

LOS REGIMENES ADUANEROS EN COLOMBIA: LA IMPORTACIÓN ORDINARIA LA MODALIDAD MÁS RELEVANTE EN EL COMERCIO EXTERIOR

En Colombia con el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas se inició una fase trascendental para la economía que más tarde se denominó apertura económica bajo el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo, profundizada con la Constitución de 1991, en un proceso de internacionalización de la economía, significando para el comercio exterior colombiano un cambio profundo, liderado por el ejecutivo encabeza del Presidente de la República y principalmente por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comercio Exterior en virtud del numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política, en donde se establece como función del primero lo siguiente:

“Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.” (subraya fuera de texto)

Por iniciativa gubernamental se tramitó la Ley Marco de Comercio Exterior Ley 7ª de 1991, en donde se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior y el Ministerio de Comercio Exterior, y se reorganizaron las entidades del sector, entre ellas el Instituto Colombiano de Comercio Exterior – INCOMEX, ley marco que hoy se encuentra ajustada a los retos del comercio exterior, es decir, a los cambios en las negociaciones de intercambio comercial a través de los instrumentos que se han denominado tratados de libre comercio, ley que

permitirá establecer el nuevo reglamento de aduanas y aranceles, entre otros, siendo esta la Ley 1609 de 2013.

En la mencionada ley marco se establecen los criterios generales que el ejecutivo dentro de la potestad reglamentaria deberá tener en cuenta en la formulación de la política de Comercio Exterior, cuya finalidad es la de impulsar el intercambio comercial con nuestros principales socios comerciales para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo, estimular la modernización y la eficiencia de la producción local con el fin de mejorar la competitividad mediante la inserción de seguridad en la cadena logística y la agilización de los procesos, implementación de tecnología de punta en la producción de bienes para satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor, y coordinar las políticas en materia de comercio exterior con las políticas arancelaria, cambiaria y fiscal.

En desarrollo de estos objetivos, se han venido concretando procesos de integración económica materializados en los tratados de libre comercio con EE.UU, países de Centroamérica, Canadá, entre otros, situación que obliga al país contar con una normatividad ajustada a la realidad, con el propósito de agilizar las operaciones de comercio y los procedimientos sean eficaces utilizando la tecnología.

La legislación aduanera está conformada por un sistema en apariencia estructurado y lógico de decretos cuyo alcance radica en la organización de la economía en lo que respecta al comercio exterior, siendo siempre el fin de una reforma el fortalecimiento de las mismas precisamente al contexto globalizado de la economía.

El desarrollo normativo en esta materia está dado por múltiples decretos y resoluciones enfocados prioritariamente al ajuste de procedimientos que correspondan con lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas-OMA y

a la realidad económica producto de los procesos de negociación con los países que han firmados acuerdos o tratados de comercio, es decir, ha sido una respuesta formulada en busca de la conformación, desarrollo e implementación de esquemas de intercambio.

La normatividad que regula los regímenes aduaneros se le denomina Estatuto Aduanero o Decreto 2685 de 1999, con sus modificaciones y adiciones, en los últimos años principalmente por los siguientes decretos:

- Decreto 2101 de 2008
- Decreto 111 de 2010
- Decreto 771 del 2010

El Estatuto Aduanero Decreto 2685 de 1999, fue dictado por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas por el referido artículo 25 Constitucional, con sujeción al artículo 3 de la Ley 6 de 1971 y al artículo 2 de la Ley 7 de 1991, atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior y las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, normatividad que fue reglamentada con la Resolución 4240 de 2000, con sus modificaciones y adiciones.

Los regímenes aduaneros son el tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control y vigilancia de la autoridad aduanera –DIAN- mediante el cual se le asigna un destino específico dentro del comercio internacional y conforme con las normas aduaneras vigentes al momento de la operación, y como tal los regímenes son la importación, la exportación y el tránsito aduanero.

El artículo 1º del Decreto 2685 de 1999, define el término importación como 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 el mismo Decreto.

El territorio aduanero nacional es el espacio físico dentro de la cual se aplica la legislación aduanera, sin lugar a dudas y como elemento del Estado, esta concepción incluye el subsuelo, el mar territorial, espacio aéreo y en fin el espacio donde actúa el Estado Colombiano; importación es entonces el ingreso de todo bien clasificable en el Arancel de Aduanas al territorio nacional, susceptible de ser transportado y sujeto a este régimen aduanero.

Cada régimen aduanero tiene previsto su procedimiento reglado y los controles de la autoridad aduanera respecto al mismo, y con el fin de que este control no sea un obstáculo en la operaciones de comercio exterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN ha dispuesto dentro de su modelo de gestión MUISCA los sistemas electrónicos de transmisión de la información de la operación de comercio, exigencia indudable del mundo actual que se caracteriza, entre otros, por la necesidad de disponer de información actualizada y confiable, concretamente en estos casos es con el propósito de que los agentes económicos puedan realizar los trámites aduaneros desde cualquier lugar del mundo.

Los sistemas informáticos o medios electrónicos como se le conoce en forma genérica para hacer referencia a la transmisión de la información de las operaciones es una necesidad que se ha venido supliendo para que los procesos y trámites del comercio exterior sean sencillos y ágiles, con el objetivo de brindar a los importadores y exportadores las mejores condiciones de competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

En atención a lo anterior, la mayoría de los trámites de la importación ordinaria como modalidad del régimen aduanero de importación se realizan a través de los servicios informáticos electrónicos ingresando a la página Web de la DIAN,

sin embargo se evidencia que aunque se ha avanzado en este propósito, los trámites aduaneros dada la complejidad que encierra la nacionalización de mercancías de procedencia extranjera requieren de la intervención de auxiliares de la administración aduanera como las Agencias de Aduanas antes SIA's (Sociedades de Intermediación Aduanera).

Las Agencias de Aduanas cumplen un papel preponderante en la operaciones de comercio exterior, al punto que son las declarantes de las mercancías, es decir, suscriben y presentan la declaración de mercancías a nombre propio o por encargo de terceros, cuyo acto consiste en la indicación del régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías y consigna los elementos e informaciones exigidos por la normatividad aduanera vigente en un documento que se denomina declaración de importación.

No obstante lo anterior, es de resaltar que algunos agentes económicos son autorizados para actuar directamente ante las autoridades aduaneras como declarantes, estos son los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP's), los Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX), entre otros, conforme con el artículo 11 del Decreto 2685 de 1999, de acuerdo con su especialidad o experticia, a las modalidades de importación o la cuantía misma de la operación de comercio exterior, que no requiere el acompañamiento de estos auxiliares de la administración aduanera Agencia de Aduanas.

Es importante señalar que los agentes que intervienen en una operación de comercio exterior deben atender las obligaciones consagradas en el Estatuto Aduanero de acuerdo a la habilitación o autorización de la autoridad aduanera, o de acuerdo a la intervención misma, en este caso a la del régimen de importación en la modalidad ordinaria, razón por la cual es necesario precisar de cada interviniente un análisis de las obligaciones y las consecuencias previstas por su incumplimiento, aspecto que se entiende como el régimen sancionatorio aduanero y concretamente infracciones administrativas

aduaneras en este régimen, en donde el declarante, transportador e importador son los protagonistas del proceso de importación ordinaria.

Intervinientes En El Proceso De Importación

Los agentes económicos intervinientes en el proceso de importación participan según el desarrollo propio de su actividad económica en virtud del principio de la iniciativa privada y libertad económica constitucional; no obstante, dado el control del ejecutivo conforme con las normas citadas, es importante señalar que éstos requieren de autorización o habilitación para ejercer dicha actividad con el cumplimiento de unos requisitos, con obligaciones preestablecidas y sanciones por el incumplimiento de las mismas conforme con el principio de legalidad, señaladas en el Decreto 2685 de 1999, así:

1. **Agencias de Aduanas:** Las Agencias de Aduanas según el artículo 12 del Decreto 2685 de 1999, “son 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”, agenciamiento que consiste en la facilitación de la introducción o salida de mercancías del territorio aduanero nacional, representando al importador o exportador como declarante ante la DIAN, sociedades portuarias y demás entidades que se requieran en cada caso, y para tal efecto se requiere el otorgamiento de un mandato y poderes para las diferentes entidades.

Las agencias de aduanas son unos auxiliares de la administración aduanera y como tal colaboran con la autoridad aduanera en el cumplimiento de las normas legales de comercio exterior a través de su agenciamiento o

acompañamiento como expertos en los trámites aduaneros en sus tres regímenes a los importadores o exportadores del país, las cuales se pueden clasificar en Agencias de Aduanas nivel 1, nivel 2, nivel 3 y nivel 4, clasificación que obedece a la cobertura del agenciamiento en territorio aduanero nacional y respecto a las operaciones de comercio exterior que pueden acompañar dentro de sus servicios en dicho territorio; las de nivel 1 deberán ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de la totalidad de las operaciones de comercio exterior, las de nivel 2, igualmente en todo el territorio pero respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para dicho agenciamiento, las de nivel 3 su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de algunas administraciones (hoy Direcciones Seccionales) de la DIAN, y las de nivel 4 ejercen su actividad exclusivamente en una sola de las jurisdicciones aduaneras de las administraciones delegadas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En el caso de las agencias de aduanas de los niveles 1 y 2, si desean prestar sus servicios de agenciamiento en un lugar distinto al de su domicilio principal según el certificado de existencia y representación expedido por la cámara de comercio y registrado en el RUT, podrá efectuarse directamente de acuerdo con lo señalado anteriormente o por intermedio de agencias comerciales en los términos previstos en el Código de Comercio.

El desarrollo de la actividad de agenciamiento aduanero conforme con las normas aduaneras requerirá de la autorización de la autoridad aduanera DIAN, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos generales y especiales si se trata de nivel 1, así:

1. Acreditar el Certificado de Existencia y Representación expedido por la Cámara de Comercio correspondiente al domicilio principal de la sociedad o sucursal de sociedad extranjera domiciliada en el país, con la indicación en su razón social de “Agencia de Aduanas”.

2. En dicho certificado su objeto principal debe indicar que se dedicará al agenciamiento aduanero.
3. Copia de los estatutos de la sociedad si existe lugar a ello.
4. Tener Registro Único Tributario RUT actualizado.
5. Contar y demostrar el patrimonio líquido mínimo exigido para el respectivo nivel de agencia de aduanas mediante balances contables.
6. Estar a paz y salvo por todo concepto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.
7. Contar con personas expertas en la actividad de comercio exterior.
8. No estar incurso la sociedad, sus socios, accionistas, administradores, representantes legales o sus agentes de aduanas en las causales de inhabilidad e incompatibilidad prevista en el artículo 27-6 del Decreto 2685 de 1999.
9. Tener una infraestructura financiera, física, técnica, administrativa y, con el recurso humano que permita ejercer de manera adecuada la actividad de agenciamiento aduanero.
10. Aprobar las evaluaciones de conocimiento técnico que disponga la DIAN.

Además de los requisitos relacionados considerados generales, las Agencias de Aduanas Nivel 1 deben cumplir los siguientes requisitos especiales:

1. Conformar el comité de control y auditoría que cumpla las funciones de control interno conforme al artículo 24 del Decreto 2685 de 1999.
2. Garantizar la prestación del servicio de agenciamiento aduanero en todo el territorio nacional.
3. Disponer de una página Web, en la que como mínimo se pueda acceder a los estados financieros, las hojas de vida de los directivos,

agentes y auxiliares de aduanas autorizados para actuar ante la DIAN.

4. Designar e informar a la DIAN el empleado encargado de velar por e cumplimiento al interior de la organización el cumplimiento del Código de Ética.
5. Contar con la aprobación y mantener actualizado el Manual de funciones y el Manual de procesos de la agencia de aduanas con sus respectivos procedimientos.

Ahora bien, las agencias de aduanas que acrediten los requisitos relacionados como generales o especiales según el caso, mediante solicitud suscrita por el representante legal obtendrá la autorización o renovación de la misma previa la publicidad en la página web de la intención de constituir la agencia de aduanas por el término de cinco (5) días calendario para que se presenten las observaciones del caso. Una vez obtenida la autorización por parte de la DIAN, las agencias de aduanas deberán mantener durante toda su vigencia los requisitos para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, so pena de la cancelación de la autorización.

Las Agencias de Aduanas una vez obtengan la autorización mediante acto administrativo que así lo disponga proferido por la DIAN, podrá iniciar sus operaciones de agenciamiento aduanero siempre y cuando le haya sido aprobada la garantía por parte de la DIAN, y no pueden actuar o 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.

Las agencias de aduanas en el ejercicio de sus actividad deberán cumplir unas obligaciones establecidas en el Estatuto Aduanero artículo 27-2, entre las cuales se resalta una especial como es la del conocimiento del cliente como una forma de prevenir prácticas relacionadas con lavado de activos,

contrabando y evasión, para ello deben establecer mecanismos de control que les permita un adecuado conocimiento, previo a la celebración del contrato de agenciamiento. Las obligaciones se sintetizan en las relacionadas a continuación:

1. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna, de acuerdo con el nivel de agencia de aduanas, a los Usuarios de comercio exterior que lo requieran.
2. 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 DIAN, Liquidando y cancelando los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera y a los documentos soporte requeridos.
3. 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.
4. 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.
5. Mantener los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad de agenciamiento aduanero.

Finalmente, las agencias de aduanas responderán administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad, principalmente por el incumplimiento de las obligaciones reseñadas, y por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus agentes

de aduanas, así como por aquellas infracciones que hagan incurrir como declarantes a su mandante o usuario de comercio exterior que conlleven la liquidación de mayores tributos aduaneros, la imposición de sanciones o el decomiso de las mercancías, e igualmente 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, es decir, únicamente y exclusivamente cuando el agenciado no exista jurídicamente, de lo contrario la exigencia será a los importadores, situación que se estableció en el año 2008, puesto que antes la obligación de responder por los tributos aduaneros era de las agencias de aduanas.

2. **Usuarios Aduaneros Permanentes:** El Usuario Aduanero Permanente (UAP) según el artículo 28 del Decreto 2685 de 1999, es aquella “persona natural o jurídica que haya sido reconocida e inscrita como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en este decreto...”, pero a pesar de esta definición legal, el UAP realmente es aquella persona natural o jurídica que cumpla unas condiciones especiales previa la acreditación de unos requisitos. Tales condiciones son las siguientes conforme con el artículo 29 del Estatuto Aduanero:

1. Que durante los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, hubieren efectuado operaciones de importación y/o exportación por un valor FOB superior o igual a cinco millones de dólares (US\$5.000.000.00) de los Estados Unidos de Norte América. Si se trata de una persona jurídica calificada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como gran contribuyente, se podrá acreditar el sesenta por ciento (60%) del monto establecido, y

2. Que hayan tramitado por lo menos cien (100) declaraciones de importación y/o exportación durante los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, o
3. Las que tengan vigentes programas para el desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación - Exportación previstos en el Decreto Ley 444 de 1967, acrediten que durante los tres (3) años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción como Usuario Aduanero Permanente, han desarrollado programas de esta naturaleza y demuestren que han realizado exportaciones por un valor FOB superior o igual a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$2.000.000,00) en los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

Las anteriores condiciones deben cumplirlas para ser inscritas como UAP en el momento de la presentación de la solicitud, la del literal a) y la b) son concurrentes, o únicamente la señalada en el literal c), y que adicionalmente demuestre que ha sido calificado como gran contribuyente por la DIAN, calidad que mantendrá la persona natural mientras ostente la calificación de gran contribuyente.

La persona natural o jurídica que desee ser UAP deberá acreditar los siguientes requisitos para obtener el reconocimiento, inscripción y renovación, mediante solicitud suscrita por el representante legal, así:

1. Informar y demostrar las condiciones según el caso.
2. Demostrar la idoneidad profesional de sus representantes y auxiliares con la actividad del comercio exterior.

3. Informar los nombres e identificación de las personas que desee acreditar como representantes y como auxiliares sin capacidad de representación ante la autoridad aduanera.

Los Usuarios Aduaneros Permanentes para actuar ante la autoridad aduanera deberán constituir una garantía dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que le otorga el reconocimiento e inscripción como UAP, cuyo objeto será garantizar el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas el Estatuto Aduanero.

Los UAP's inscritos como tal deben atender principalmente las siguientes obligaciones:

1. Presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la DIAN directamente o a través de una Agencia de Aduanas;
2. Liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar.
3. Responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito y demás documentos transmitidos electrónicamente al sistema informático aduanero y suscritos en calidad de declarante;
4. Asistir a la práctica de las diligencias previamente ordenadas y comunicadas por la autoridad aduanera;

A los Usuarios Aduaneros Permanentes UAP una vez se les otorga tal categoría, constituida y aprobada la garantía, cuentan con unas prerrogativas especiales que se sintetizan en la obtención del levante

automático de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad y la posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial; así mismo pueden acceder a los beneficios previstos para los Usuarios Altamente Exportadores, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para estos últimos Usuarios.

Otra de las prerrogativas que se puede destacar es que los UAP dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes deberán presentar la Declaración Consolidada de Pagos a través del Sistema Informático Aduanero y cancelar la totalidad de los tributos aduaneros y/o sanciones liquidados en las declaraciones de importación presentadas ante la Aduana y sobre las cuales se hubiere obtenido levante durante el mes inmediatamente anterior (Decreto 4136 de 2004), puesto que de lo contrario el pago sería por cada declaración en el momento mismo de la aceptación.

3. **Usuario Altamente Exportador:** Un Usuario Altamente Exportador (ALTEX) según el artículo 35 del Decreto 2685 de 1999, es “la persona jurídica que haya sido reconocida e inscrita como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en este Decreto...”, categoría que se otorga a una persona jurídica dada su alta vocación exportadora, adquiriendo el derecho de gozar de unas prerrogativas y facilidades para el trámite de sus exportaciones, pero igual esta categoría jurídica se otorga siempre y cuando se cumpla con unas condiciones especiales previa la acreditación de unos requisitos. Tales condiciones son las siguientes conforme con el artículo 36 del Estatuto Aduanero:

1. Haber realizado exportaciones durante los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud por un

valor FOB igual o superior a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$ 2.000.000), y

2. Que el valor exportado, directamente o a través de una sociedad de comercialización internacional, represente por lo menos el treinta por ciento (30%) del valor de sus ventas totales en el mismo período; o
3. En caso de no cumplirse las condiciones enunciadas en los literales a) y b), pueden acreditar el valor exportado, directamente o a través de una sociedad de comercialización internacional, por un valor FOB igual o superior a veintiún millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$21.000.000).

La persona jurídica que quiera ser ALTEX deberá acreditar los siguientes requisitos para obtener el reconocimiento, inscripción y renovación, mediante solicitud suscrita por el representante legal, así:

1. Informar y demostrar las condiciones relacionadas para el otorgamiento de la categoría ALTEX;
2. Allegar los estados financieros de la persona jurídica para los periodos que establezca la DIAN;
3. Demostrar la idoneidad profesional de sus representantes y auxiliares con la actividad del comercio exterior.
4. Informar los nombres e identificación de las personas que desee acreditar como representantes y como auxiliares sin capacidad de representación ante la autoridad aduanera.

La persona jurídica para gozar de los beneficios de esta categoría deberán constituir una garantía dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que le otorga este reconocimiento e inscripción, cuyo objeto será garantizar el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades consagradas el Estatuto Aduanero.

Ahora bien, los ALTEX que hubieren obtenido este reconocimiento e inscripción con esta categoría, tendrán como beneficios de presentar una Solicitud de Autorización de Embarque SAE Global para efectuar cargues parciales, la eliminación de la inspección física aduanera y la autorización global y permanente para realizar la inspección aduanera de las mercancías a exportar, cuando a ella hubiere lugar, en las instalaciones del Usuario, y la posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial. Los ALTEX tienen las mismas obligaciones de los UAP, razón por la cual no es importante referirlas nuevamente.

4. **Depósito Habilitado:** Los depósitos habilitados son lugares autorizados por la DIAN para el almacenamiento de mercancías que se encuentren bajo el control aduanero con el fin de ser nacionalizada, estos pueden ser públicos o privados, mercancía que puede permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, hasta por el término de un (1) mes, contado desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional, prorrogado hasta por un (1) mes adicional en los casos autorizados por la autoridad aduanera.

La habilitación de los depósitos públicos se concede siempre y cuando la persona jurídica demuestre que cuenta con la infraestructura técnica y administrativa, y con base en sus antecedentes en operaciones aduaneras, cambiarias, de comercio exterior y de almacenamiento, así como su patrimonio y respaldo financiero, y conforme con el artículo 49 del Decreto 2685 de 1999, cumplir principalmente la siguientes requisitos:

1. Allegar las hojas de vida de sus socios, representantes legales, gerentes o administradores de los sitios de almacenamiento. Este requisito no se exigirá para los accionistas de una sociedad anónima;

2. Contar y demostrar el patrimonio líquido mínimo exigido teniendo en cuenta la cobertura geográfica de sus operaciones.
3. El área útil plana de almacenamiento que se habilite no podrá ser inferior a mil (1.000) metros cuadrados, y deberá acreditarse que las características técnicas de construcción de las bodegas, patios, oficinas, tanques, silos y vías de acceso, así como los sistemas y equipos de seguridad con que cuentan, son adecuados.

Serán depósitos privados los habilitados por la DIAN para almacenar bajo control aduanero mercancías que vengán consignadas a la persona jurídica titular de la habilitación y estén destinadas en el documento de transporte a ese depósito habilitado, y para su habilitación o renovación se requiere las mismas condiciones del depósito público, y cumplir principalmente los siguientes requisitos:

1. Acreditar el patrimonio líquido exigido, patrimonio que deberá reajustarse y mantenerse de conformidad con el artículo 50 del Estatuto Aduanero.
 2. El área útil plana de almacenamiento que se habilite no podrá ser inferior a quinientos (500) metros cuadrados y el área de almacenamiento que se solicita habilitar y las características técnicas de construcción de las bodegas, patios, oficinas, tanques, silos y vías de acceso, así como los sistemas y equipos de seguridad con que cuentan, deberán resultar adecuados.
5. **Importador:** El importador es aquella persona natural o jurídica que realiza operaciones de importación de bienes o servicios, es decir aquella persona que a través de las modalidades de importación ingresa mercancías al territorio aduanero nacional desde otros países o desde las zonas francas; generalmente es el propietario de la mercancía que se ingresa al territorio aduanero nacional. A diferencia del declarante el importador no necesita habilitación o autorización para realizar la actividad de importación.

Es la persona responsable de los tributos aduaneros y de demostrar el legal ingreso de la mercancía de procedencia extranjera cuando la autoridad aduanera así lo requiera, por ello es uno de los obligados aduaneros conforme con el artículo 3º del Decreto 2685 de 1999.

6. **Agencia Transportadora de Carga:** La agencia de transporte de carga es una persona natural o jurídica, constituida legalmente en Colombia, cuyo objeto social es la prestación de servicios de transporte internacional de carga en forma marítima, terrestre o aérea en el régimen de importación o exportación según corresponda la operación de comercio exterior.
7. **Agente de Carga Internacional:** El Agente de Carga Internacional es una persona jurídica habilitada para actuar en el comercio internacional, es un transportista que realiza y recibe embarques, consolida y desconsolida la carga, y actúa como operador de transporte multimodal, conocidos internacionalmente como Freight Forwarders, y para el ejercicio de su actividad debe estar inscrito ante la autoridad aduanera, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 76 del Decreto 2685 de 1999, además debe constituir una garantía por un valor equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con el objeto de garantizar el pago de las sanciones a que hubiere lugar por el incumplimiento de las obligaciones previstas en Estatuto Aduanero.

Los requisitos para la inscripción como agente de carga internacional según el precitado artículo son:

1. Solicitud suscrita por la persona natural o por el representante legal de la persona jurídica que pretenda la inscripción, autorización o habilitación;
2. Estar domiciliados o representados legalmente en el país;

3. Certificado de existencia y representación legal, de la respectiva persona jurídica expedido por la Cámara de Comercio.
4. Estados financieros, cuando a ellos hubiere lugar, certificados por revisor fiscal o contador público;
5. Compromiso de constituir la garantía una vez obtenida la autorización, inscripción o habilitación;
6. Manifestación bajo la gravedad del juramento de la persona natural o representante legal de la persona jurídica, en el sentido de que ni ella, ni sus representantes o socios, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate y en general por violación dolosa a las normas penales, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.

Los intervinientes en una operación de comercio exterior de acuerdo a su misma intervención o participación tienen unas obligaciones claramente definidas en el mismo Decreto 2685 de 1999, tal es el caso de las Agencias de Aduanas, señaladas en el artículo 27-2, siendo las principales el actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera, prestar los servicios de agenciamiento aduanero y Suscribir, presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la DIAN de conformidad con la normatividad vigente.

En este orden de ideas, las obligaciones de los UAP se encuentran en el artículo 32 del Decreto 2685 de 1999 y las obligaciones de los ALTEX están consagradas en el artículo 40, redactadas en el estatuto aduanero en el mismo sentido de las de los UAP, siendo las principales la de 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 DIAN, directamente o a través de la agencia de aduanas, así mismo

liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en el mismo estatuto.

De igual manera se establecen las obligaciones de todos los intervinientes de una operación de comercio exterior, además de los ejemplos indicados, es vital traer a colación las obligaciones de los diferentes clases de Depósitos, que están previstas en el artículo 72 del Estatuto Aduanero, cuyas principales son las de recibir, custodiar y almacenar únicamente aquellas mercancías que pueden permanecer en sus recintos o sometidas al régimen de importación, exportación o a la modalidad de transbordo.

Sobre este punto es importante señalar que el incumplimiento de las obligaciones por los intervinientes en las operaciones de comercio exterior conlleva la aplicación del Régimen Sancionatorio, establecido en el Título XV del Decreto 2685 de 1999, en la que se señalan las infracciones administrativas aduaneras en las que pueden incurrir los sujetos responsables de las obligaciones consagradas en el Estatuto Aduanero, y las sanciones que se pueden imponer por la comisión de dichas infracciones, que en ocasiones dependiendo el caso particular también puede dar lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías o la formulación de Liquidaciones Oficiales de Revisión o Corrección sobre los tributos aduaneros, o simplemente para la determinación e imposición de sanciones.

Las sanciones en materia aduanera pueden ser multas pecuniarias, suspensión o cancelación de la autorización, inscripción o habilitación según corresponda a la naturaleza de la infracción y a la gravedad de la falta, que pueden ser leves, graves y gravísimas, y de esta forma se presentan por capítulos y secciones de acuerdo al régimen aduanero respecto a los declarantes y demás intervinientes de las operaciones de comercio exterior.

En este punto se citaran las infracciones aduaneras de los declarantes en el Régimen de Importación, dado el tema del trabajo de investigación, así:

“ARTÍCULO 482. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS DECLARANTES EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN Y SANCIONES APLICABLES.

Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los declarantes del régimen de importación y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

1. Gravísimas:

Sustraer y/o sustituir mercancías sujetas a control aduanero.

La sanción aplicable será de multa equivalente al ciento por ciento (100%) del valor en aduana de la mercancía sustraída o sustituida.

Cuando el declarante sea una Sociedad de Intermediación Aduanera, Usuario Aduanero Permanente, o un Usuario Altamente Exportador, dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de suspensión hasta por tres (3) meses, o cancelación de la respectiva autorización, reconocimiento o inscripción, sin perjuicio del pago de los tributos aduaneros correspondientes a la mercancía que fue objeto de sustracción o sustitución.*

2. Graves:

2.1 No tener al momento de la presentación y aceptación de la declaración de importación, o respecto de las declaraciones anticipadas al momento de la inspección física o documental o al momento de la determinación de levante automático de la mercancía, los documentos soporte requeridos en el artículo 121 de este decreto para su despacho, o que los documentos no reúnan los requisitos legales, o no se encuentren vigentes.

La sanción aplicable será de multa equivalente al quince por ciento (15%) del valor FOB de la mercancía.

2.2 Incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las Declaraciones de Importación, cuando tales inexactitudes o errores conlleven un menor pago de los tributos aduaneros legalmente exigibles.

La sanción aplicable será de multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor de los tributos dejados de cancelar.

2.3 Incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las Declaraciones

de Importación, cuando tales inexactitudes o errores conlleven la omisión en el cumplimiento de requisitos que constituyan una restricción legal o administrativa

2.4 No conservar a disposición de la autoridad aduanera los originales o las copias, según corresponda, de las Declaraciones de Importación, de Valor y de los documentos soporte, durante el término previsto legalmente.

La sanción aplicable para los numerales 2.3 y 2.4, será de multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.

En todos los casos anteriores, cuando el declarante sea una Sociedad de Intermediación Aduanera, un Usuario Aduanero Permanente, o un Usuario Altamente Exportador, dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, en sustitución de la sanción de multa, se podrá imponer sanción de suspensión hasta por un (1) mes de la respectiva autorización, reconocimiento o inscripción.*

3. Leves:

3.1 No registrar en el original de cada uno de los documentos soporte el número y fecha de la Declaración de Importación a la cual corresponden, salvo que el declarante sea una persona jurídica reconocida e inscrita como Usuario Aduanero Permanente o como Usuario Altamente Exportador.

3.2 No asistir a la práctica de las diligencias previamente ordenadas y/o comunicadas por la autoridad aduanera.

3.3 Impedir u obstaculizar la práctica de las diligencias ordenadas por la autoridad aduanera.

3.4 No terminar las modalidades de importación temporal o suspensivas de tributos aduaneros, salvo la importación temporal para reexportación en el mismo Estado, la cual se regirá por lo previsto en el artículo 482-1 del presente Decreto.

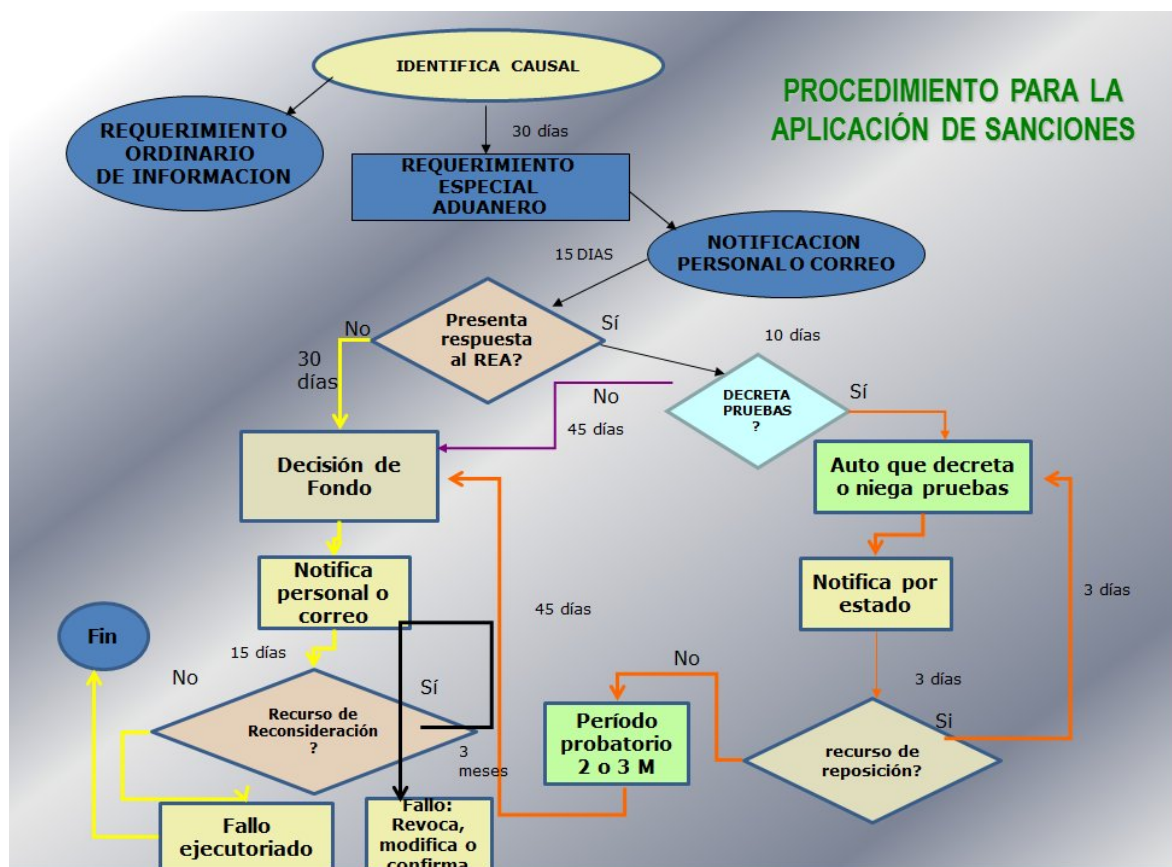
La sanción aplicable será de multa equivalente a siete (7) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada infracción.

PARÁGRAFO. *La infracción aduanera prevista en el numeral 3.4 del presente artículo y la sanción correspondiente, solo se aplicará al importador."*

Ahora bien, en la forma citada del artículo 482 del Decreto 2685 de 1999, se presentan las infracciones administrativas de todos los intervinientes de las operaciones de comercio exterior.

La imposición de las sanciones se realiza por la autoridad aduanera atendiendo el procedimiento aduanero previsto en el artículo 507 del Decreto 2685 de 1999, que inicia con la expedición del Requerimiento Especial Aduanero-REA dentro de los treinta (30) días siguientes de la identificación de la infracción, y una vez notificado este acto administrativo, el usuario aduanero cuenta con quince (15) días para dar respuesta al REA, y si solicitan pruebas se decretarán las solicitadas o de oficio las que se consideran necesarias, conducentes o pertinentes, suspendiéndose si se decretan por un término de dos o tres (2 o 3) meses dependiendo si las pruebas son en el país o en el exterior. Una vez vencido el término del período probatorio la administración cuenta con cuarenta y cinco (45) días para proferir la decisión de fondo que impone la sanción.

Gráfico 1
Procedimiento para la aplicación de sanciones



Una vez descrito el procedimiento de imposición sancionatorio por el incumplimiento de las obligaciones de los intervinientes de las operaciones de comercio exterior, se hace necesario antes de describir el procedimiento administrativo de la importación ordinaria, clarificar lo que representa mercancía presentada y mercancía declarada, siendo la presentada aquella de procedencia extranjera relacionada en un manifiesto de carga y puesta a disposición de la autoridad aduanera dentro de los términos señalados en las normas aduaneras, y la declarada aquella que ha sido dispuesta bajo un régimen aduanero denominado importación, entendiendo esta última como la Introducción de mercancía extranjera al territorio aduanero nacional, para permanecer indefinidamente, en libre disposición, con el pago de tributos aduaneros.

Ahora bien, en tratándose de mercancía que ingresada al territorio aduanero nacional y no se encuentre relacionada en el manifiesto de carga y amparada en un documento de transporte (bien como carga consolidada o identificada genéricamente) dentro del control por parte de la autoridad aduanera en la zona primaria o en su defecto en zona secundaria sin documento aduanero que la ampare, indudablemente se puede en este caso afirmar que se trata de mercancía no presentada y una modalidad de contrabando.

La anterior conclusión conlleva necesariamente a estudiar el procedimiento aduanero de importación con el fin de determinar si una mercancía es sometida a este régimen y así establecer el ingreso legal de las mismas, cuyas etapas se definen claramente así:

Etapas Del Proceso De Importación

1. Llegada de la mercancía
2. Almacenamiento

3. Desaduanamiento

Las etapas mencionadas contienen unos eventos que son regulados al detalle en la norma aduanera con el fin de determinar en últimas si la mercancía ingresada al territorio aduanero nacional se encuentra presentada a la autoridad aduanera y luego de los eventos descritos a continuación se pueda predicar que la misma se encuentra declarada o amparada en una declaración de importación, es decir, que se repute su legal ingreso.

En este punto conviene señalar en forma práctica y didáctica los eventos de cada una de las etapas, así:

1. Llegada de la mercancía

La mercancía de procedencia extranjera que llegue al territorio aduanero nacional, debe llegar en un medio de transporte que ingrese por lugar habilitado por la DIAN, de lo contrario, la mercancía puede ser aprehendida y decomisada conforme con el Artículo 502 numeral 1.2 del decreto 2685 de I.999.

La mercancía que se importa debe venir amparada en un documento de transporte y este documento estar relacionado en el manifiesto de carga.

1.1. Entregar documentos de viaje Documentos de transporte directos, consolidadores, hijos y manifiesto de carga:

El transportador debe transmitir electrónicamente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, con anterioridad a la llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional según el tipo de transporte la información de los documentos de viaje, tales como el manifiesto de carga y los documentos de transporte.

- Forma: A través de los servicios informáticos electrónicos la información de los documentos de transporte correspondientes a mercancía que va a ingresar al territorio aduanero nacional.
- Oportunidad:
 - Marítimo. 12 horas antes de la llegada.
 - Aéreo. 3 horas antes de la llegada.
 - Trayectos cortos 6 y 1 horas respectivamente.
 - Terrestre. Antes o al momento de la llegada.

1.1.1. Documento de Transporte:

- Datos documentos transporte
- Indicación del trámite o destino que se dará a la mercancía una vez sea descargada.
- Identificación de las unidades de carga
- DIAN establecerá los casos donde se solicite partida o subpartida, cantidad e identificación del consignatario
- Tipo de carga, indicando si se trata de mercancía peligrosa y persona de contacto para la misma
- Voluntariamente podrá indicar el valor del flete y los demás gastos de transporte
- Capacidad en volumen de la unidad de carga

1.1.2. Contenido Manifiesto de carga:

- Es el documento que contiene la relación escrita de todos los bultos que comprenden la carga a bordo del medio de transporte, incluida la carga a granel.

Debe relacionar:

- Los documentos de transporte, consolidadores e hijos
- Información: datos de la carga transportada
- Información de contenedores vacíos

1.2. Avisar llegada del medio de transporte

El transportador debe dar aviso al momento de la llegada del medio de transporte, para que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN autorice el descargue de la mercancía. En la fecha en que la autoridad aduanera acuse el recibo del aviso de llegada se entiende como fecha de llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional.

- Forma: A través de los servicios informáticos electrónicos, deberá registrarse la fecha y hora en que llegue el medio de transporte.

Para el medio de transporte con carga, en lastre, con pasajeros o combinado

Fecha de llegada de la mercancía – inicia descargue

- Oportunidad: Al momento de la llegada del medio de transporte

Marítimo: en el momento o con anterioridad a que la autoridad marítima otorgue la libre plática o autorice el inicio anticipado de la operación

Aéreo: en el momento en que la aeronave se ubique en el lugar de parqueo del aeropuerto de destino.

1.3. Descargar mercancía

1.3.1. Aviso de finalización de descargue

- Forma: A través de los servicios informáticos electrónicos.

No implica la despaletización o desconsolidación de la carga.

- Oportunidad: En forma inmediata una vez descargada la totalidad de la carga del medio de transporte
- Responsable:

El puerto en modo marítimo y el transportador en modo aéreo.

En marítimo el aviso de finalización, lo entrega el transportador si no existe titular del lugar habilitado.

1.3.2. Informe de descargue e inconsistencias

Carga efectivamente descargada.

- Inconsistencia en peso y bultos frente a carga manifestada
- Sobrantes por documentos de transporte no incluidos en el manifiesto de carga.

- Oportunidad: Una vez presentado el aviso de finalización del descargue
 - ✓ Modo aéreo 12 horas (Transportador)
 - ✓ Modo marítimo 24 horas (transportador)
 - ✓ Modo marítimo 5 días calendario para carga consolidada (Agente de carga)
 - ✓ Informes parciales para carga a grane

1.3.3. Justificación de inconsistencias

- Oportunidad:
 - ✓ Modo aéreo 12 horas (Transportador)
 - ✓ Modo marítimo 24 horas (transportador)
 - ✓ Modo marítimo 5 días calendario para carga consolidada (Agente de carga)

- Se considerarán causas aceptables para los excesos o sobrantes:
 - ✓ El hecho de que estén destinados a otro lugar
 - ✓ Que se hayan cargado en el último momento o,
 - ✓ Cuando tratándose de carga consolidada el agente de carga internacional no cuente con la información de su cargue en el medio de transporte.

1.3.4. Informe detalles unidades carga descargadas

- Oportunidad: Dentro de las doce (12) horas siguientes a la presentación del aviso de finalización del descargue
- Información de contenedores con carga y vacíos
- Responsable: Puertos o muelles de servicio público

1.3.5. Entregar la carga

- Responsable: Transportador – Ag. Carga o Titular del puerto.
- A un depósito, cuando así se indique en el documento de transporte:
 - ✓ Oportunidad para el traslado: 3 días (aéreo) – 6 días (marítimo)
 - ✓ Se traslada desde el lugar de arribo con: Planilla de envío
 - ✓ Ingreso al Depósito con: Planilla de recepción
- Entrega directa: Al Declarante (Mercancía declarada) o importador (entregas urgentes)
 - ✓ 2 días (aéreo)
 - ✓ 4 días (marítimo)

Diagrama 1
Llegada de la mercancía
(Cartilla DIAN Manual Proceso de Importación – Carga V. 1.6, 2010)

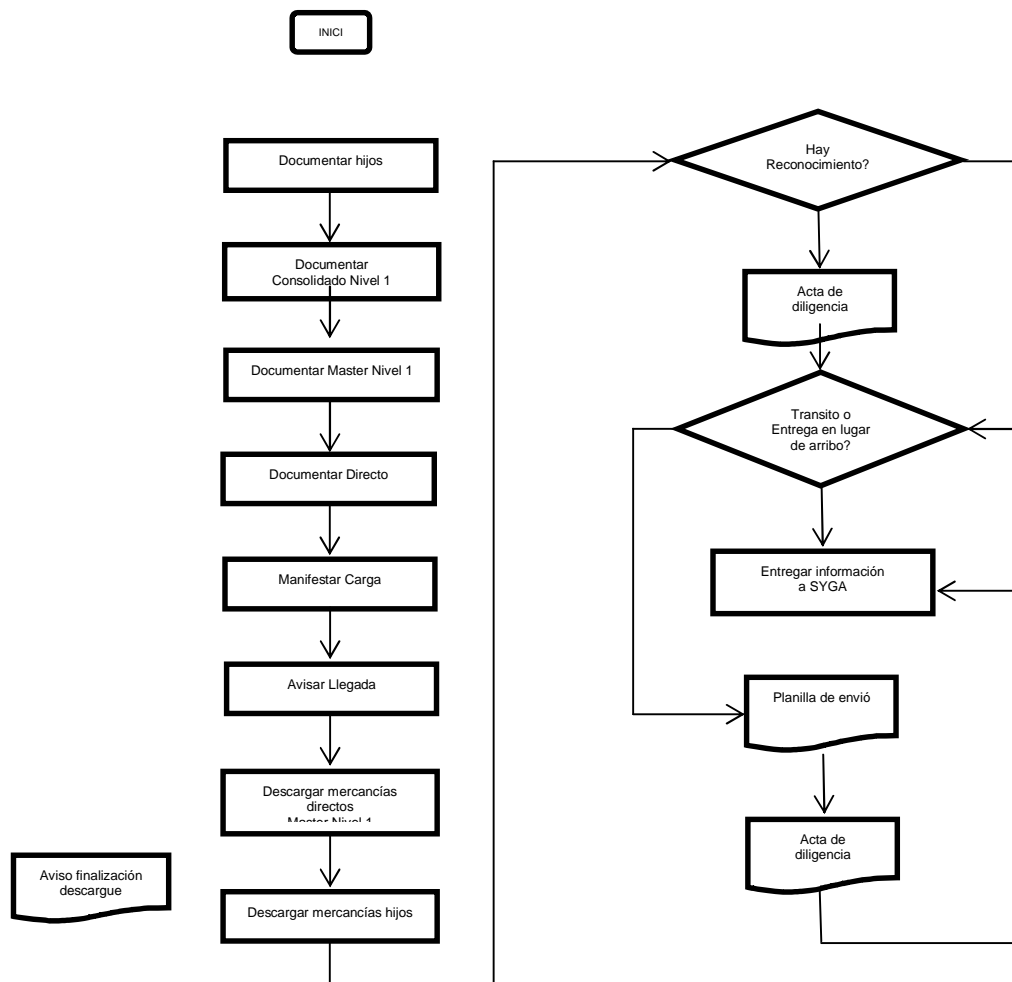
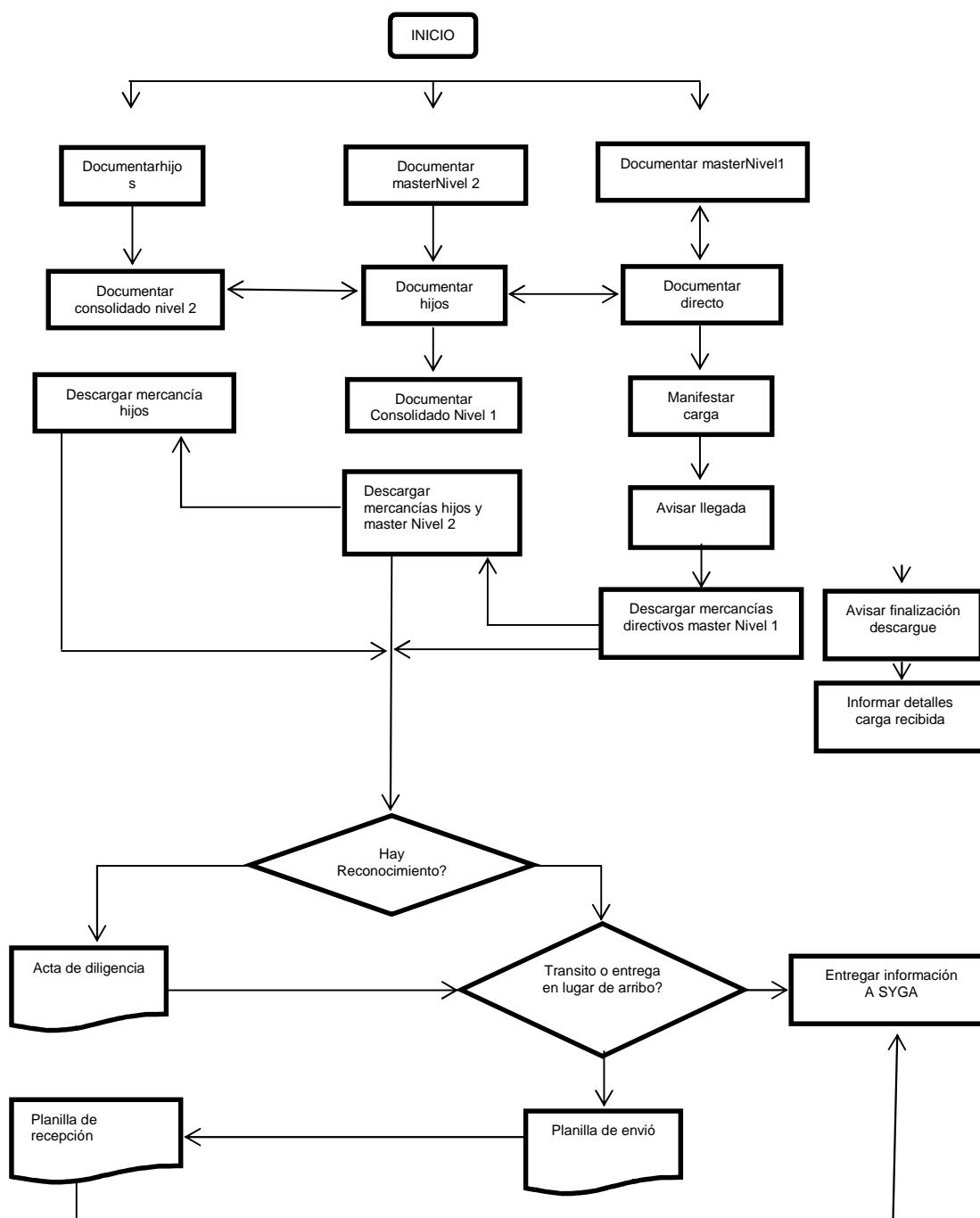


Diagrama 2
Llegada de la mercancía Carga Consolidada
(Cartilla DIAN Manual Proceso de Importación – Carga V. 1.6, 2010)



2. Almacenamiento

2.1. Entrega de la carga al depósito

A partir de la fecha del aviso de llegada se cuenta el término de un (1) mes, término en el cual la mercancía debe ser almacenada en un depósito habilitado y en el que se deben realizar los trámites para nacionalizar la mercancía y obtener el levante.

Se verifica por parte del Depósito Habilitado:

- Peso y Número de bultos
- Estado de los bultos y precintos
- Oportunidad
- Que venga consignado o endosado el documento de transporte a ese depósito o zona franca.

2.2. Ingreso de la carga en el depósito o Usuario operador de Zona Franca

- Planilla de Recepción o.
- Acta de Inconsistencias.

2.3. Término de permanencia en depósito

- Término: 1 mes prorrogable por 1 mes más (Art. 10 Decreto 2557 de 2007).

- Abandono legal: Rescate mes siguiente presenta legalización pagando: tributos aduaneros más sanción del 15% sobre el valor en aduanas de la mercancía.

3. Desaduanamiento

Oportunidad para declarar:

- I. *Anticipada*. Antes de que lleguen las mercancías con una antelación no mayor a 15 días calendario.
- II. *Descargue Directo*. Es en el lugar de arribo y procede en transporte aéreo, dentro del (1) día hábil siguiente a la presentación del informe de descargue e inconsistencias y en marítimo dentro de los cuatro (4) días hábiles.
- III. *Dentro del término de almacenamiento*. Un (1) mes desde la llegada de las mercancías.

Documentos soporte:

- Documento de Transporte.
- Factura comercial.
- Mandato cuando no haya endoso aduanero.
- Registro o Licencia de importación.
- Certificado de origen.
- Certificado de sanidad.
- Declaración Andina de Valor.
- Declaración de Exportación o Documento de Exportación del país de origen.

- Autorizaciones previas establecidas por la DIAN para determinadas mercancías.
- Documentos de constitución del Consorcio o Unión Temporal cuando el Documento. Transporte venga consignado a ellos.

3.1. Presentación y aceptación ante la Administración Aduanera

La declaración de importación se deberá diligenciar en el formato oficial que para el efecto disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, actualmente el formulario 500 y se presenta a través del sistema informático de la DIAN. (Ver anexo de Formato Declaración de Importación)

3.2. Causales de no aceptación

- Cuando la declaración se presente con posterioridad al término de almacenamiento
- Cuando la declaración se presente ante una Administración de Aduanas diferente a aquella con jurisdicción en el lugar donde se encuentra la mercancía
- Cuando la liquidación tributos aduaneros sea diferente a la efectuada por el sistema informático aduanero
- Cuando declaración no contenga datos fundamentales
- Cuando de la información del declarante se infiera que no existen documentos soporte
- Cuando el declarante sea diferente al consignatario de la mercancía y no se acredite el poder o endoso

3.3. Pago en Bancos

3.4. Solicitud levante

3.5. Levante automático o inspección:

Determinación de la inspección o levante: Efectuado y acreditado el pago de los tributos aduaneros, el sistema informático aduanero determinará:

- Inspección Física
- Inspección Documental.
- Levante automático.

De no obtenerse el levante dentro del término señalado contado a partir de la fecha de llegada de la mercancía, operaría el abandono legal de la misma, es decir, la propiedad de la mercancía pasa a propiedad de la Nación, de conformidad con el artículo 115 del Decreto 2685 de 1999.

Precisada las etapas con sus eventos, es pertinente señalar el responsable de cada uno de los eventos:

EVENTO	RESPONSABLE
Transmisión de los Documentos de Viaje.	Transportador

Arribo transporte por lugar habilitado	Transportador
Entrega información Documentos de Viaje	Transportador
Aviso Llegada medio de transporte	Transportador
Aviso finalización del descargue	Transportador (Puerto o Muelle)
Informe descargue e inconsistencias	Transportador (Agente de Carga Internacional.)
Justificación de inconsistencias	Transportador (Agente de Carga Internacional)
Planilla de envío a depósito	Transportador (Puerto o Muelle, A.C.I)
Planilla de Recepción depósito	Depósito
Presentación Declaración	Declarante
Aceptación Declaración	DIAN – Sistema Informático
Pago Declaración	Declarante
Inspección y Levante	DIAN

Debe tenerse en cuenta que, en lo que tiene relación directa con el sector importador, el gran volumen de las mercancías que ingresan al país, lo hacen mediante el desarrollo del procedimiento descrito reglamentado para la modalidad de importación ordinaria en el decreto 2685 de 1999, conocido como

el Estatuto Aduanero. Dicho procedimiento, tal como fue concebido en el cuerpo normativo citado ha tenido una orientación mucho más tributarista, cualidad que no se compadece con la realidad de la dinámica mundial en materia de intercambio comercial, en el cual debe prevalecer la facilitación de las operaciones de comercio exterior mediante el desarrollo de una cadena logística de intercambio que ofrezca mayor seguridad a los estados en el cumplimiento de la funciones de aduanas, dentro de un marco que atienda estándares normativos y de calidad mundialmente aceptados.

En atención a los elementos comentados, entre otros, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, está liderando el proyecto del nuevo Estatuto Aduanero, siguiendo para ello, lineamientos claros relacionados con i) la armonización de las normas de aduanas internas con las disposiciones contenidas en el convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros suscrito en Kyoto en 1999, ii) incorporación a la legislación nacional de normas supranacionales como la Comunidad Andina, iii) compilación de normas dispersas en diferentes decretos, iv) simplificación de procedimientos, así como v) criterios importantes de legislación comparada en la materia, entre otros.

En este contexto de cambios normativos, en el proyecto de estatuto aduanero se tiene prevista la eliminación de dos clases de usuarios aduaneros que tradicionalmente han gozado de beneficios en el proceso de importación o exportación, como lo son la selectividad del control aduanero (levantado

automático de todas sus importaciones y eliminación de inspección física de las exportaciones), el pago consolidado de las declaraciones de importación realizados en el mes, la constitución de pólizas globales y el manejo de usuarios y claves de acceso con ciertos privilegios en los sistemas informáticos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) dentro del modelo Muisca; estos operadores son los Usuarios Aduaneros Permanentes, (UAP's) y los usuarios altamente exportadores (ALTEX). (Exposición de motivos del proyecto de Estatuto Aduanero. DIAN. 2012)

La eliminación de estos usuarios aduaneros supone la incursión en el medio nacional de una nueva clase de intervinientes en las actividades de comercio internacional: los OEA's, definidos como "la persona natural o jurídica establecida en Colombia, que siendo parte de la cadena de suministro internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera o vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima o al Aeronáutica Civil, que mediante el cumplimiento de las condiciones y requisitos mínimos establecidos (en el Decreto 3568 de 2011), garantiza operaciones de comercio exterior seguras y confiables y por lo tanto, es autorizada como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"¹ (Decreto 3568 sobre el operador Económico Autorizado en Colombia, 2011)

¹El texto entre paréntesis no hace parte del original.

La realidad del comercio internacional ha puesto a los países en la obligación de actualizar sus procedimientos de intercambio, de manera que pueda responder a las exigencias de tiempo, calidad y certificación en la cadena de suministro de bienes que las organizaciones extranjeras e internacionales demandan para su aceptación en el comercio exterior. Esta adaptación al esquema internacional se ha presentado mediante la celebración de tratados internacionales de naturaleza bilateral, o a través de la inserción en esquemas multilaterales de integración económica. En ambos casos, los países miembro buscan beneficiarse con tarifas arancelarias preferenciales para sus productos o mediante la reducción gradual de los tributos aduaneros.

En el caso colombiano, se han venido perfeccionando tratados de libre comercio durante la última década, cuya ejecución pretende lograr un aumento en el comercio internacional de los productos nacionales. Sin embargo, en virtud de la aceptación del marco normativo de la organización mundial de aduanas que hiciera Colombia en su calidad de estado miembro, se han producido una serie de normas jurídicas que buscan la creación de personas jurídicas especiales, los denominados Operadores Económicos Autorizados(OEA's), por cuya intermediación será posible la facilitación del intercambio de productos mediante una cadena logística segura, sin que en todos los casos sea necesaria la existencia de un Tratado de Libre Comercio para el logro de tal objetivo.

A continuación se realizará una ponderación sobre la importancia del tema, partiendo de una breve contextualización sobre el origen y papel de la Organización Mundial de Aduanas, pasando por un análisis del volumen del intercambio comercial internacional de Colombia, y describiendo la naturaleza jurídica de los OEA's, así como de los objetivos que se pretende alcanzar con su implementación en el entorno nacional, todo ello mediante el análisis de las normas de derecho administrativo que le sirven de marco legal, de forma que pueda lograrse precisas conclusiones sobre la factibilidad del esquema de cara a la realidad mundial.

La Organización Mundial de Aduanas, OMA, y su Papel en la Transformación del Esquema de Intercambio Comercial Internacional

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, hoy conocido como la Organización Mundial de Aduanas, (OMA), o World Customs Organization según su denominación en inglés, es el organismo intergubernamental que se dedica de manera exclusiva a los asuntos mundiales relacionados con las aduanas. Cuenta con la membresía de diversos países alrededor del mundo, al punto de ser reconocido por la comunidad internacional como la voz oficial de la comunidad global en esta materia. Se conformó en 1952 y su primera reunión oficial se desarrolló en enero de 1953.

Los principales objetivos de la OMA son el Desarrollo de estándares globales en materia aduanera, la simplificación y armonización de los procedimientos de

aduanas, la seguridad del intercambio en la cadena abastecimiento, la facilitación del comercio internacional, el mejoramiento en la aplicación de aduanas y sus actividades relacionadas, implementación de actividades contra la falsificación y anti piratería, las asociaciones público - privadas en materia aduanera, la promoción de la integración y la construcción de programas de capacitación sostenibles en materia de aduanas globales. Así mismo, la OMA se ocupa del mantenimiento del sistema de nomenclatura armonizada de bienes y administrar los aspectos técnicos de los acuerdos que en materia de evaluación de aduanas y reglas de origen expida la organización mundial del comercio.

Breve Contexto Histórico

La OMA surge como el resultado del acuerdo al que llegaron trece gobiernos europeos en 1947, consistente en crear un grupo de estudio que examinase la posibilidad de establecer una o más uniones de aduanas inter europeas, que funcionaran en conjunto basadas en las normas técnicas y los principios fijados en el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio Exterior, GATT, por sus siglas en inglés, cuyos orígenes se sitúan en la reunión de la comisión preparatoria de la conferencia internacional de comercio a finales de 1946 en Londres, bajo el patrocinio de la Organización de Naciones Unidas

En 1948, el grupo de estudio estableció dos comités: un comité económico y un comité relativo a aduanas. El primero constituyó las bases de la Organización

para la Cooperación Económica y el Desarrollo, al paso que el segundo se convirtió en el Consejo de Cooperación de Aduanas, cuya sesión inaugural se llevó a cabo en la ciudad de Bruselas, el 26 de enero de 1953, con la asistencia de diecisiete representantes de igual número de países europeos.

Desde su inicio, las membresías continuaron en crecimiento, y en 1994 el Consejo adoptó el nombre de trabajo de la Organización Mundial de Aduanas, denominación que refleja de manera más clara su transición a una institución intergubernamental que realmente pueda considerarse de alcance global. Hoy en día, la OMA se erige como la voz de 177 administraciones de aduanas que operan en todos los continentes y representan todas las etapas de desarrollo económico; sus miembros son responsables del procesamiento de más del 98 por ciento del intercambio del comercio internacional.

La OMA y su Rol en el Comercio Internacional

El incremento en la existencia de sistemas modernos de producción y entrega de bienes a nivel mundial, unido a nuevas formas de comercio electrónico, han hecho surgir la necesidad de estructurar Aduanas con plena capacidad para realizar procedimientos ágiles y seguros. Esta necesidad resulta más evidente en países en vías de desarrollo como Colombia, cuyas economías se ven inmersas en procesos de integración originados en la ejecución de tratados de libre comercio de carácter bilateral o multilateral.

Para lograr un orden internacional que garantice el alcance de estos objetivos, la OMA adoptó en 2005, un marco normativo con reglas que buscan estandarizar los procedimientos de las aduanas de los países miembros, al cual deben acogerse aquellas organizaciones que deseen una mayor eficacia al realizar operaciones de comercio internacional.

Los objetivos del marco normativo de la OMA, entre otros, son servir de elemento disuasivo contra el terrorismo, asegurar la adecuada recolección de las rentas públicas derivadas del comercio internacional y promover la facilitación del intercambio exterior.

Con el ánimo de cumplir tales fines, el marco normativo creó algunas figuras particulares que facilitasen los procedimientos de intercambio. Una de ellas fue la de los OEA's.

La implementación de los OEA's en cada país miembro, exige el desarrollo de un programa normativo y de infraestructura al interior del estado, que tenga su origen en el desarrollo de políticas públicas claras, que contengan los principios establecidos en el marco SAFE. Tal como se explicará más adelante, en Colombia, se ha iniciado recientemente la adecuación de este tipo de unidades económicas.

Operadores Económicos Autorizados

Tal como se ha ilustrado, los OEA's son personas naturales o jurídicas que, dentro de una alianza público – privada, cumplen las condiciones necesarias para iniciar un trámite de acreditación ante determinadas autoridades públicas que conforman un comité intersectorial especial, y que al lograr su certificación como OEA, accede a unos beneficios en el comercio internacional toda vez que dicha certificación constituye garantía sobre la seguridad de la cadena logística de intercambio comercial.

Esta novedosa figura se ha implementado en Colombia en virtud de la adhesión al marco normativo de la OMA, cuyo principal objetivo es el establecimiento del comercio mundial más seguro para los intervinientes y los Estados miembro, en la medida en que minimiza sustancialmente la posibilidad de que se utilicen los procedimientos del comercio internacional con fines terroristas.

Entre otras ventajas de este instrumento, se pueden citar el fortalecimiento en la cooperación entre las aduanas, y entre aduanas y empresas.

Ahora bien, para que un agente económico pueda iniciar el procedimiento de acreditación como OEA, requiere, en primer lugar, reunir una serie de condiciones reguladas específicamente en el Decreto 3658 de 2011 y en su norma reglamentaria. Las condiciones son las siguientes:

- a. Tener domicilio o representación legal en Colombia.

- b. En el evento en que el solicitante sea una persona jurídica extranjera, o se trate de una sucursal de este tipo de organizaciones, debe contar con un mínimo de establecimiento en el país de tres años.
- c. Contar con Registro Único Tributario vigente, cuya actividad sea sobre la cual esté solicitando la certificación como OEA.
- d. El solicitante debe haber desarrollado la actividad sobre la cual solicita certificación, durante un periodo mínimo de tres años.
- e. Contar con la autorización, registro y concepto sanitario expedido por el Invima sobre la actividad o producto, según sea el caso.
- f. Obtener por parte de la DIAN un concepto favorable relativo al Riesgo tributario, aduanero y cambiario de su actividad.
- g. No haber sido sancionado por las autoridades administrativas que intervienen en el proceso de certificación, con cancelación de las autorizaciones y habilitaciones, entre otras calidades, durante los cinco años anteriores.
- h. No haber sido objeto de sanciones ejecutoriadas ni liquidaciones oficiales por parte de la DIAN por incumplimiento de obligaciones tributarias y

cambiarías, o por infracciones graves o gravísimas en materia aduanera, durante los dos años anteriores.

- i. No haber sido sancionado por violaciones a las restricciones sanitarias por parte del ICA, el Ministerio de la Salud o el Invima durante los dos años anteriores
- j. No haber sido sancionado por las autoridades administrativas que intervienen en el proceso de certificación durante los dos años anteriores.
- k. Estar a paz y salvo con obligaciones aduaneras, tributarias y cambiarias, y todas aquellas obligaciones contraídas con las autoridades administrativas que intervienen en el proceso de certificación.
- l. En relación los socios, accionistas, miembros de la junta directiva, representantes legales, contadores, revisores fiscales, representantes aduaneros y toda persona con capacidad de representación de la empresa:
 - a. No tener antecedentes penales o investigaciones de esta naturaleza en curso por delitos contra el patrimonio económico, la fe pública, el orden económico y social y la seguridad pública.

- b. No se encuentren reportados en las bases de datos establecidas y proporcionadas por organismos o entidades nacionales e internacionales en la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, lavado de activos, contrabando y demás delitos conexos, como la llamada lista Clinton.
- c. No estar o haber estado implicado en incidentes de seguridad en la cadena de suministro internacional, tales como tráfico de divisas, drogas, armas, personas, material radiactivo, entre otros, a menos que en la investigación respectiva, se haya demostrado su ausencia de responsabilidad de la misma.
- d. No haber representado a empresas que hayan sido objeto de cancelación de autorizaciones o habilitaciones o demás calidades otorgadas por las autoridades administrativas que intervienen en el proceso de certificación, durante los cinco años anteriores.
- m. No haber tenido durante el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud de autorización, autorizaciones negadas para OEA. (Resolución no. 011434 reglamentaria del Decreto 3568, 2011)

Antes de iniciar el proceso de certificación corresponde a cada usuario realizar una autoevaluación o auto verificación del cumplimiento de dicha condiciones, y como fase inicial el artículo 24 del Decreto 3568 de 2011, estableció la

implementación del OEA en forma gradual, en principio para los exportadores de unos sectores, específicamente, en el artículo 22 de la Resolución Reglamentaria No. 11434 de 2011, determinó que se aplicaría para los exportadores de los cuatro principales productos tradicionales y para los dos principales productos no tradicionales, tales como petróleo, carbón, café, fuel oil, flores y banano.

A pesar de la previsión legal en comento, cuyo fin era contar con exportadores certificados de los principales productos de exportación, se consideró necesario ampliar el programa de OEA en una segunda etapa para todos los exportadores sin importar el sector de la economía a la que pertenecen, en razón a que la idea es contar con el mayor número de certificados para entrar a negociar los acuerdos de reconocimiento. Etapa que fue prevista en la Resolución No. 000091 de 2012. (Resolución no. 000091 reglamentaria del Decreto 3568, 2012)

Una vez se verifique el cumplimiento de las condiciones citadas, el interesado puede iniciar el procedimiento de autorización, el cual consta de tres etapas:

1. Presentación de la Solicitud

La solicitud debe presentarse mediante los procedimientos del sistema informático electrónico de la DIAN, diligenciandoun formulario especialmente

dispuesto para el efecto (formulario 020). Esta solicitud debe contar con la firma digital del representante legal de la solicitante.

Así mismo, el solicitante, por el mismo medio electrónico y valiéndose de determinados documentos prevalidadores, debe reportar una información precisa en las siguientes materias:

- i. Información de personas vinculadas con el desarrollo o apoyo de las actividades de la empresa.

- ii. Información de los asociados de negocio de la empresa solicitante, esto es toda persona que mantiene una relación de negocio enmarcada dentro de la cadena de suministro internacional con un operador de comercio exterior. Debe tenerse presente que la cadena de suministro internacional consta de diferentes etapas, como la compra de materias primas, producción, empaque, embalaje, almacenamiento, distribución, transporte y preparación de documentos. Para mayor comprensión sobre el tema de los asociados de negocios, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, precisó algunos aspectos mediante la Circular No. 27 de 2012 (Circular Externa no. 000027 reglamentaria del Decreto 3568, 2012).

- iii. Información financiera, consistente en la presentación de los estados financieros de los últimos tres años anteriores a la presentación de la solicitud.
- iv. Autoevaluación del cumplimiento de los requisitos.

Todo solicitante debe seleccionar como asociados de negocio a aquellos que cuenten con:

- i. Una debida administración y gestión de la seguridad de sus cadenas de suministro.
- ii. No se encuentren involucrados en actividades ilícitas o en incidentes de contaminación de dicha cadena.
- iii. Tengan controles sobre el acceso a las instalaciones de su empresa.
- iv. Cuenten con procedimientos para garantizar la integridad y seguridad de los procesos relativos al manejo, almacenamiento y transporte de la carga en la cadena de suministro.
- v. Tengan vigilancia y control de los perímetros exterior e interior de sus instalaciones.

- vi. Cuenten con seguridad sobre la tecnología de la información que utilicen.
- vii. Proporcionen entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas a su personal en todos los niveles.
- viii. Cumplan con la normatividad sanitaria correspondiente.

Como complemento necesario de la presentación de la solicitud hecha mediante el sistema informático electrónico de la DIAN, el peticionario debe entregar en forma impresa y en una carpeta marcada con el formato 020, dentro de los 10 días posteriores al envío electrónico de dicho formato, los siguientes documentos:

- i. Organigrama de la empresa
- ii. Mapa de procesos de la empresa
- iii. Matriz de riesgos de la empresa
- iv. Diagramas de flujo de las cadenas de suministro internacional
- v. Procedimientos de selección de asociados y de personal vinculado
- vi. Procedimientos para acceso físico

- vii. Estados financieros de los últimos tres años con sus notas explicativas
- viii. Último informe de auditoría externa
- ix. Documento en que conste la aprobación de la presentación de la solicitud por otorgada por la Junta Directiva al Representante Legal.

Los documentos enlistados son aquellos que en conjunto son considerados como la información complementaria a la solicitud de OEA, el cual se deberán allegar con el lleno de unos requisitos técnicos para su presentación, características que se encuentran regulados en la Resolución No. 000104 de 2012 En dicha resolución se establece el alcance y contenido de la información complementaria, los plazos y forma para la presentación de la misma. (Resolución no. 000104 reglamentaria del Decreto 3568, 2012)

2. Análisis y Validación de la Información

Corresponde a la DIAN, como entidad receptora de la solicitud, remitir a las demás autoridades administrativas que intervienen en el proceso de certificación, la información proporcionada por el solicitante y que sea materia de su competencia, a efectos de que se inicie el correspondiente análisis y validación, estudio que conlleva la aceptación o rechazo de la solicitud.

Posteriormente, cada autoridad administrativa o entidad que interviene en el proceso tales como DIAN, INVIMA, ICA, Policía Nacional Antinarcóticos, Dirección General Marítima DIMAR, Aeronáutica Civil, Superintendencia de Puertos y Transporte, realizan una visita de validación o verificación del cumplimiento de las condiciones y de los requisitos, al cabo de la cual emite un concepto sobre dicha validación.

3. Decisión de la Solicitud de Certificación

Tras recibir los conceptos técnicos de cada autoridad administrativa, la DIAN elabora un informe gerencial sobre el trámite adelantado y la viabilidad de la certificación solicitada ante la Comisión Intersectorial de Operador Económico Autorizado. Esta comisión está conformada por las siguientes autoridades:

- i. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien funge como su presidente.
- ii. El Ministro de Defensa Nacional.
- iii. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- iv. El Director General de la Policía Nacional
- v. El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales.

- vi. El Superintendente de Puertos y Transporte.
- vii. El Director General de la Aeronáutica Civil
- viii. El Director General del INVIMA
- ix. El Gerente General del ICA

La comisión en sesión en pleno y mediante acto administrativo motivado, decide sobre el otorgamiento de la certificación, o su negación, como OEA de la persona natural o jurídica solicitante.

En el evento en que se certifique como OEA al solicitante, éste debe mantener el cumplimiento de las condiciones y requisitos fundamentaron tal decisión, pudiendo la DIAN adelantar procesos de revalidación periódicos con el fin de constatar dicha obligación, so pena de la interrupción provisional de la interrupción o la cancelación de la certificación como OEA.

ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO: UN RETO PARA EL PAÍS

Son varios los retos que el país ha asumido al implementar el programa de OEA. En primer término, alcanzar un número significativo de personas naturales o jurídicas certificados como OEA's, con el fin de crear un contexto de

aceptación internacional de Colombia, como un socio calificado respecto a la seguridad en la cadena logística de comercio internacional.

Una vez alcanzado este objetivo, los esfuerzos institucionales se orientarán al logro de los denominados Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, con otros países que, en aceptación del marco normativo de la OMA, han implementado el programa de OEA, con el propósito de armonizar los esquemas para la exigencia de requisitos mínimos para el intercambio comercial que garantice la seguridad de la cadena logística, sin que sea necesaria i) la existencia de un Tratado de Libre Comercio con otros Estados y ii) la intervención directa de las autoridades de control en cada país, dado que la condiciones de seguridad, para ese momento, estarán garantizadas.

Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, son los instrumentos que contienen la aceptación recíproca que dos gobiernos logran para alcanzar la aplicación de un programa común, dada la verificación de exigencias mínimas a determinados agentes, con el fin de minimizar barreras comerciales y facilitar el acceso al mercado nacional de productos extranjeros, que cumplen con la seguridad en su cadena logística y con observancia plena de altos estándares de calidad.

En este contexto, es importante señalar que los beneficios de los OEA's se potenciarán una vez existan dichos acuerdos de reconocimiento mutuo, pues además de ser acreedores de las prerrogativas previstas en el artículo 8 del

Decreto 3586 de 2011, cada OEA´s que suscriba este tipo de acuerdos logrará que tales beneficios se le apliquen también en el país en donde pretenda adelantar las operaciones de comercio exterior correspondientes.

El éxito o fracaso del ambicioso programa de los OEA´s en el país, depende no solo del compromiso institucional de las diferentes autoridades involucradas en el proceso de certificación, así como del papel protagónico de la Comisión Intersectorial del Operador Económico Autorizado en la definición de políticas públicas sobre la materia, que estén ajustadas a la realidad nacional y al contexto internacional, sino también, al compromiso del sector privado, en particular de los agentes del comercio exterior interesados en certificarse como OEA´s, pues el cumplimiento de las condiciones y requisitos suponen un cambio dramático en los esquemas de planeación, administración, control de calidad de los procesos e inclusive condiciones éticas, entre otras, que deben caracterizar al solicitante, y posterior OEA´s, pues no debe perderse de vista que está en juego la credibilidad del país respecto a un comercio seguro en el mundo.

Diagrama 3
Esquema del proceso de importación

