concedido, terceras personas no autorizadas gocen de los beneficios concedidos. La sanción a imponer será de multa equivalente a cuatrocientas Unidades de Valor Tributario (400 UVT). La reincidencia en esta conducta en dos oportunidades, durante los últimos cinco años, dará lugar a la sanción de cancelación.</p> <p>14. No sacar del país dentro del término legal las unidades de carga, los envases y sellos generales reutilizables, los repuestos para la reparación de los contenedores refrigerados. La sanción será de multas sucesivas de cincuenta Unidades de Valor Tributario (50 UVT) por cada semana, o fracción de semana, de retardo, contadas a partir de la ocurrencia de la infracción, sin que el total sobrepase las doscientas Unidades de Valor Tributario</p>
--	--

	<p>(200 UVT). El acto administrativo que impone la sanción dispondrá que, si vencidos los veinte (20) días siguientes a su ejecutoria no se produce la salida del país, procederá el decomiso directo.</p> <p>15. No permitir a la autoridad aduanera, en ejercicio de sus facultades de control, el acceso a la información sistematizada. La sanción a imponer será de multa equivalente a veinte (20) unidades de valor tributario por cada día de incumplimiento, sin que en total supere las un mil Unidades de Valor Tributario (1000 UVT). La reincidencia en esta conducta, en tres oportunidades durante los últimos cinco años dará lugar a la cancelación de la autorización. Tratándose de un usuario operador de zona franca, la cancelación será en relación con la zona franca respecto de la cual se hubiere cometido la infracción.</p>
--	--

Como manifestamos al principio del presente trabajo, la figura de los Operadores de Comercio Exterior (OCE) es una creación del futuro decreto, con la que encerrará a todas las Personas Naturales y Jurídicas que participan en los diferentes regímenes aduaneros frente a la autoridad.

Aunque es nuevo el concepto de los (OCE), en general, no lo son las infracciones contempladas en el artículo 551, ya que muchas de las allí establecidas son trasposiciones del 2685.

Destacamos tres infracciones que no se encuentran establecidas en el 2685, y que el futuro decreto contempla como sancionable con multa:

1. Permitir que personas diferentes a las autorizadas por la autoridad aduanera usen las claves electrónicas otorgadas a un operador de comercio exterior, para ingresar a los servicios informáticos electrónicos; u operar dichos servicios informáticos incumpliendo las especificaciones técnicas establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La sanción será de multa equivalente a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT).

El tema de la utilización de la clave electrónica está establecido en el artículo 8<sup>74</sup> del 2685, sin determinar sanción alguna para el evento de la utilización de esa clave por parte de otra persona diferente a la autorizada.

---

<sup>74</sup> Artículo 8 Decreto 2685 de 1999. Utilización de la clave electrónica confidencial. Para la presentación de información y documentos ante las autoridades aduaneras a través de medios electrónicos de transmisión de datos, los usuarios utilizarán el sistema de identificación que determine la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante la asignación de una clave electrónica confidencial.

2. No permitir a la autoridad aduanera, en ejercicio de sus facultades de control, el acceso a la información sistematizada. La sanción a imponer será de multa equivalente a veinte (20) unidades de valor tributario por cada día de incumplimiento, sin que en total supere las un mil Unidades de Valor Tributario (1000 UVT). La reincidencia en esta conducta, en tres oportunidades durante los últimos cinco años dará lugar a la cancelación de la autorización.

Por la gran importancia que ha tenido los procesos de sistematización de la información dentro de las operaciones aduaneras y en general ante la autoridad, desapareciendo cada vez más el uso del papel; se ha vuelto extremadamente fundamental que la autoridad pueda acceder a la información digitalizada que se encuentre dentro de los archivos de una agencias de aduana.

#### **8.11.4 INFRACCIONES ESPECIALES DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.**

El decreto 2685 determina en los artículos 482, 483 y 484 las diferentes infracciones en las que puede incurrir una agencias como declarantes ya sea en el régimen de importación, exportación y transito aduanero respectivamente.

Considerando que el futuro decreto no impone el rol de declarante a las agencias de aduana, estudiaremos las infracciones especiales que contempla el artículo 562.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 485</p> <p>2 Graves:</p> <p>2.1 No cumplir con los requerimientos mínimos para el conocimiento del cliente.</p> <p>La sanción aplicable para la falta señalada en el numeral 2.1 será de multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas con el cliente respecto del cual no se cumplió con los requerimientos mínimos para su conocimiento.</p> <p>2.2 Ejercer la actividad de agenciamiento aduanero sin cumplir con el requisito del patrimonio líquido mínimo exigido.</p>	<p>Artículo 562.</p> <p>1. Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares. La sanción a imponer será de multa equivalente a cuatrocientas (400) Unidades de Valor Tributario – UVT.</p> <p>2. No cancelar, o no hacerlo oportunamente, los</p>

<p>La sanción aplicable para la falta señalada en el numeral 2.2. Será de multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas durante el periodo de incumplimiento.</p> <p>2.3 No contar con la página Web que contenga la información mínima señalada en el numeral 3 del artículo 15 del presente decreto;</p> <p>2.4 Adelantar trámites o refrendar documentos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales utilizando un código diferente al asignado a la agencia de aduanas.</p> <p>2.5 No vincular a sus empleados de manera directa y formal o incumplir con las obligaciones laborales, aportes parafiscales incluidos los aportes a la seguridad social por salud, pensiones y riesgos profesionales.</p> <p>La sanción aplicable para las faltas graves señaladas en los numerales 2.3, 2.4 y 2.5 será de multa de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).</p> <p>2.6 Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros;</p> <p>La sanción aplicable para la falta grave señalada en el numeral 2.6 será de multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción.</p> <p>3. Leves:</p> <p>3.1 No expedir, una vez quede en firme el acto</p>	<p>derechos e impuestos, multas o valor del rescate, no obstante haber recibido el dinero para ello. La sanción a imponer será de multa equivalente al ciento por ciento (100%) de los derechos, impuestos y/o sanciones no pagados o no cancelados oportunamente. La reincidencia por una vez en esta conducta durante los últimos cinco (5) años, dará lugar a la cancelación de la autorización.</p> <p>3. Incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en la declaración Aduanera, no obstante haber recibido la información correcta por parte del declarante, cuando tales inexactitudes o errores conlleven un menor pago de los derechos e impuestos a la importación; o a la violación de una restricción legal o administrativa. La sanción a imponer será de multa equivalente al diez por ciento (10%) de los derechos e impuestos no declarados; o del cinco por ciento (5%) del valor FOB de las mercancías, cuando se trate de la violación de una restricción legal o administrativa. La</p>
---	--

<p>administrativo de autorización, los carnés que identifican a sus agentes de aduanas y auxiliares o expedirlos sin las características técnicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o utilizarlos indebidamente o no destruirlos una vez quede en firme el acto administrativo mediante el cual se haya impuesto sanción de suspensión o cancelación de la autorización como agencias de aduanas.</p> <p>3.2 No informar dentro del día siguiente a que se produzca el hecho, vía fax o correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sobre la desvinculación y retiro de las personas que se encuentren inscritas para representar a la sociedad y para actuar ante las autoridades aduaneras.</p> <p>3.3 No expedir copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del importador o exportador que lo requiera.</p> <p>3.4 No mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los manuales señalados en el artículo 27 del presente decreto. La sanción aplicable para las faltas leves será de multa equivalente a veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes (20 smmlv).</p> <p>Parágrafo 1°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sancionará con multa equivalente a quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv.) a las siguientes personas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las que se anuncien como agencias o agentes de aduanas sin haber obtenido la respectiva autorización.</li> <li>2. Los representantes legales de las agencias de</li> </ol>	<p>reincidencia en esta conducta, en el cinco por ciento (5%) de las declaraciones que presente, durante los últimos cinco (5) años, dará lugar a la cancelación de la autorización.</p> <p>4. No adelantar las actuaciones a su cargo, necesarias para impedir el abandono y/o decomiso de las mercancías. La sanción a imponer será de multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor FOB de las mercancías. La reincidencia en esta conducta, en el cinco por ciento (5%) de las importaciones donde intervenga como intermediario, durante los últimos cinco (5) años, dará lugar a la cancelación de la autorización.</p> <p>5. Realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, salvo las excepciones previstas en este decreto. La sanción será de multa equivalente al cinco (5%) por ciento del valor FOB de las mercancías. La reincidencia en esta conducta, en tres ocasiones</p>
---	---

<p>aduanas que habiéndoseles cancelado la autorización para ejercer el agenciamiento aduanero continúen ejerciendo dicha actividad y a quienes continúen actuando como agentes de aduanas después de haber perdido dicha calidad.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 2°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sancionará con multa equivalente a cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (50 smmlv.) a quienes ostentaban la calidad de representantes legales de las agencias de aduanas que habiendo perdido dicha calidad, por cualquier circunstancia, no entreguen a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a los importadores o exportadores, dentro del término legalmente establecido, los documentos que de conformidad con la normatividad aduanera se encuentren obligados a conservar.</p>	<p>durante los últimos cinco (5) años, dará lugar a la cancelación de la autorización.</p> <p>6. Incurrir en inexactitudes en la declaración de valor, que impidan la correcta aplicación de la técnica de la valoración aduanera, en el evento en que asuma la responsabilidad de su diligenciamiento. La sanción a imponer será de multa equivalente cincuenta Unidades de Valor Tributario (50 UVT).</p>
---	---

Lo primero sea destacar que el futuro decreto en el artículo 562 no contempla la clasificación de las infracciones por leves o graves, sin embargo en el parágrafo del artículo 539 define como se debe entender lo gravísimo, grave o leve de la infracción.

De las infracciones que contemplan los artículos 551 y 562 del futuro decreto, la mayoría son trasposiciones del 2685, con el agravante que para algunas de esas infracciones se aumentó la carga sancionatoria.

Miraremos a continuación algunas de las infracciones más relevantes que en el 2685 se sancionan con multa y que en el futuro decreto no se sancionarán con multa, pero si continuarán siendo obligaciones de las agencias:

- 9 No cumplir con los requerimientos mínimos para el conocimiento del cliente, infracción que se sanciona con multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas con el cliente respecto del cual no se cumplió con los requerimientos mínimos para su conocimiento.

Esta infracción ha sido de poca implementación por la autoridad, debido a la ausencia de criterios definidos para establecer los requerimientos mínimos que una agencia de aduana debe tener a la hora de conocer a su cliente.

10 La infracción establecida cuando se ejerce la actividad de agenciamiento aduanero sin cumplir con el requisito del patrimonio líquido mínimo exigido, en la actualidad se aplica una sanción de multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas durante el periodo de incumplimiento.

Con la eliminación del requisito de patrimonio mínimo líquido determinado en el decreto 2685 para la autorización como agencia de aduana, por sustracción de materia necesariamente lo determinado en la anterior infracción carece de sentido su sobrevivencia en el futuro decreto aduanero.

11 No vincular a sus empleados de manera directa y formal o incumplir con las obligaciones laborales, aportes parafiscales incluidos los aportes a la seguridad social por salud, pensiones y riesgos profesionales. Infracción que conlleva una sanción de multa de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).

Esta es otra de las infracciones que dejará de sancionarse con multa, aunque el futuro decreto continúa con la exigencia anterior, la contempla como obligación especial de las agencias de aduanas y como requisito necesario para la autorización. Así lo determina el futuro artículo 60 en su numeral 2<sup>75</sup>.

12 No expedición los carnés que identifican a sus agentes de aduanas y auxiliares, una vez quede en firme el acto administrativo que autorizó a la agencia para funcionar.

Igual que el punto anterior, el futuro decreto deja de mantenerlo como fuente de infracción, para contemplarla como obligación especial de las agencias de aduanas, determinado el futuro artículo 60 en su numeral 2<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Artículo 60: Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana.

2. Demostrar la vinculación laboral directa y formal, de sus agentes de aduana y auxiliares y expedir y exigir la utilización del carné a todos sus agentes de aduana y auxiliares, según las características y estándares técnicos que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el que deberá ser utilizado únicamente para el ejercicio de la actividad autorizada; (subrayado fuera del texto)

<sup>76</sup> Ídem.

2. Demostrar la vinculación laboral directa y formal, de sus agentes de aduana y auxiliares y expedir y exigir la utilización del carné a todos sus agentes de aduana y auxiliares, según las características y estándares

- 13 No informar dentro del día siguiente a que se produzca el hecho, vía fax o correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sobre la desvinculación y retiro de las personas que se encuentren inscritas para representar a la sociedad y para actuar ante las autoridades aduaneras.

Con relación al presente a este punto, igual que los dos anteriores, el futuro decreto deja de mantenerlo como fuente de infracción, para contemplarla como obligación especial de las agencias de aduanas, determinado el futuro artículo 60 en su numeral 11<sup>77</sup>.

- 14 Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros; que está sancionado actualmente con multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción.

El futuro decreto no contempla dentro de las infracciones sancionadas con multa el hecho de hacer incurrir a sus mandantes en infracciones que conlleven sanciones; pero si determina la responsabilidad de las agencias frente a esa situación, conforme a lo establecido en el artículo 55<sup>78</sup> de ese futuro decreto.

Con relación a las infracciones catalogadas de leves, todas dejaran de ser sancionadas con multa por parte de la autoridad; no con esto queriendo decir que dejaran de ser obligaciones a cargo de las agencias de aduana, ya que todas y cada una de estas infracciones leves son trascritas casi que en su integridad por el

---

técnicos que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el que deberá ser utilizado únicamente para el ejercicio de la actividad autorizada; (subrayado fuera del texto).

<sup>77</sup> Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana.

11. Informar, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la desvinculación o retiro de sus agentes de aduana o auxiliares, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se produzca la misma. Para los casos de contingencia, se podrá informar por fax, correo electrónico o correo certificado, a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

<sup>78</sup> Artículo 55. Ámbito de Responsabilidad. La agencia de aduanas que actúe ante la administración aduanera, será responsable administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad conforme a la legislación aduanera.

De igual manera responderá, cuando por su actuación, se produzca el abandono o decomiso de las mercancías. Esta responsabilidad aplica sin perjuicio de las acciones penales, judiciales y demás que se deriven de su actuación como agencia de aduanas.

futuro decreto en lo que concierne al capítulo de las obligaciones especiales de las agencias de aduana.

Ubicaremos en el nuevo estatuto lo relacionado en cada infracción leve:

1. No expedir, una vez quede en firme el acto administrativo de autorización, los carnés que identifican a sus agentes de aduanas y auxiliares o expedirlos sin las características técnicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o utilizarlos indebidamente o no destruirlos una vez quede en firme el acto administrativo mediante el cual se haya impuesto sanción de suspensión o cancelación de la autorización como agencias de aduanas.

Lo establecido en la primera infracción leve lo encontramos en el numeral 2 del artículo 60 sobre las obligaciones especiales de las agencias de aduana:

Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana. Las agencias de aduana, en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, agentes de aduana o auxiliares, tendrán además de las obligaciones generales previstas en el artículo 50 de este decreto, las siguientes:

2. Demostrar la vinculación laboral directa y formal, de sus agentes de aduana y auxiliares y expedir y exigir la utilización del carné a todos sus agentes de aduana y auxiliares, según las características y estándares técnicos que señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el que deberá ser utilizado únicamente para el ejercicio de la actividad autorizada; (Subrayado fuera del texto)

2. No informar dentro del día siguiente a que se produzca el hecho, vía fax o correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sobre la desvinculación y retiro de las personas que se encuentren inscritas para representar a la sociedad y para actuar ante las autoridades aduaneras.

Lo establecido en la segunda infracción leve lo encontramos en el numeral 11 del artículo 60 sobre las obligaciones especiales de las agencias de aduana:

Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana. Las agencias de aduana, en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, agentes de aduana o auxiliares, tendrán además de las obligaciones generales

previstas en el artículo 50 de este decreto, las siguientes:

11. Informar, a través de los Servicios Informáticos Electrónicos, la desvinculación o retiro de sus agentes de aduana o auxiliares, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se produzca la misma. Para los casos de contingencia, se podrá informar por fax, correo electrónico o correo certificado, a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

3. No expedir copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del importador o exportador que lo requiera.

Lo establecido en la tercera infracción leve lo encontramos en el numeral 9 del artículo 60 sobre las obligaciones especiales de las agencias de aduana:

Artículo 60. Obligaciones Especiales de las Agencias de Aduana. Las agencias de aduana, en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, agentes de aduana o auxiliares, tendrán además de las obligaciones generales previstas en el artículo 50 de este decreto, las siguientes:

9. Suministrar copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del declarante que así lo requiera;

4. No mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los manuales señalados en el artículo 27 del presente decreto.

Lo establecido en la cuarta infracción leve lo encontramos en el artículo 65 del nuevo estatuto:

Artículo 65. Manuales. Las agencias de aduana deberán mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los siguientes manuales:

1. Manual de funciones de cada uno de los cargos, y
2. Manual de procesos con sus respectivos procedimientos.

El nuevo decreto pasará infracciones que el 2685 contempla sancionables con la cancelación de la autorización a sanciones de multas, tal es el caso de las siguientes infracciones:

1. Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares.

Esta infracción se encuentra actualmente en el 2685 como causal de cancelación de la autorización para funcionar como agencias de aduanas en el numeral 1.13 del artículo 485, el cual establece: “Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares”.

2. Realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, salvo las excepciones previstas en este decreto.

Esta infracción se encuentra actualmente en el 2685 como causal de cancelación de la autorización para funcionar como agencias de aduanas en el numeral 1.12 del artículo 485, el cual establece: “Realizar labores de consolidación, desconsolidación de carga, transporte de carga o almacenamiento de mercancía sujeta a control aduanero, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para este último evento”.

Por último, se encuentra la sanción por incurrir en inexactitudes en la declaración de valor, que impidan la correcta aplicación de la técnica de la valoración aduanera, en el evento en que asuma la responsabilidad de su diligenciamiento. Sanción que va en relación a lo dispuesto en el artículo 55 sobre el ámbito de responsabilidad de las agencias de aduana, que dispone: “Cuando la agencia de aduanas elabore y firme la declaración de valor, responderá por el lleno total de los datos exigidos en la misma, por la correcta determinación del valor en aduana, atendiendo a la técnica establecida por las normas de valoración vigentes y por lo señalado en el artículo 192 de este decreto. Para el efecto, debe hacer una solicitud expresa al importador, de la totalidad de la información sobre los elementos de hecho y circunstancias comerciales de la negociación a efectos de la valoración aduanera”.

## **8.12 RÉGIMEN SANCIONATORIO.**

No podemos entrar a estudiar el tema de las sanciones sobre las agencias de aduanas, sin antes citar a nuestro profesor Alfredo Moreno Díaz en su libro

“Principio de Proporcionalidad en el Régimen Sancionatorio Aduanero”<sup>79</sup>, quien nos enseña, que con la DIAN como autoridad aduanera en Colombia sucede un fenómeno curioso desde la perspectiva del funcionamiento de la administración pública, pues se trata de una entidad que concentra poder normativo, de ejecución y de control de la actividad aduanera. En efecto, aunque la DIAN ejerce poder normativo de segundo grado, pues solo tiene facultades de reglamentación, en la práctica esa potestad reglamentaria la ejerce de manera intensa y extensa, situación que se refleja especialmente en el régimen de sanciones en donde muchas disposiciones son llenadas de contenido por el reglamento. Paralelamente ante la DIAN se ejecutan las operaciones de comercio exterior de las cuales se deriva muchos de los procesos sancionatorios, lo que implica que gran cantidad de ellos arrancan con base en información que emana del sistema informático aduanero, donde incluso, es la propia entidad quien detenta el control sobre la legalidad de las operaciones, ejerciendo la potestad sancionadora de estado, mediante la imposición de las sanciones a los usuarios aduaneros cuando incurren en conductas consideradas como infracciones administrativas. Dentro del presente título miraremos las modificaciones que sufrirá la legislación aduanera con relación a las sanciones aplicables a las agencias de aduana en los diferentes regímenes en ejercicio de sus funciones.

### 8.12.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Decreto 2685	Futuro Decreto
Artículo 476. El presente Título, establece las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los sujetos responsables de las obligaciones que se consagran en el presente Decreto. Así mismo, establece las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones; las causales que dan lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías y los procedimientos administrativos para la declaratoria de decomiso, para la determinación e imposición de sanciones	Artículo 538. El presente Título establece las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los Operadores de Comercio Exterior y demás sujetos responsables de las obligaciones que se consagran en el presente Decreto, así como las sanciones aplicables. Para que un hecho u omisión constituya infracción aduanera, deberá encontrarse expresamente establecida en el presente Decreto y

<sup>79</sup> ALFREDO MORENO DÍAZ. Principio de Proporcionalidad en el Régimen Sancionatorio Aduanero. Pág. 11.

<p>y para la formulación de Liquidaciones Oficiales.</p> <p>Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una Liquidación Oficial, deberá estar previsto en la forma en que se establece en el presente Título. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de la norma.</p>	<p>demás normas que lo modifiquen o sustituyan, la obligación, operación, actuación o procedimiento incumplido; o la prohibición en la que se incurre.</p> <p>No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de la norma.</p>
--	---

En cuanto a la tipicidad de la sanción aduanera no sufrirá modificaciones, toda vez que continúa como principio fundamental para toda investigación que se quiera iniciar.

Lo que desaparece del capítulo del régimen sancionatorio es lo relacionado con el tema de la definición de la situación de la mercancía y los procesos de liquidación oficiales; temas que se regula en otros capítulos del futuro decreto.

### 8.12.2 SANCIÓN MÍNIMA

Decreto 2685	Futuro Decreto
	<p>Artículo 545. El valor mínimo de la sanción de multa, por las infracciones comunes o especiales, de que trata el presente decreto, incluida la sanción reducida, ya sea que la liquide el infractor o la Autoridad Aduanera, será equivalente a la suma de diez (10) Unidades de Valor Tributario - UVT.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo, no será aplicable a los valores liquidados por intereses de mora; ni a la sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía; ni a las sanciones por infracciones residuales de que trata el Artículo 549.</p>

El decreto 2685 establece como sanción más baja la determinada para las faltas leves. El futuro artículo 545 establece una sanción mínima de 10 UVT para las multas impuestas por infracciones comunes o especiales.

Lo cual quiere decir que incluso se trate de sanciones reducidas, jamás estarán por debajo de las 10 UVT.

### 8.12.3 Caducidad de la acción administrativa sancionatoria.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 478. La acción administrativa sancionatoria prevista en este Decreto, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho u omisión constitutivo de infracción administrativa aduanera. Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho, se tomará como tal la fecha en que las autoridades aduaneras hubieren tenido conocimiento del mismo. Cuando se trate de hechos de ejecución sucesiva o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho u omisión.</p> <p>Inciso adicionado por el Decreto 4136 de 2004, artículo 14. La acción administrativa sancionatoria prevista en el artículo 482-1 del presente Decreto caduca en el término de tres años contados a partir del vencimiento del plazo de la importación</p>	<p>Artículo 547. La facultad que tiene la autoridad aduanera para imponer sanciones, caduca en el término de cuatro (4) años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa aduanera, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos dentro del término que para ello prevé el presente decreto.</p> <p>Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho, se tomará como tal, la fecha en que las autoridades aduaneras hubieren tenido conocimiento del mismo.</p> <p>Cuando se trate de hechos de ejecución sucesiva o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho u omisión.</p> <p>En los programas al amparo de los sistemas especiales de importación – exportación previstos por el Decreto Ley 444 de 1967, el término de caducidad se contará a partir de la fecha en que debió presentarse el estudio de demostración, cuando a ello hubiere lugar.</p> <p>En el evento previsto por el artículo 550, numerales dos (2) del presente decreto, el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.</p> <p>Tratándose de la sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía, el término de caducidad se contará a partir de la fecha en que la autoridad aduanera requiere poner las mercancías a su disposición.</p> <p>Lo dispuesto en el presente artículo no aplica a las infracciones cuya sanción se impone dentro de una Liquidación Oficial; en tales eventos, la caducidad se someterá a los términos y condiciones previstos para</p>

temporal señalado en la declaración.	la firmeza de la declaración.
--------------------------------------	-------------------------------

El futuro aumento del periodo de caducidad de la sanción administrativa, de tres (3) a cuatro (4) años, modificará notablemente las reglas de juego en éste sentido, toda vez que la autoridad contará un año más para investigar posibles conductas que den como resultado sanciones a las agencias de aduana.

A nuestro modo de ver, este aumento en el término de caducidad de la sanción administrativa aduanera no traerá efectividad en cuanto al número de hechos investigados y sancionados, ya que la posibilidad de contar con un año mas no es por si sola la forma de conseguir ese objetivo, sino que más bien lo que se debe ahondar es en buscar herramienta administrativas capaces de lograr un mejor rendimiento entre los funcionarios de la aduana.

#### 8.12.4 PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN.

Decreto 2685	Futuro Decreto
Artículo 479. La facultad para hacer efectivas las sanciones contempladas en el presente Título, prescribe en el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia que impone la sanción.	<p>Artículo 649. Remisión al Estatuto Tributario. Para el cobro de los Derechos e Impuestos a la Importación, intereses, sanciones, garantías y cualquier otro valor causado a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por una operación de comercio exterior, se aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario y demás normas que lo adicionan y complementan.</p> <p>Igualmente, se aplicará la regulación prevista en el Estatuto Tributario y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen, para la causación y liquidación de los intereses de mora; la imputación; actualización del valor de las obligaciones pendientes de pago; la prescripción; el otorgamiento de Facilidades de Pago; remisión de deudas e intervención de la Administración.</p> <p>Los intereses de mora se calcularán a partir de las siguientes fechas:</p> <p>1. Del día siguiente al vencimiento del término de</p>

	<p>permanencia de la mercancía en depósito temporal, cuando la declaración de corrección o liquidación oficial determina un mayor valor a pagar. En el evento de haberse prorrogado el término de almacenamiento, los intereses moratorios se generarán a partir del día siguiente al vencimiento de la prórroga.</p> <p>2. Del día siguiente a la fecha de levante, cuando la declaración de corrección o liquidación oficial mediante la cual se determina un mayor valor a pagar, corresponda a una declaración de modificación o de corrección con pago de rescate.</p> <p>3. Del día siguiente a la fecha de levante, cuando la declaración de corrección o liquidación oficial mediante la cual se determina un mayor valor a pagar, corresponda a una mercancía procedente de zona franca.</p> <p>4. Del día siguiente al vencimiento del plazo para pagar derechos e impuestos diferidos; pago de cuotas; pago consolidado y pago de declaraciones de Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa</p> <p>5. Del día siguiente a la fecha de levante, cuando la declaración de corrección o liquidación oficial que determina un mayor valor a pagar, corresponda a una declaración inicial de mercancías que no fueron objeto de almacenamiento, como en los casos de declaraciones presentadas para dar por concluido el trámite de una mercancía entregada bajo el desaduanamiento en lugar de arribo.</p>
--	--

La definición del término de prescripción de la sanción administrativa aduanera en el futuro decreto estaría más completo, ya que no solo determina a partir de cuándo se calcularán los intereses de mora, sino que al remitir el presente tema a lo establecido en el Estatuto Tributario, se tendrán tres oportunidades adicionales a “la ejecutoria de la providencia que impone la sanción” que establece el 2685, para determinar el inicio de los cinco (5) años de prescripción:

Según nuestro Estatuto Tributario<sup>80</sup> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

#### 8.12.5 GRADUALIDAD DE LAS SANCIONES.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p><u>Artículo 481. Modificado por el Decreto 1232 de 2001, artículo 37.</u></p> <p>Cuando con un mismo hecho u omisión se incurra en más de una infracción, se aplicará la sanción más grave, prevaleciendo en su orden, la de cancelación o suspensión a la de multa, según corresponda. La imposición de tres (3) o más multas por la comisión de infracciones aduaneras gravísimas o graves dentro de un período de un año, dará lugar a la imposición de la sanción de suspensión hasta por tres (3) meses. La imposición de tres (3) o más sanciones, por la comisión de infracciones aduaneras gravísimas o graves, que hayan dado lugar a la suspensión de una autorización, inscripción o habilitación, según el</p>	<p>Artículo 543. En los siguientes eventos, la sanción se graduará como se indica en cada caso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando con un mismo hecho u omisión se incurra en más de una infracción, se aplicará la sanción más grave, prevaleciendo en su orden, la de cancelación a la de multa. Si todas fueren sancionadas con multa, se impondrá la más alta incrementada en un veinte por ciento (20%), sin que el resultado sea superior a la suma de todas las multas;</li> <li>2. Las infracciones en que se incurra en una declaración aduanera y sus documentos soporte se tomarán como un solo hecho, en cuyo caso se aplicará la sanción más grave;</li> <li>3. La comisión de la misma infracción por un operador de comercio exterior, de</li> </ol>

<sup>80</sup> Art. 817 del Estatuto Tributario Colombiano

<p>caso, dentro de un período de un (1) año, dará lugar a la imposición de la sanción de cancelación. La gradualidad sólo operará frente a sanciones que se encuentren debidamente ejecutoriadas dentro del período señalado en los dos (2) incisos anteriores. Cuando dentro del término de suspensión de una autorización, inscripción o habilitación, no se subsane la infracción que motivó la suspensión, cuando hubiere lugar a ello, procederá la aplicación de la sanción de cancelación, sin trámite adicional alguno. Las sanciones de multa establecidas en el presente decreto, se reducirán en los siguientes porcentajes sobre el valor establecido para cada caso: a) En un treinta por ciento (30%), cuando se incurra por primera vez dentro del período de un año, en una infracción administrativa aduanera, y b) En un diez por ciento (10%), cuando se incurra por segunda vez dentro del citado período en la misma infracción administrativa aduanera. Parágrafo. La reducción de la sanción de multa prevista en los literales a) y b) de este artículo, no excluye la aplicación, cuando proceda, de lo consagrado en el artículo 521 del presente decreto.</p>	<p>naturaleza común o especial, sancionada mediante acto administrativo en firme o aceptada en virtud del allanamiento a su comisión, en el curso de los últimos cinco (5) años, dará lugar a Incrementos sucesivos en un veinte por ciento (20%) el monto de la sanción, sin que tales incrementos superen el ciento por ciento (100%) de la sanción base del cálculo.</p> <p>4. La comisión de más de cinco (5) infracciones aduaneras por un operador de comercio exterior, de naturaleza común o especial, sancionadas cada una con multa superior a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT), mediante actos administrativos en firme o aceptadas en virtud del allanamiento a su comisión, en el curso de los últimos cinco (5) años dará lugar a la sanción de cancelación, cuando por la naturaleza de los hechos y demás antecedentes del infractor se considere procedente dicha medida.</p> <p>Las multas impuestas a un Operador de Comercio Exterior, que se hubieren tasado en proporción al valor FOB de las mercancías, o de los fletes, o comisiones o de otros valores, no se convertirán a Unidades de Valor Tributario (UVT) para efectos de aplicar el criterio de gradualidad contemplado en el presente numeral. Así mismo, la multa deberá estar entre las opciones principales y no subsidiarias de sanción.</p>
--	--

El presente estatuto contempla que la imposición de tres (3) o más multas por la comisión de infracciones aduaneras gravísimas o graves dentro de un período de un año, dará lugar a la imposición de la sanción de suspensión hasta por tres (3)

meses. Situación que necesariamente deberá modificarse toda vez que el concepto de suspensión desaparecerá. El venidero estatuto regula ese concurso de infracciones con la consecuencia de imponer la multa más alta incrementada en un veinte por ciento (20%), sin que el resultado sea superior a la suma de todas las multas.

Sin lugar a dudas en éste aspecto se ve favorecida la agencia de aduana, ya que no se verá envuelta en una penosa suspensión de su autorización, si no que el castigo administrativo será de carácter patrimonial.

En relación con la reiteración de las sanciones, el actual estatuto establece que la imposición de tres (3) o más sanciones, por la comisión de infracciones aduaneras gravísimas o graves, que hayan dado lugar a la suspensión de una autorización, inscripción o habilitación, según el caso, dentro de un período de un (1) año, dará lugar a la imposición de la sanción de cancelación. Cuestión que será modificada en el sentido que el futuro decreto establece que la comisión de más de cinco (5) infracciones aduaneras por un operador de comercio exterior, de naturaleza común o especial (grave), sancionadas con multa superior a doscientas Unidades de Valor Tributario (200 UVT), mediante actos administrativos en firme o aceptadas en virtud del allanamiento a su comisión, en el curso de los últimos cinco (5) años dará lugar a la sanción de cancelación.

Desde este punto de vista, la legislación aduanera será más condescendiente con las agencias, ya que pasará de una relación de tres (3) a una (1) sanciones por año para hacerse merecedora de la cancelación de su autorización, lo cual desde luego que representará una ventaja para esas sociedades.

Decreto 2685: tres (3) o más sanciones en un (1) año= cancelación de su autorización.

Futuro decreto: más de cinco (5) sanciones en un (5) año= cancelación de su autorización.

Sobre la reducción del 30% y 10% cuando se comete la infracción por primera o segunda vez respectivamente, el futuro decreto no trae regulación al respecto.

Se implementaría una forma de llegar a la cancelación al determinar lo siguiente: cuándo dentro del término de los veinte (20) días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que impone la sanción de multa a un operador de comercio exterior, por una infracción común o especial grave, no se subsanen los hechos que dieron lugar a su imposición, si ello aun fuere posible, procederá la aplicación

de la sanción de cancelación, para cuyo efecto se promoverá el nuevo proceso sancionatorio; sobre lo cual se advertirá en la resolución sancionatoria, pudiendo la agencia de aduana interponer recurso de reconsideración, si a ello hubiere lugar, con el que podrá solicitar un plazo mayor al previsto en el inciso anterior para subsanar los hechos, sobre lo cual se expondrán las razones que lo sustentan.

### **8.12.6 REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA POR ALLANAMIENTO.**

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 521. Sin perjuicio del decomiso de la mercancía cuando hubiere lugar a ello, las sanciones de multa establecidas en este Decreto se reducirán a los siguientes porcentajes sobre el valor establecido en cada caso:</p> <p>1. Al veinte por ciento (20%), cuando el infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el Requerimiento Especial Aduanero;</p> <p>2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término previsto para dar respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y,</p> <p>3. Al sesenta por ciento (60%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro</p>	<p>Artículo 544. El infractor podrá allanarse a la comisión de la infracción, en cuyo caso las sanciones de multa establecidas en este decreto se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:</p> <p>1. Al veinte por ciento (20%), cuando el infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el Requerimiento Especial Aduanero;</p> <p>2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción, después de notificado el Requerimiento Especial Aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo;</p> <p>3. Al sesenta por ciento (60%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo.</p> <p>Para que proceda la reducción de la sanción prevista en este artículo, el infractor deberá en cada caso anexar al escrito en que reconoce haber cometido la infracción, la copia del recibo oficial de pago, con el que canceló los derechos, impuestos, intereses y la sanción reducida, correspondientes; así mismo, acreditará el cumplimiento de la formalidad u obligación</p>

<p>del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo la imposición de una sanción.</p> <p>Para que proceda la reducción de la sanción prevista en este artículo, el infractor deberá en cada caso anexar al escrito en que reconoce haber cometido la infracción, copia del Recibo de Pago en los bancos autorizados para recaudar por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, donde se acredite la cancelación de la sanción en el porcentaje correspondiente, además de los mayores valores por concepto de tributos aduaneros, cuando haya lugar a ellos.</p>	<p>incumplida, en los casos en que a ello hubiere lugar.</p> <p>La dependencia que esté conociendo de la actuación administrativa, será la competente para resolver la solicitud de reducción de la sanción de multa, que de prosperar dará lugar a la terminación del proceso y archivo del expediente. Contra el auto que resuelve negativamente sobre la solicitud de allanamiento sólo procede el recurso de reposición.</p> <p>Los registros de la base de datos de infractores, por allanamientos a infracciones de tipo general, presentados en debida forma, antes de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero, no se tendrán en cuenta como antecedente infractor para efectos de la aplicación del régimen sancionatorio.</p> <p>Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, no será aplicable a los valores liquidados por intereses de mora; ni a la sanción de multa cuando no sea posible aprehender la mercancía; ni a los valores de rescate.</p>
---	--

Sobre el particular no se modificarán los % de rebajas sobre las multas en caso de allanamiento a ellas.

Lo que si agrega el futuro decreto en relación a los allanamientos, es en cuanto a los registros de la base de datos de infractores, por allanamientos a infracciones de tipo general; en el cual establece que si se presenta en debida forma el allanamiento, antes de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero, no se tendrán en cuenta como antecedente infractor para efectos de la aplicación del régimen sancionatorio.

### 8.12.7 SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA AUTORIZACIÓN O HABILITACIÓN.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 469. Es una medida cautelar que se impone para garantizar el cumplimiento de obligaciones aduaneras o de comercio exterior ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o para neutralizar prácticas irregulares desarrolladas por los usuarios de las operaciones de comercio exterior.</p> <p>La medida cautelar de suspensión provisional opera:</p> <p>1. Respecto de la calidad de un usuario aduanero o auxiliar de la función pública aduanera, que haya sido objeto de autorización, habilitación, inscripción, reconocimiento, declaratoria de existencia, calificación, renovación u homologación, se consideran como causales de suspensión provisional de dichas calidades las siguientes:</p> <p><u>Artículo 470-2. Adicionado por el Decreto 380 de 2012, artículo 7º. Procedimiento para ordenar la Suspensión Provisional.</u> La autoridad aduanera a través de la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero o la dependencia que haga sus veces de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, una vez tenga conocimiento de la ocurrencia de los hechos enunciados en el artículo anterior, proferirá el acto administrativo en el que ordene la suspensión provisional, indicando los hechos que dan lugar a la adopción de la medida cautelar, el fundamento jurídico y las pruebas</p>	<p>Artículo 541. Es una medida cautelar que se adopta excepcionalmente dentro de un proceso sancionatorio, cuando exista prueba fehaciente de la existencia de los hechos que constituyen una infracción que da lugar a la cancelación de la autorización o habilitación.</p> <p>De la medida de suspensión provisional se tomará nota en la dependencia que concedió la autorización o habilitación; así como en el Registro Único Tributario, con la suspensión de la calidad de operador de comercio exterior allí inscrita, objeto de investigación.</p> <p>Artículo 542. Procedimiento para ordenar la suspensión provisional. La suspensión provisional se ordenará en el Requerimiento Especial Aduanero, con la motivación en los hechos, las normas y las pruebas que sustentan la medida. Para la aplicación de esta medida se deberá contar con el Visto Bueno del Comité de Fiscalización del Nivel Central, o quien haga sus veces; para cuyo efecto, vencido el término para responder el Requerimiento Especial</p>

<p>que la soportan.</p> <p>Para el efecto, el funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que tenga conocimiento de la ocurrencia de los hechos previstos en el artículo anterior, deberá dentro de los cinco (5) días siguientes remitir a la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero o la dependencia que haga sus veces, la información que soporte la imposición de la medida cautelar a efectos de que se surta el trámite previsto en el inciso anterior.</p> <p>El acto administrativo que imponga la medida cautelar de suspensión provisional se notificará conforme con lo establecido en los artículos 564 y 567 del presente decreto, contra el cual no procede recurso alguno.</p> <p>Surtido el trámite anterior y dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la medida se deberá iniciar o proseguir por parte de la Dirección Seccional correspondiente al domicilio fiscal del presunto infractor, con el procedimiento de imposición de sanción que corresponda expidiendo para el efecto el respectivo Requerimiento Especial Aduanero. El presunto responsable, dentro del mismo término que se le otorga para presentar la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, podrá presentar las objeciones que considere procedentes para desvirtuar la causal generadora de la suspensión provisional y del proceso administrativo sancionatorio.</p> <p>Las objeciones que se presenten por la</p>	<p>Aduanero, se remitirán al Comité las copias pertinentes del expediente. El Comité se pronunciará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, mediante oficio dirigido al funcionario que adoptó la medida, la que, de recibir el visto bueno, entrará en vigencia cinco (5) días hábiles después del recibo del oficio por el funcionario, quien lo incorporará al expediente mediante auto que se notificará por estado, donde se ordenará la suspensión de la calidad pertinente en el Registro Único Tributario (RUT) o registro que haga sus veces. Por tratarse de un visto bueno, contra el mismo no procede ningún recurso; y en el oficio se hará sólo un resumen de las consideraciones que hizo el Comité de Fiscalización, para avalar o no la adopción de la medida cautelar. La consulta al Comité de Fiscalización no interrumpirá el trámite del proceso.</p> <p>El presunto responsable, dentro de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, podrá también presentar las objeciones para desvirtuar la causal generadora de la suspensión provisional. De encontrarse procedente, el funcionario que adoptó la medida revocará la suspensión provisional, sin perjuicio de la</p>
---	--

<p>adopción de la medida cautelar, se resolverán conjuntamente con el acto administrativo que decida de fondo la imposición de la sanción de cancelación o de multa, según corresponda, acto sobre el cual procederá el recurso de reconsideración previsto en el artículo 515 y siguientes del presente decreto.</p> <p>En los casos en que el acto administrativo que decide de fondo, resuelva archivar la investigación y levantar la medida cautelar, este deberá ordenar el restablecimiento de los, términos y demás medidas que se consideren necesarias para garantizar al operador de comercio exterior o usuario las condiciones de su operación.</p> <p>Parágrafo 1°. En todo caso la medida cautelar de suspensión provisional operará respecto de las declaraciones de importación que se presenten con posterioridad a la fecha de notificación del acto administrativo que la ordena.</p>	<p>continuidad del respectivo proceso de Fiscalización; de esta decisión se informará al Comité de Fiscalización.</p> <p>La suspensión provisional se mantendrá mientras se profiere la decisión de fondo en el proceso administrativo sancionatorio; y operará respecto de las operaciones de comercio exterior que se presenten con posterioridad a la notificación del requerimiento especial. Por lo tanto, el operador de comercio exterior podrá continuar interviniendo en las operaciones aduaneras en las que ya estaba actuando al momento de notificársele el requerimiento especial que impone la medida.</p>
---	---

Respecto del presente tema, el nuevo decreto modificará el proceso mediante el cual se impone la medida cautelar, al disponer de la necesidad del Visto Bueno del Comité de Fiscalización del Nivel Central, a quienes se le deben enviar las copias pertinentes del expediente vencido el término para responder el Requerimiento Especial Aduanero, Comité que se debe pronunciar dentro de los diez (10) días hábiles siguiente, mediante oficio dirigido al funcionario que adoptó la medida. Con esta medida nos parece que se unificarán no solo los criterios si no los procedimientos a la hora de imponer una medida de tan suma importancia como lo es la suspensión provisional, ya que siendo una sola dependencia la encargada de emitir los vistos buenos indispensables para la continuación del trámite, garantiza que se cree una doctrina sobre el asunto en referencia.

### 8.12.8 RESERVA DE LAS INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS.

Decreto 2685	Futuro Decreto
	<p>Artículo 540. Las investigaciones administrativas que se adelanten por infracciones de carácter aduanero sólo podrán ser examinadas por el investigado o su apoderado legalmente constituido.</p> <p>Las actuaciones y la información contenida dentro de la respectiva investigación se considerarán reservadas, hasta que el acto administrativo que resuelve de fondo se encuentre en firme.</p>

Sobre el tema no se pronuncia el 2685, por lo que sería una medida nueva dentro de los procesos administrativos.

Sin lugar a dudas la reserva de estos procesos garantiza no solo el resguardo del buen nombre de una agencia de aduana, sino que también garantiza que no visiten los expedientes aquellas personas que ningún sano interés procesal puedan tener sobre la investigación, quienes pudieran utilizar esa información con fines fraudulentos.

### 8.12.9 ERRORES NO SANCIONABLES.

Decreto 2685	Futuro Decreto
	<p>Artículo 548. Los errores formales en las declaraciones aduaneras que no afecten la determinación y liquidación de los derechos, impuestos y sanciones; o las restricciones legales o administrativas, no darán lugar a la aplicación de sanciones.</p>

El tema de las sanciones por errores formales que no atentan contra el fisco nacional es una de las quejas más frecuentes de las agencias de aduanas; tema que con el futuro artículo 548 se regulará a favor de estas.

El objeto de la DIAN, según lo dispuesto en su página oficial, es el siguiente: La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias,

aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.<sup>81</sup> (Subrayado fuera del texto)

Siguiendo entonces la orientación comentada, con la nueva normatividad los errores formales en las declaraciones aduaneras que no afecten la determinación y liquidación de los derechos, impuestos y sanciones; o las restricciones legales o administrativas, no darán lugar a la aplicación de sanciones; cuestión que cumple a con los objetivos que persigue la aduana, no como está establecido en el estatuto vigente el cual contradice los fines que estableció el Decreto 2117 de 1992 para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al contemplar cerca de 300 faltas donde se sanciona más las formalidades que el fondo de las conductas.

### 8.13 EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 480. Siempre que se haya otorgado garantía para respaldar el pago de tributos aduaneros y sanciones por el incumplimiento de obligaciones, si se configura una infracción, se hará efectiva la garantía otorgada por el monto que corresponda, salvo que el garante efectúe el pago correspondiente antes de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento de una obligación o imponga una sanción. En estos casos no procederá la imposición de sanción pecuniaria adicional.</p> <p>Las sanciones de suspensión o de cancelación se podrán imponer sin perjuicio de la efectividad de la garantía</p>	<p>Artículo 619. Dentro del mismo acto administrativo que decide de fondo la imposición de una sanción, el decomiso de una mercancía o la formulación de una Liquidación Oficial, se ordenará hacer efectiva la garantía por el monto correspondiente, si a ello hubiere lugar, advirtiendo que, de no producirse el pago dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su ejecutoria, se ordenará el cobro de los derechos, impuestos, intereses y sanciones correspondientes. Esta providencia se notificará también a la aseguradora o entidad garante, según corresponda, en forma personal o por correo.</p>

<sup>81</sup> <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Laentidad?OpenDocument>

de que trata el inciso anterior.	
----------------------------------	--

Sobre la efectividad de las garantías para cubrir las sanciones impuestas a las agencias de aduana no varía mucho, ya que tanto el 2685 como el futuro estatuto consagran la posibilidad de que el sancionado pague antes de hacer efectiva la garantía.

Radica la diferencia en cuanto, que las resoluciones que imponen una sanción bajo lo reglamentado por el 2685, resuelven remitir copia de ese acto a la división de Cobranza y Recaudo para que éstas hagan los requerimientos para el pago; mientras que el futuro decreto dispone que en el mismo acto que impone la sanción se ordena hacer efectiva la garantía en caso que el interesado no pague dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la resolución.

A nuestro parecer, esta modificación acorta el trámite del cobro efectivo de la sanción, toda vez que vuelve innecesario los requerimientos para el pago que hace división de Cobranza y Recaudo, evitando un desgaste procesal.

#### 8.14 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-6. No podrá obtener la autorización como agencia de aduanas ni ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, aquella sociedad cuyos socios, representantes legales o agentes de aduanas que pretendan actuar ante las autoridades aduaneras, se encuentren incurso en una de las siguientes causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber sido condenado dentro de los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos que no hayan afectado a la administración pública.</li> <li>2. Hallarse en interdicción judicial, privado de la libertad, inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, suspendido en el ejercicio de su profesión o</li> </ol>	<p>Artículo 57. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 de este decreto, no podrá obtener la autorización como agencia de aduanas, ni ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, aquella sociedad, cuyos socios, representantes legales, agentes de aduana o auxiliares,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sean socios, accionistas,</li> </ol>

<p>excluido de esta.</p> <p>3. Ser cónyuge, compañero permanente, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de funcionarios que desempeñen cargos directivos en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>4. Ser funcionario público.</p> <p>5. Ser socio, accionista, representante legal o agente de aduanas de otra agencia de aduanas;</p> <p>6. Haber sido funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales durante el año inmediatamente anterior a la solicitud de autorización.</p> <p>7. Haber sido socio, representante legal o representante aduanero de una sociedad de intermediación aduanera o de una agencia de aduanas que haya sido sancionada con la cancelación de su autorización durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud, o siendo auxiliar o dependiente de la misma, haber participado en la comisión del hecho que dio lugar a la sanción.</p> <p>PARÁGRAFO. Tampoco podrán obtener la autorización como agencias de aduanas las sociedades que hayan sido sancionadas con la cancelación de su autorización durante los últimos diez (10) años anteriores a la radicación de la respectiva solicitud.</p>	<p>representantes legales o agentes de aduana de otra agencia de aduanas; o</p> <p>2. Hayan pertenecido a otra agencia de aduanas, en la que participaron en la comisión del hecho que dio lugar a la sanción de cancelación de su autorización, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.</p> <p>Si un representante legal ha salido de una agencia de aduanas por malos manejos comprobados, no puede en cinco (5) años ejercer esa misma función en otra agencia de aduanas.</p>
---	--

Se eliminaría la inhabilidad por haber sido condenado dentro de los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos que no hayan afectado a la administración pública.

## 8.15 EVALUACIÓN A LOS AGENTES DE ADUANA Y AUXILIARES

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 22. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá, directamente o a través de terceros, realizar evaluaciones de conocimiento técnico a los agentes y auxiliares de las agencias de aduanas para efectos de otorgar la autorización o con posterioridad a ella, cuando lo considere necesario, para verificar la idoneidad profesional y conocimientos en comercio exterior de los mismos.</p>	<p>Artículo 61. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá, directamente o a través de terceros, realizar evaluaciones de conocimiento técnico a los agentes y auxiliares de las agencias de aduana, a efectos de otorgar la autorización, para verificar su idoneidad profesional y conocimientos en aduanas y en comercio exterior. A estos efectos, también podrán acreditarse cursos o eventos de capacitación en legislación aduanera y de comercio exterior, impartidos por entidades reconocidas, según lo disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>De igual manera se podrán exigir evaluaciones o acreditaciones con posterioridad a la autorización, cuando se considere necesario, sujeto a las condiciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p>

En cuanto al punto de la evaluación a los agentes y auxiliares de las agencias de aduana para establecer sus conocimientos sobre comercio exterior, se continuaría con esa disposición, con la novedad que traerá el futuro decreto relacionado con la posibilidad que tendrán los agentes y auxiliares de las agencias de acreditar sus conocimientos en legislación aduanera y de comercio exterior con cursos o eventos de capacitación, impartidos por entidades reconocidas, según lo disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hasta el momento, y en vigencia del 2685, la evaluación de que se viene anotando ha sido de difícil implementación por falta de una organización seria y comprometida con tal fin por parte de la autoridad, se espera que con vigencia del futuro decreto se aclaren temas fundamentales como los períodos de realización de exámenes, que se contemple el nivel dentro de la organización y especialización de cada funcionario. Y que la posibilidad de acreditar conocimientos en legislación aduanera y de comercio exterior con cursos o eventos de capacitación, impartidos por entidades reconocidas, según lo disponga

la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sean una verdadera y eficaz forma de garantizar que los que actúan en nombre de una agencia de aduana estén preparados, y no que esta posibilidad se convierta en la oportunidad de que instituciones de baja calidad en formación acrediten a agentes y auxiliares sin el más mínimo de calidad.

Sin embargo cabe anotar también, que no es equitativo el tratamiento que la DIAN le da a las Agencias de Aduanas, estableciéndoles la obligación de contar con experticia técnica y conocimientos en legislación, aduanas y comercio exterior; mientras que a los demás actores que pueden interactuar directamente, como los importadores y exportadores, no se les exige el cumplimiento de ningún requisito adicional, ni están obligados a invertir tiempo ni recursos en la capacitación de sus empleados.

### 8.16 PROHIBICIÓN

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 13. Bajo ninguna circunstancia las agencias de aduanas podrán realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para el último evento.</p>	<p>Artículo 59. Las agencias de aduana no podrán realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, salvo cuando se trate de almacenes generales de depósito, para el caso de almacenamiento de mercancías, o cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales otorgue el tratamiento especial de que trata el artículo 35 de este decreto.</p>

Por regla general las agencias de aduana nunca han estado autorizadas para ejercer actividades de consolidación o desconsolidación de carga; pero con la entrada en vigencia del futuro decreto esto cambiará, ya que establece el artículo 59 que la autoridad aduanera podrá otorgar el tratamiento especial de que trata el artículo 35 para que así puedan realizar tal actividad. Para entender este punto miremos primero el artículo 34, el cual trata de la calidad de los declarantes y operadores de comercio exterior: “La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con base en el Sistema de Gestión del Riesgo, podrá establecer niveles de confiabilidad y reconocer a los declarantes y a los operadores de

comercio exterior. La calificación servirá para acceder a los beneficios previstos en el artículo 35 del presente decreto”.

Quiere decir lo anterior que con fundamento en el estudio del “Sistema de Gestión del Riesgo” determinado por la autoridad aduanera; podrá una agencia de aduana obtener los beneficios previstos en el artículo 35 que se describe a continuación.

Artículo 35. Tratamientos Especiales. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá otorgar los siguientes tratamientos especiales a los declarantes y operadores de comercio exterior, de acuerdo a la calificación otorgada de que trata el artículo 34 de este decreto, en las condiciones y términos que establezca la misma Entidad.

9. Realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, por parte de las agencias de aduana;

Queda claro entonces la que las agencias de aduana tendrán la posibilidad de realizar labores de consolidación o desconsolidación a partir de la entrada en vigencia del futuro decreto, solo queda pendiente establecer los criterios que se tendrán en cuenta a la hora de la evaluación del “Sistema de Gestión del Riesgo”. De esta forma ya las agencias de aduanas no tendrán que tercerizar ese servicio a través de empresas de su misma compañía, sino que podrían hacerlo de forma directa.

### 8.17 CONOCIMIENTO DEL CLIENTE.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-1. Con el propósito de protegerse de prácticas relacionadas con lavado de activos, contrabando, evasión y cualquier otra conducta irregular, las agencias de aduanas tienen la obligación de establecer mecanismos de control que les permita asegurar una relación contractual transparente con sus clientes.</p> <p>En desarrollo de lo anterior,</p>	<p>Artículo 62. Las agencias de aduana tienen la obligación de establecer mecanismos de control que les permita asegurar una relación contractual transparente con sus clientes, con el propósito de evitar o impedir prácticas relacionadas con fraude aduanero, lavado de activos, financiación del terrorismo, contrabando, evasión y cualquier otra conducta irregular relacionada con el comercio ilícito, así como para garantizar la representación de un declarante real. Para el análisis de las operaciones con sus</p>

<p>deberán conocer a su cliente y obtener como mínimo la siguiente información debidamente soportada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existencia de la persona natural o jurídica.</li> <li>2. Nombres y apellidos completos o razón social.</li> <li>3. Dirección, domicilio y teléfonos de la persona natural o jurídica.</li> <li>4. Profesión, oficio o actividad económica.</li> <li>5. Capacidad financiera para realizar la operación de comercio exterior.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las agencias de aduanas podrán adicionar otros requisitos que consideren necesarios y pertinentes para un adecuado conocimiento y control de sus clientes.</p> <p>La información a que se refiere este artículo deberá verificarse, y actualizarse, por lo menos una vez al año, en los términos indicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p>	<p>clientes, la agencia de aduanas debe construir una base de datos que le permita consolidar e identificar alertas presentes o futuras.</p> <p>En desarrollo de lo anterior deberán obtener, como mínimo, la siguiente información debidamente soportada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existencia del mandante como persona natural o jurídica;</li> <li>2. Dirección, domicilio y teléfonos de la persona natural o jurídica del mandante, la que no podrá ser diferente a la registrada en el Registro Único Tributario o el que haga sus veces;</li> <li>3. Profesión, oficio o actividad económica del mandante.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Las agencias de aduana podrán adicionar otros requisitos que consideren necesarios y pertinentes para un adecuado conocimiento y control de sus clientes, implementando para el efecto sistemas de análisis de riesgo.</p> <p>La información a que se refiere este artículo, deberá verificarse y actualizarse, por lo menos una vez al año, en los términos indicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p>
---	---

En términos muy generales, el tema del conocimiento del cliente por parte de las agencias de aduanas queda intacto. Solo se dejaría de tener como información requerida la relacionada con la capacidad financiera para realizar la operación de comercio exterior, y se agregaría lo relacionado con la implementación del sistemas de análisis de riesgo, en el sentido que las agencias de aduana podrán adicionar otros requisitos que consideren necesarios y pertinentes para un adecuado conocimiento y control de sus clientes acudiendo precisamente a ese Sistema.

## 8.18 COMITÉ DE CONTROL Y AUDITORÍA.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>Artículo 24. Las agencias de aduanas nivel 1 deberán constituir como mecanismo de control interno que garantice el ejercicio transparente de su actividad, un comité de control y auditoría que evalúe los sistemas de control interno, garantizando que sean los adecuados y que se cumpla con la finalidad del agenciamiento aduanero.</p> <p>Entre otras, el comité de control y auditoría, debe cumplir con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificar que se esté dando estricto cumplimiento a las obligaciones derivadas de la actividad de agenciamiento aduanero.</li> <li>2. Verificar que los accionistas, administradores, representantes legales, agentes de aduanas y auxiliares sean personas de reconocida solvencia moral.</li> <li>3. Verificar que los agentes de aduanas y auxiliares autorizados para actuar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales permanentemente se actualicen y capaciten en relación con el conocimiento técnico para el ejercicio de las actividades propias del agenciamiento aduanero.</li> <li>4. Verificar que existan y se apliquen los controles adecuados y eficientes para el conocimiento de las personas naturales o jurídicas que contraten sus servicios de agenciamiento aduanero, de forma tal que se garantice la transparencia y la legalidad en las operaciones de comercio exterior que realicen.</li> <li>5. Verificar que se cumpla con la obligación de reportar</li> </ol>	<p>Artículo 63. Las agencias de aduana deberán constituir un Comité de Control y Auditoría para garantizar el ejercicio transparente de su actividad, la evaluación de los sistemas de control interno, garantizar que los mismos sean los adecuados y que se cumpla con la finalidad del agenciamiento aduanero.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá las funciones y obligaciones del Comité de Control y Auditoría.</p>

<p>ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes las operaciones sospechosas relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias que se detecten en desarrollo del ejercicio de la actividad de agenciamiento aduanero.</p>	
--	--

Se continuará con la figura del comité de control y auditoría, pero como desaparecerá la división de las agencias por niveles; ya no sería requisito únicamente de las agencias de aduana nivel 1 como está establecido en el 2685, sino que se ampliaría a todas las agencias que en la actualidad no están obligadas a mantener esta figura.

Otra modificación que se surtirá, sería la relacionada con que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá las funciones y obligaciones del Comité de Control y Auditoría. Tendríamos que esperar a ver si la Dian mantiene, reduce o amplía las funciones y obligaciones que establece el 2685.

### 8.19 CONTROL A OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 20. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá por razones de control, servicio, especialización o seguridad fiscal restringir el agenciamiento de las operaciones de comercio exterior a las agencias de aduanas de los niveles 2, 3 y 4, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la procedencia, la clase de mercancía, el valor, el origen y el lugar de arribo.</p>	

Con la eliminación de los niveles de las agencias de aduanas, quedaría sin sentido la restricción que mantiene este artículo sobre el agenciamiento de las operaciones de comercio exterior a las agencias de aduanas de los niveles 2, 3 y 4.

## 8.20 AGENTES DE ADUANAS Y AUXILIARES.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 21. Las agencias de aduanas deberán designar los agentes de aduanas con representación de la sociedad y los auxiliares sin representación que actúen ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>La agencia de aduanas deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la identificación de sus agentes y auxiliares.</p>	<p>Artículo 58. Documentos que se deben Presentar para Obtener la Autorización como Agencia de Aduanas.</p> <p>1. Relación de los nombres e identificación de las personas que pretendan acreditar como agentes de aduana y auxiliares;</p>

Con el decreto 2685, las agencias de aduana han tenido que informar a la autoridad sobre la identificación de sus agentes y auxiliares. Con el futuro decreto no será la excepción, toda vez que será siendo parte integrar de los requisitos para obtener la autorización.

## 8.21 PUBLICIDAD DE LA SOLICITUD.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 23. &lt;Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 2883 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Una vez realizado el trámite señalado en los artículos <u>78</u> y <u>79</u> del presente decreto se deberá publicar en la página Web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales un aviso en el cual se exprese como mínimo la intención de constituir la agencia de aduanas, el tipo de agencia de aduanas, la razón social de la persona jurídica solicitante, el nombre de los socios y del personal directivo, todo ello de acuerdo con la información suministrada en la solicitud. El aviso se publicará por el término de cinco (5) días calendario, dentro del cual se recibirán las observaciones a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. El término previsto en el artículo <u>81</u> del presente decreto se entenderá suspendido mientras se surte el trámite de publicidad.</p>	

Sobre el particular el futuro decreto no prescribe nada, cuestión que para nosotros no constituye una gravedad, ya que el tema de la publicación en la página web de la Dian sobre la intención de constituir la agencia de aduanas es algo que en la actualidad presta poca efectividad por las escasas o nulas observaciones que se reciben dentro de los cinco días de la publicación.

## 8.22 CÓDIGO DE ÉTICA.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 26. Con el objeto de establecer las pautas de comportamiento que deben seguir las agencias de aduanas y las personas vinculadas con ellas, se deberá incluir dentro de los estatutos societarios de la agencia de aduanas un código de ética que contenga preceptos dirigidos a mantener en todo momento la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, la agencia de aduanas deberá establecer los mecanismos para darlo a conocer, las consecuencias internas a que haya lugar por su incumplimiento y el procedimiento a seguir en estos eventos.</p> <p>PARÁGRAFO. Las agencias de aduanas nivel 1 deberán designar una persona responsable de velar que todos sus directivos, empleados, agentes de aduanas y auxiliares conozcan el código de ética y le den estricto cumplimiento.</p>	<p>Artículo 64. Con el objeto de establecer las pautas de comportamiento que deben seguir las agencias de aduana y las personas vinculadas con ellas, se deberá incluir dentro de sus estatutos societarios, un código de ética, que contenga preceptos dirigidos a mantener en todo momento la transparencia en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Así mismo, deberá establecer los mecanismos para darlo a conocer, las consecuencias internas a que haya lugar por su incumplimiento y el procedimiento a seguir en estos eventos.</p> <p>Parágrafo. Las agencias de aduana deberán designar una persona responsable de velar porque todos sus directivos, agentes de aduana, auxiliares y demás empleados, conozcan el código de ética y le den estricto cumplimiento.</p>

El futuro decreto hace una transcripción del presente artículo, obviando lo relacionado con que solo las agencias de aduana nivel 1 deberán designar una persona responsable de velar que todos sus directivos, empleados, agentes de

aduanas y auxiliares conozcan el código de ética y le den estricto cumplimiento, ya que desaparecerán los niveles; dicha obligación será de todas las agencias que operen en el territorio nacional.

### 8.23 INSPECCIÓN PREVIA DE LA MERCANCÍA.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-3. Las agencias de aduanas tendrán la facultad de reconocer las mercancías que se someterán al proceso de importación, en zonas primarias aduaneras y zonas francas, con anterioridad a su declaración ante la aduana.</p> <p>Si con ocasión del reconocimiento de las mercancías las agencias de aduanas detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura y demás documentos soporte, o mercancías distintas de las allí consignadas, o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel, deberán comunicarlo a la autoridad aduanera y podrán ser reembarcadas o legalizadas con el pago de los tributos aduaneros correspondientes, sin que haya lugar al pago de suma alguna por concepto de</p>	<p>Artículo 38. Previo aviso a la autoridad aduanera, el importador o agente de aduanas, podrá efectuar la inspección previa de las mercancías importadas, una vez presentado el informe de descargue e inconsistencias de que trata el artículo 215 de este decreto y con anterioridad a su declaración ante la aduana.</p> <p>El declarante o agencia de aduanas podrán efectuar la inspección de que trata el presente artículo, después de presentada una declaración anticipada y antes de que se active la selectividad como resultado de la aplicación del Sistema de Gestión del Riesgo.</p> <p>Cuando se haya determinado reconocimiento de carga de conformidad con lo señalado en el artículo 219 de este decreto, podrá realizarse la inspección previa de la mercancía en el lugar de arribo una vez culmine la diligencia de reconocimiento con la continuación de la disposición de la carga.</p> <p>La inspección previa se podrá realizar con el objeto de extraer muestras o de verificar la descripción, la cantidad, peso, naturaleza y estado de la mercancía.</p> <p>Si con ocasión de la inspección previa, se detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura comercial y demás documentos soporte de la operación comercial, o mercancías diferentes o con un mayor peso, deberá dejarse constancia en el documento que</p>

<p>rescate. Para todos los efectos, la mercancía así legalizada se entenderá presentada a la autoridad aduanera.</p> <p>PARÁGRAFO. Las personas jurídicas reconocidas e inscritas como usuarios aduaneros permanentes o como usuarios altamente exportadores podrán acogerse a lo previsto en este artículo.</p>	<p>contenga los resultados de la inspección previa. Las mercancías en exceso o con mayor peso, así como las mercancías diferentes, podrán ser reembarcadas; ser declaradas en el régimen que corresponda; o ampararse con declaración de corrección cuando se trate de una declaración anticipada; con el pago de los derechos e impuestos a la importación correspondientes, sin que haya lugar al pago de suma alguna por concepto de rescate. El documento que contenga los resultados de la inspección previa se constituye en documento soporte de la declaración aduanera.</p> <p>Para todos los efectos, la mercancía sometida al tratamiento de que trata el inciso anterior, se entenderá presentada a la autoridad aduanera.</p>
--	--

Son varias cositas interesantes las que cambiarían en cuanto al procedimiento de la Inspección Previa de la Mercancía.

En primer lugar en el 2685 se determina este procedimiento solo en zonas primarias aduaneras y zonas francas. Mientras que en el futuro decreto no delimita geográficamente los espacios donde las agencias podrán hacer la inspección, pero si define que se debe hacer la inspección en el término establecido entre una vez presentado el informe de descargue e inconsistencias de que trata el artículo 215 de este decreto y con anterioridad a su declaración ante la aduana; mientras que en el 2685 solo se refiere a que la diligencia se debe hacer antes de la declaración (a menos que sea anticipada).

Otro de los cambios que traerá el futuro decreto se refiere al evento de existir excesos de mercancía; en el 2685 se establece que si con ocasión del reconocimiento de las mercancías las agencias de aduanas detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura y demás documentos soporte, o mercancías distintas de las allí consignadas, o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel, deberán comunicarlo a la autoridad aduanera. Mientras que en el futuro decreto manifiesta que presentada la situación anterior, la agencia de aduana deberá dejarse constancia en el documento que contenga los resultados de la inspección previa. Situación desde luego mucho más condescendiente con las agencias, ya que es ilógico que de los actores que

participan en esa diligencia (inspectores de la Dian también), solo la agencia sea la condenada a reportar a la Dian la novedad.

## 8.24 RÉGIMEN DE GARANTÍAS.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTÍCULO 27-5. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que quede ejecutoriada la resolución de autorización para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, la agencia de aduanas deberá constituir y presentar una garantía bancaria o de compañía de seguros, según el caso, cuyo objeto será garantizar el pago de tributos aduaneros y sanciones a que haya lugar, por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en este decreto.</p> <p>&lt;Inciso modificado por el artículo 2 del Decreto 1510 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:&gt; La garantía deberá constituirse por un monto equivalente a:</p> <p>Agencias de aduanas nivel 1, dos mil (2000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Agencias de aduanas nivel 2, mil (1000) salarios mínimos</p>	<p>Artículo 56. Requisitos Especiales para la Autorización de las Agencias de Aduana.</p> <p>9. Constituir garantía global, cuyo objeto será garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas en este decreto. Los montos serán equivalentes a:</p> <p>9.1. Cuarenta y cuatro mil (44.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y se autoricen por primera vez o hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea superior a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000).</p> <p>Veintidós mil (22.000) Unidades de Valor Tributario - UVT, para las agencias de aduana que operen en todo el país y hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea igual o menor a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000).</p> <p>9.2. Once mil (11.000) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias de aduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de</p>

<p>legales mensuales vigentes. Agencias de aduanas nivel 3 y 4, quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>PARÁGRAFO. Las agencias de aduanas solo podrán iniciar sus actividades una vez aprobada la garantía por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p>	<p>las siguientes Direcciones Seccionales: Bucaramanga, Cúcuta, Ipiales, Maicao, Manizales, Armenia, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá y Valledupar;</p> <p>9.3. Cinco mil quinientas (5.500) Unidades de Valor Tributario – UVT, para las agencias deaduana que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco y Yopal.</p> <p>Parágrafo. Las personas jurídicas autorizadas para ejercer el agenciamiento aduanero, deberán incluir en su razón social la expresión “Agencia de Aduanas”, el nombre comercial y la sigla correspondiente a la naturaleza mercantil de la sociedad. Lo previsto en este parágrafo, no se aplica a los Almacenes Generales de Depósito.</p>
---	---

Para analizar la modificación que sufrirá el tema de las garantías; debemos recordar que en el 2685 se tiene en cuenta los niveles y se mide en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), mientras que en el futuro decreto se tendrá en cuenta la cobertura de la agencia y se medirá en Unidades de Valor Tributario (UVT)

Las agencia de aduanas nivel 1 que ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de la totalidad de las operaciones de comercio exterior, deben constituir una garantía de 2000 (SMMLV) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$616.000) da como resultado una garantía por el monto de \$1.232.000.000.

El primer párrafo del artículo 56 del futuro decreto de puede asimilar a lo establecido en el 2685 para las agencias de nivel 1:

Las que hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea superior a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000). Para las cuales se establece una garantía debe ser de (44.000)

Unidades de Valor Tributario (UVT) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$27.485) da como resultado una garantía por el monto de \$1.209.340.000.

Las agencia de aduanas nivel 2 que ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero, deben constituir una garantía de 1000 (SMMLV) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$616.000) da como resultado una garantía por el monto de \$616.000.000.

El segundo párrafo del artículo 56 del futuro decreto de puede asimilar a lo establecido en el 2685 para las agencias de nivel 2:

Las que hayan ejercido en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha de radicación de la solicitud de homologación, la actividad de agenciamiento aduanero, respecto de operaciones cuya cuantía sea **igual o menor** a un valor FOB de trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 300.000.000). Para las cuales se establece una garantía debe ser de (22.000) Unidades de Valor Tributario (UVT) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$27.485) da como resultado una garantía por el monto de \$640.670.000.

Las agencia de aduanas nivel 3 que ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Bucaramanga, Cartago, Cúcuta, (Ipiales, Maicao, Manizales, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá o Valledupar, y demás administraciones que establezca dicha entidad, deben constituir una garantía de 500 (SMMLV) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$616.000) da como resultado una garantía por el monto de \$308.000.000.

El futuro decreto tiene que, para agencias que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Bucaramanga, Cúcuta, Ipiales, Maicao, Manizales, Armenia, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá y Valledupar; la garantía debe ser de (11.000) Unidades de Valor Tributario UVT, (UVT) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$27.485) da como resultado una garantía por el monto de \$320.335.000.

Las agencia de aduanas nivel 4 que ejercer su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco o Yopal y demás administraciones que establezca dicha entidad, deben constituir una garantía de 500 (SMMLV) que multiplicado por

su valor para el 2014 (\$616.000) da como resultado una garantía por el monto de \$308.000.000.

El futuro decreto tiene que, para agencias que operen exclusivamente en la jurisdicción de una de las siguientes Direcciones Seccionales: Arauca, Inírida, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, San Andrés, Tumaco y Yopal; la garantía debe ser de (5.500) Unidades de Valor Tributario (UVT) que multiplicado por su valor para el 2014 (\$27.485) da como resultado una garantía por el monto de \$151.167.500.

Por regla general de acuerdo a su operación; las agencias seguirán manteniendo los montos de las garantías que deben constituir, a excepción de las hoy, agencias de nivel cuatro; las cuales con la vigencia del futuro decreto deberán constituir garantía por el doble de lo que hoy lo hacen.

No obstante, de las anteriores precisiones sobre los cambios que sufrirán las garantías, nos surgen las siguientes inquietudes concretas:

- 1) ¿Qué se debe entender por agencia de aduanas que opera en todo el país?
- 2) ¿En cuántos municipios debe haber operación para que se considere que la misma se realiza en todo el país?

### 8.25 MANUALES.

Decreto 2685	Futuro Decreto
<p>ARTICULO 27. Las agencias de aduanas nivel 1 deberán mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los siguientes manuales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manual de funciones de cada uno de los cargos de la agencia de aduanas, y</li> <li>2. Manual de procesos de la agencia de aduanas con sus respectivos procedimientos.</li> </ol>	<p>Artículo 65. Las agencias de aduana deberán mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los siguientes manuales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manual de funciones de cada uno de los cargos, y</li> <li>2. Manual de procesos con sus respectivos procedimientos.</li> </ol>

Con la entrada en vigencia del futuro decreto, al igual que el código de ética, la exigencia de los manuales será de todas las agencias.

## 9 CONCLUSIÓN.

Damos formalmente término a este trabajo con una corta opinión sobre lo que recogimos durante el trabajo comparativo del decreto 2685 Vs la futura norma.

Se evidenció el interés de la Dian, los agentes del comercio exterior y empresarios en general que intervinieron en la conformación del proyecto de nuevo estatuto aduanero, en que se pueda contar con un reglamento aduanero que sea lo suficientemente competitivo, de tal forma que funcione como un instrumento para facilitar la actuación del sector productivo en los mercados internacionales, y dar cumplimiento al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Protocolo de Enmienda del Convenio de Kioto, Revisado de 1999). De este modo, se pretende entrar en sintonía con las directrices impartidas por la Organización Mundial de Aduanas OMA, en la medida que los Países Miembros de la CAN, hacen parte de dicho Organismo.

En materia de agencias de aduanas, podría advertirse que parte del Proyecto, observa una reorganización de las normas del actual Decreto 2685 de 1999, sin que el fondo de la regulación, en ciertas materias, difiera sustancialmente del Estatuto vigente. Destacándose entre las novedades de la futura norma, que el régimen sancionatorio deberá basarse en el dolo y no con ánimo tributario, pues su principio fundante debe ser el de la buena fe; ya que no se podrá desconocer el volumen de operaciones que realiza el operador de comercio y la naturaleza del mismo operador que efectivamente lo expone a niveles de riesgo.

Por otra parte, se considera que este esfuerzo debe cristalizarse en un cambio completo pasando de un régimen centrado en el recaudo a uno que sea de gestión, donde se garantice la equidad con el usuario y garantice los derechos a la defensa de los mismos.

Hay que reconocer que con el nuevo estatuto desaparecerían muchas normas imprecisas y vagas, que dan espacio a la interpretación por parte de los funcionarios que aplican la norma. Sin embargo, existirían aspectos como en el “Sistema de Gestión del Riesgo”, que opera para establecer niveles de confiabilidad y reconocer a los declarantes y a los operadores de comercio exterior; en el que se puede continuar con la discrecionalidad de los funcionarios, ocasionando una falta de unidad de criterio en todas las aduanas del país, y propiciando interpretaciones subjetivas.

Por último, nos parece que la tarea de legislar sobre aduanas debe regresar al Congreso de la Republica, pues desde la ley marco de aduanas de 1971, no lo ha

hecho más. De esa forma se podrá erradicar la inmensa facultad que se le ha dado al Ejecutivo sobre la creación de la ley aduanera, que en muchas ocasiones es usada para crear normas convenientes para los intereses del gobierno de turno.

## 10 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO. Comercio Exterior. Parte General e Importaciones. 2ª Edición.
- JORGE PALLARES BOSSA. Derecho Internacional Público 2º Edición.
- JUAN MANUEL CAMARGO-Nuevo Derecho Aduanero Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez 1ª Edición.
- ROBERTO MEISEL LANNER. Derecho Aduanero Comparado. Ediciones librería del profesional 1ª Edición.
- ROGELIO PERILLA GUTIÉRREZ. Manual para Importadores y Exportadores 8ª Edición.
- ANÍBAL SIERRALTA RÍOS-LUIZ OLAVO BAPTISTA. Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional 3º Edición.
- ALFREDO MORENO DIAZ. Principio de Proporcionalidad en el Régimen Sancionatorio Aduanero. 1a Edición Escuela de Derecho Universidad del Sinú.
- JORGE A. MURILLO O. Exportar-Internacionalizarse 3ª Edición.
- JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Colombia y la economía mundial 1830-1910.
- CARLOS SENIR PAVA-Revista el Derecho Aduanero, 4ª Edición.
- MIGUEL CABELLO PÉREZ. Las Aduanas y el Comercio Internacional 2ª Edición.
- CARLOS SENIOR PAVA. La Responsabilidad Objetiva. Publicado en LEGISCOMEX Octubre 2003.
- JOSÉ ANTONIO OCAMPO, Colombia y la economía mundial 1830-1910.
- Convención de Viena sobre Derechos de los tratados de 1969.
- Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (G. A. T. T.)
- Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 2883 de 2008.
- Resolución 8274 de 2008.

- Página oficial de la Organización Mundial del Comercio (<http://www.wto.org/indexsp.htm>).
- Página oficial de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (<http://www.comunidadandina.org/>)
- Página oficial del Instituto Colombiano de Derecho Aduanero (<http://www.icda.com.co/>).
- Página oficial de la Asociación Latinoamericana de Integración. (ALADI) (<http://www.aladi.org/>)
- Página oficial de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (<http://www.fitac.net/>).
- Página oficial de la DIAN. (<http://www.dian.gov.co/>).
- Apuntes sobre Derecho Aduanero Colombiano. ([http://www.asapra.com/docs/circulares/2011/Circ.26-11\\_ADJ.pdf](http://www.asapra.com/docs/circulares/2011/Circ.26-11_ADJ.pdf))