



ACTUACIÓN DIRECTA DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS EN PROCESOS
ADUANEROS DE COMERCIO EXTERIOR SIN INTERVENCIÓN DE AGENCIAS DE
ADUANAS

MARÍA CAMILA JOYA PATIÑO

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO
SEDE FEDERMANN
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
BOGOTÁ 2022



ACTUACIÓN DIRECTA DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS EN PROCESOS DE
COMERCIO EXTERIOR SIN INTERVENCIÓN DE AGENCIAS DE ADUANAS

MARÍA CAMILA JOYA PATIÑO

TRABAJO DE GRADO

DOCENTE
WILLIAM FARID BARRETO HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO
SEDE FEDERMANN
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
BOGOTÁ 2022

NOTA DE ACEPTACIÓN

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

BOGOTÁ D.C. 2022

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a mis padres y mi hermana, su apoyo, ejemplo, educación, amor, afecto, y paciencia son el soporte para alcanzar este peldaño de mi vida. Mi hija, ¡el motor que me incentiva a superarme, el motivo de vivir eres tú! y todos ustedes juntos son la razón para seguir alcanzado cada meta propuesta y perseguir cada sueño que tengo.

Agradezco a mi tutor el Profesor William Barreto por haberme brindado la oportunidad de trabajar de su mano, bajo su guía y amplio conocimiento, es un profesional y ser humano increíble, que me aportó no solo en este trabajo sino en varios momentos de mi carrera con su exigencia y sabiduría.

Mi agradecimiento también va dirigido a la gerente general de la empresa Agencia de Aduanas Siacomex S.A. Laura Pinzón por haberme permitido exponer algunos de sus casos, brindarme su opinión personal y profesional con respecto al tema que abarca el presente trabajo.

Y, por último, a esa llama viva y latente que en alguna parte del espacio -tiempo debe estar extendiendo mis agradecimientos, miro al cielo y te recuerdo.

CONTENIDO

<u>1</u>	<u>INTRODUCCIÓN</u>	7
<u>2</u>	<u>ESTUDIOS PRELIMINARES</u>	9
2.1	<u>Planteamiento del Problema</u>	9
2.2	<u>Objetivos del Proyecto</u>	14
2.2.1	<u>Objetivo General</u>	14
2.2.2	<u>Objetivos Específicos</u>	14
2.3	<u>Marco Conceptual</u>	14
2.4	<u>Antecedentes de la Solución del Problema</u>	18
2.5	<u>Marco Teórico</u>	25
2.5.1	<u>Teoría de la Ventaja Competitiva</u>	25
2.6	<u>Alcance</u>	27
2.7	<u>Justificación</u>	28
2.8	<u>Hipótesis de la Investigación</u>	32
<u>3</u>	<u>METODOLOGÍA</u>	34
3.1	<u>Tipo De Investigación</u>	38
<u>4</u>	<u>EVOLUCION DE LA POLITICA COMERCIAL COLOMBIANA.</u>	39
4.1	<u>Injerencia De Los Acuerdos De La OMC En Los Cambios De La Legislación Aduanera Colombiana.</u>	40
4.1.1	<u>Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías.</u>	41
4.1.2	<u>Artículo 10: Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito</u>	42
4.2	<u>Compromisos de Colombia con la OMA.</u>	44
<u>5</u>	<u>MODELO ÚNICO DE INGRESOS, SERVICIO Y CONTROL AUTOMATIZADO (MUISCA)</u>	45
<u>6</u>	<u>HISTORIA DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS, DECLARANTES Y ACTUACIÓN DIRECTA EN COLOMBIA</u>	48
6.1	<u>Decreto 2685 De 28 De diciembre De 1999.</u>	49
6.2	<u>Decreto 2883 De 06 De agosto De 2008.</u>	49
6.3	<u>Decreto 390 De marzo 07 De 2016</u>	51
6.4	<u>Decreto 1165 de julio 02 de 2019</u>	51
6.5	<u>Decreto 360 De abril 07 De 2021.</u>	52
<u>7</u>	<u>RÉGIMEN SANCIONATORIO</u>	54

<u>7.1</u>	<u>Capítulo 14 de Régimen Sancionatorio Decreto 1165</u>	54
<u>7.2</u>	<u>Título 15: Causales De Aprehensión Y Decomiso De Las Mercancías</u>	56
<u>8</u>	<u>ERRORES MÁS FRECUENTES EN EL DILIGENCIAMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN OBJETO DE SANCIONES:</u>	57
<u>9</u>	<u>ESTUDIOS DE CASO DE APREHENSIÓN POR ERRORES DE DIGITACIÓN EN LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN</u>	58
<u>10</u>	<u>LOS VACIOS EN LA NORMATIVIDAD</u>	62
<u>11</u>	<u>COMPARACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE LAS PERSONAS NATURALES Y DE LAS AGENCIAS ADUANERAS</u>	64
<u>12</u>	<u>RECOMENDACIONES</u>	73
<u>13</u>	<u>CONCLUSIONES</u>	77
<u>14</u>	<u>REFERENCIAS</u>	80
<u>15</u>	<u>ANEXOS A. DERECHO DE PETICIÓN</u>	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Balanza Comercial Colombia 2000-2010 DANE	29
Figura 2	Balanza Comercial Colombia 2011-2022* DANE	29
Figura 3	Fases Multicíclicas de la Investigación	35
Figura 4	Diseño de la Investigación	36
Figura 5	Comparación Entre Acciones Aduaneras Directas Y Acciones De Las Agencias Aduaneras	66
Figura 6	DOFA Personas Naturales	68
Figura 7	DOFA Agencias Aduaneras	70
Figura 8	DOFA Personas Jurídicas	72

1 INTRODUCCIÓN

La gran complejidad con la que las operaciones de comercio se desarrollan hoy en día, ha obligado a todos los actores comerciales y agentes nacionales e internacionales, no solo de Colombia sino del mundo entero, a establecer pautas para controlar y limitar ciertas acciones. Las importaciones, exportaciones y tránsitos aduaneros estaban hasta hace unos 20 años en Colombia, sujetas a los servicios ofrecidos por las agencias de aduanas y los agentes aduaneros, lo que implicaba que ningún proceso u operación, se podía realizar sin la intervención de estos. En la normatividad colombiana, los agentes aduaneros aparecen como organizaciones auxiliares y colaboradores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Colombiana. Su finalidad principal, es la estricta aplicación del régimen aduanero vigente de las partes que intervienen en una operación de comercio exterior (importadores, exportadores) garantizando la prevención de delitos tales como lavado de activos, tráfico de drogas, financiación del terrorismo y evasión de impuestos entre otros delitos tipificados. Con el decreto 1165 de 2019 en su artículo 33, el gobierno nacional autoriza a personas naturales y/o jurídicas en su nombre y representación a realizar los procedimientos aduaneros que haya a lugar para llevar a cabo las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera sin intermediación de una agencia de aduanas, definido allí en síntesis como Declarante Directo.

En el presente proceso de investigación, se pretende determinar cuáles son las acciones legales y obligatorias que las personas naturales y jurídicas pueden realizar en el desarrollo de las operaciones comerciales de exportación e importación en sí, todos los procesos específicos que involucren operación de comercio exterior y a personas naturales y jurídicas, pretenden ser evaluadas en el desarrollo de este proceso investigativo, no sin dejar de lado los beneficios, ventajas y desventajas que conlleva dicha decisión del gobierno nacional, el impacto que en el

importador y en el gremio de las agencias de aduanas genera en los importadores y todos aquellos costos, factores económicos, políticos, sociales y consecuencias que se relacionan con las operaciones comerciales externas.

Respecto a las agencias de aduanas, aquí se presentará un análisis sobre cuáles son las principales afectadas (nivel II, III y I) cuyo principal nicho de mercado son las pequeñas y medianas empresas con importaciones más bajas en valor FOB, frecuencia y cantidad. Sin embargo, más que analizar o presentar resultados, pruebas o investigaciones previas sobre como algunas operaciones pueden afectar la estructura de las empresas naturales o jurídicas, lo que se presentará es el análisis de las causas y consecuencias de las mismas.

2 ESTUDIOS PRELIMINARES

2.1 Planteamiento del Problema

En la última década, la legislación aduanera ha tenido ciertas modificaciones importantes, que han marcado los procesos de las operaciones de las agencias de aduanas. Tales transformaciones también han impactado en las empresas importadoras y exportadoras del país, tanto públicas como privadas. Por ejemplo, con el decreto 2685 de 1999 se establecieron los parámetros por los cuales una empresa que realizará una operación de comercio exterior debía hacerlo a través de una “Sociedad de Intermediación Aduanera” con algunas excepciones como por ejemplo los UAP y ALTEX podían hacerlo de manera directa. La explicación de este proceso esta consignada en el artículo 11 del decreto el cual determina que:

Los Usuarios Aduaneros Permanentes, a través de sus representantes acreditados ante la DIAN, para las importaciones, exportaciones y tránsitos aduaneros. Los Usuarios Aduaneros Permanentes cuando actúen a través de una Sociedad de Intermediación Aduanera conservarán las prerrogativas previstas en este Decreto; b) (...) a través de sus representantes acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para las importaciones, exportaciones y tránsitos aduaneros. (...) cuando actúen a través de una Sociedad de Intermediación Aduanera conservarán las prerrogativas previstas en este Decreto; En la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial, el Usuario Altamente Exportador deberá actuar siempre a través de una Sociedad de Intermediación Aduanera. (pp. 15)”

Este simple artículo, condensa de manera clara la importancia de las operaciones aduaneras llevadas a cabo por personas naturales o jurídicas, invitando a estos actores a proceder de manera personal y directa, con las limitaciones legales dispuestas por la ley. Es desde la emisión de este decreto en el año 1999, que la figura intermediaria de las aduanas empezó a desvanecerse. La esta sustitución de sus funciones, se da con el reemplazo paulatino de las llamadas Sociedades de Intermediación Aduanera, orientadas a facilitar el cumplimiento de las normas legales existentes en materia de importaciones, exportaciones, tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades para particulares (PP. 15)

Luego en agosto de 2008 se publica el Decreto 2883 eliminando las “Sociedades de Intermediación Aduanera” y reemplazándolas por las “Agencias de Aduanas”, en términos generales seguían siendo los intermediarios entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el exportador o importador, pero su razón social había cambiado al igual que algunas de sus funciones principales. Según la investigación de la Universidad de los Andes “Análisis de las Modificaciones al Régimen de las Sociedades de Intermediación Aduanera en Colombia: Decretos 2685 de 1999 y 2883 de 2008” del año 2014:

(...) las Sociedades de Intermediación Aduanera ejercían dicha función, hasta la entrada en vigencia del Decreto 2883 de 2008 el cual obligó a dichas empresas homologarse y convertirse en la Agencias de Aduana (...) las Agencias de Aduana 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 (pp. 3)

Para efectos de este proceso investigativo, se abordará el concepto de “usuarios de comercio” como las personas jurídicas y naturales encargadas de realizar operaciones de comercio en el contexto nacional. Respecto a estas, en la cita anterior son señaladas, como agentes importantes en el desarrollo de las actividades comerciales catalogadas como actividades legales, entendiendo que las intervenciones deben ser en materia legal claras y en materia institucional reducidas. Y si bien las agencias de aduana tienen funciones homologas a las anteriores sociedades de intermediación aduanera, lo que se pretende demostrar en este proceso investigativo, es como las operaciones comerciales han requerido cada vez menos de estas instituciones, cuales quiera que sea su razón social o nombre para dar paso a operaciones realizadas por personas naturales enmarcadas en los decretos y estatutos aduaneros vigentes.

Para lograr este objetivo, se hace necesario comprender cuales son las obligaciones, responsabilidades y requisitos como auxiliares aduaneros que estas entidades cumplen. En primer lugar, uno de los objetos de las transformaciones legales, fue que se hicieron más estrictas ya que su fin era lograr un mayor nivel de confiabilidad en materia aduanera y tributaria para la sociedad civil y adicionalmente se clasificaron estas entidades, en cuatro niveles según su patrimonio líquido y posicionamiento en el territorio nacional aduanero.

Los cambios implementados por el gobierno nacional, impactaron de una u otra manera las aduanas nacionales y beneficiaron al mismo tiempo, a la sociedad civil. Por ejemplo, con el Decreto 390 de 2016, se modificó el estatuto aduanero siguiendo los parámetros establecidos por entidades internacionales tales como la Comunidad Andina, el Convenio de Kyoto y la Organización Mundial de Aduanas. El objetivo de esta modificación, fue facilitar y simplificar el

comercio exterior, garantizar la disminución de delitos como el contrabando, financiamiento del terrorismo y lavado de activos implementando requisitos más estrictos y beneficios para quienes cumplieran estos, obviamente incluyendo a la sociedad civil, todo lo cual desemboca en la creación de los “Operadores Económicos Autorizados” tanto para las agencias como para los importadores cuyos beneficios además de materia tributaria, excepción algunos procedimientos aduaneros, para importadores es la Actuación directa sin la intermediación de una Agencia de aduanas.

Para finalizar con este panorama, que procura describir el paisaje actual de la operación de las aduanas nacionales, se abordaran los dos decretos más recientes el 1165 del 2019 y el 360 de 2021. Respecto al primer decreto, presenta mejoras en tema de actuación directa lo que ha generado controversia en las agencias de aduanas, importadores y exportadores. Dicha mejora, permitió a las personas naturales y jurídicas actuar directamente ante la aduana para sus operaciones de comercio exterior sin excepciones, no exige cuantías, ni mayores requisitos, básicamente cualquier persona o empresa con RUT puede hacerlo, no exige personal especializado en comercio exterior como si lo hace con las agencias de aduanas quienes deben contratar personal idóneo, con experiencia y estudios afines al comercio exterior para poder realizar las funciones requeridas. Es por ello que muchos importadores se han visto beneficiados al no tener que contratar servicios aduaneros y reduciendo costos en cada operación, adicional no deben agregar ni gestionar por la documentación que exige la Circular 170 de la DIAN a las agencias de aduanas para sus clientes importadores, sin embargo, las personas jurídicas y naturales que gozan de este beneficio no tienen claridad del tema y podrían estar incurriendo en errores voluntarios e involuntarios al desconocer la importancia, la norma y demás y no tener una asesoría externa o por parte de la DIAN.

Luego, el decreto 360 de 2021 se presenta como la mayor facilidad para el comercio exterior en el país. Su expedición se presenta a raíz de las barreras e impedimentos ocasionados por la pandemia del COVID-19 y por una necesidad apremiante de modificar el régimen aduanero; por ello algunas de las novedades que propone, no solo son fruto del cambio de paradigma en el comercio mundial que sugirió de la pandemia, sino también de los mercados atrasos en términos de renovación aduanera que al país ha tenido en los últimos 20 años. Su propuesta contiene procedimiento y régimen sancionatorio, disposición de mercancías, disposiciones transitorias y derogatorias y ajustes para la promoción y facilitación del comercio.

Una de las novedades para este decreto es que se han renovado las cláusulas del decreto 1165 para que sea posible tener acceso a la aduana colombiana; es decir, se ha mejorado a tal punto la normatividad que se ha pensado en permitir el acercamiento y participación de los procesos de comercio exterior a personas naturales y jurídicas, sin dejar de lado el cumplimiento de los requisitos y de los documentos obligatorios exigidos para tal actividad.

Adicional a estas mejoras, el decreto implementó el uso de documentos electrónicos debido al masivo uso de internet como herramienta de trabajo. Eso no solo acelera la gestión para los procesos de comercio, sino que es un claro intento por modernizar y tecnologizar las aduanas nacionales que se encuentran en un estado de abandono tanto por parte del estado como por parte de la inversión para modernización. De otro lado también se aligera con esto el tráfico postal y los envíos urgentes, ya que uno de los objetivos es reducir el límite de documentos físicos que se requieren para poder realizar exportaciones. Las ventajas también se relacionan con el hecho de que cualquier persona por saber usar herramientas tecnológicas, puede integrarse al comercio aduanero.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente ¿Están las personas naturales y/o jurídicas preparadas para realizar una operación aduanera de importación o exportación sin la intervención y asesoría de una Agencia de Aduanas?

2.2 Objetivos del Proyecto

Objetivo General

Establecer si las personas naturales y jurídicas podrían realizar operaciones aduaneras de comercio exterior sin la intervención de las “Agencias de Aduanas” en los procesos requeridos para llevar a cabo dichas operaciones, evitando incurrir en faltas ante la autoridad aduanera a través de la actuación directa.

Objetivos Específicos

- Identificar los cambios más sustanciales en la normatividad aduanera en los últimos 10 años.
- Comparar la normatividad actual y anterior buscando que operaciones legales podrían desarrollar personas naturales y jurídicas con y sin la intervención de agencias aduaneras.
- Examinar que tipo de operaciones actualmente, pueden realizar personas naturales y jurídicas sin la intervención de agencias aduaneras.

2.3 Marco Conceptual

Aduanas: Organismo responsable de aplicación de la legislación aduanera y control de la recaudación de los derechos de aduana y demás tributos¹.

Agencia de aduanas: Es la persona jurídica autorizada por la DIAN para prestar servicios de representación a los importadores, exportadores o declarantes, para el cumplimiento

¹ Tomado de <https://ceupe.mx/blog/que-es-una-aduana.html>

de las formalidades aduaneras conexas con el desaduanamiento de las mercancías, de acuerdos con los requisitos establecidos².

Arancel Aduanero: Derecho/tributo/Impuesto que se aplica a los bienes objeto de importación. Pueden ser "*ad valorem*" (al valorado), como un porcentaje del valor de los bienes, o "específicos" como una cantidad determinada por unidad de peso o volumen³.

Autoridad Aduanera: Es la persona de la administración aduanera que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones ejerce la potestad aduanera⁴

Aprehensión de mercancías: La aprehensión es una medida cautelar consistente en la retención de mercancías, medios de transporte o unidades de carga, mientras la autoridad aduanera verifica su legal introducción, permanencia y circulación dentro del Territorio Aduanero Nacional, en los términos previstos en el Art. 3 del Decreto 390 de 2016⁵.

Carga Consolidada: Agrupamiento de mercancías pertenecientes a uno o varios destinatarios, reunidas para ser transportadas de un puerto, aeropuerto o terminal terrestre, con destino a otro puerto, aeropuerto o terminal terrestre, en unidades de carga, amparadas por un único documento de transporte master⁶

Contenedor: Es un elemento de equipo de transporte reutilizable, que consiste en un cajón portátil, tanque movable u otro elemento análogo, total o parcialmente cerrado, destinado a contener mercancías para facilitar su transporte por uno o varios modos de transporte, sin manipulación intermedia de la carga, de fácil llenado y vaciado y de un volumen interior de un metro cúbico, por lo menos⁷

² Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co>

³ Tomado de <https://www.aduana.cl/>

⁴ Tomado de <https://junioraduanas.com/>

⁵ Tomado de <https://www.agtabogados.com/>

⁶ Tomado de <https://volca.com/>

⁷ Tomado de <https://definiciones/>

Contingente: Un Contingente es la eventual limitación para exportar o importar una determinada cantidad o durante un tiempo determinado, una mercancía⁸.

Comercio exterior: es el intercambio, transacciones, ventas (exportaciones) o compras (importación) de bienes, bienes intermedios, materias primas, productos finales, o servicios entre 2 o más países, o entre regiones y bloques⁹.

Declaración aduanera; Es el acto o documento mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero específico aplicable a las mercancías y suministra los elementos e información que la autoridad aduanera requiere¹⁰

Declaración de importación: se entenderá por declaración de importación, el documento que ampara las operaciones de importación al Territorio Aduanero Nacional desde zona franca permanente y permanente especial, de productos terminados producidos, transformados o elaborados, por usuarios industriales de bienes o usuarios industriales de bienes y servicios, solo a partir de componente nacional exportado de manera definitiva o introducidos de manera definitiva, y/o con materia prima importada.¹¹

Declarante Persona natural o jurídica que realiza una declaración de mercancías a nombre propio o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada¹².

Decomiso: Acto en virtud del cual pasan a poder de la Nación las mercancías, medios de transporte o unidades de carga, respecto de los cuales no se acredite el cumplimiento de los trámites previstos para su legal introducción, permanencia y circulación en el Territorio Aduanero Nacional¹³.

⁸ Tomado de <http://export.reingex.com/contingente.asp>

⁹ Tomado de <https://economipedia.com/definiciones>

¹⁰ Tomado de <https://blog.onecore.mx/>

¹¹ Tomado de <https://www.dian.gov.co/>

¹² Tomado de <https://junioraduanas.com/>

¹³ Tomado de <https://www.agtabogados.com/>

Desaduanamiento: El cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir a las mercancías, importarlas para el consumo, ser exportadas o ser sometidas a otro régimen aduanero. Para los regímenes de importación, depósito aduanero y tránsito, comprende desde la presentación de la declaración aduanera hasta la culminación del régimen, y para el régimen de exportación, desde el ingreso de la mercancía al lugar de embarque hasta la culminación del régimen¹⁴

Embalaje: Es el material o recipiente destinado a envolver o contener temporalmente envasados o no, durante su manipulación, transporte y almacenaje¹⁵.

Exportación: Es la salida de mercancías del Territorio Aduanero Nacional cumpliendo las formalidades aduaneras. También se considera exportación, la salida de mercancías a Depósito Franco¹⁶.

Formalidad Aduanera: Todas las actuaciones o procedimientos que deben ser llevados a cabo por las personas interesadas y por la aduana a los efectos de cumplir con la legislación aduanera¹⁷

Importación: Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al Territorio Aduanero Nacional cumpliendo las formalidades aduaneras. También se considera importación, la introducción de mercancías procedentes de un depósito franco al resto del Territorio Aduanero Nacional¹⁸.

Persona Natural: Es todo individuo de la especie humana, cualquiera que sea su raza, sexo, estirpe o condición. En tal caso, la totalidad de su patrimonio, que incluye el personal y el

¹⁴ Tomado de <https://www.legiscomex.com/>

¹⁵ Tomado de <https://www.rajapack.es/blog-es>

¹⁶ Tomado de <https://economipedia.com>

¹⁷ Tomado de <https://www.junioraduanas.com/>

¹⁸ Tomado de <https://economipedia.com/>

familiar, sirve como prenda de garantía por las obligaciones que adquiriera en desarrollo de su actividad económica¹⁹.

Persona Jurídica: Una persona jurídica es una organización o grupo de personas naturales a la que la ley reconoce personalidad independiente y diferenciada de la de cada uno de sus miembros o componentes, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, y de ser representada judicial y extrajudicialmente²⁰.

TAN (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 geostacionaria, 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 internacionales²¹

Zona primaria aduanera²²: Es aquel lugar del Territorio Aduanero Nacional, habilitado por la DIAN, para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento, movilización y embarque de mercancías que entran o salen del país, donde la administración aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia.

2.4 Antecedentes de la Solución del Problema

Las referencias normativas de la actividad aduanera nacional, descansan como en casi todas las instituciones y entidades públicas, sobre las bases de la constitución política nacional. Sin embargo, antes que pudieran descansar en este documento, se dieron una serie de condiciones para que se diversificaran aspectos importantes, y se presentaran también en normas

¹⁹ Tomado de <https://www.ccb.org.co/>

²⁰ Tomado de <https://www.ccb.org.co/>

²¹ Tomado de <https://www.aduanas.gub.uy/>

²² Tomado de <https://incp.org.co/>

y leyes. Para lograr esta diversificación y aceleración de las normas y leyes, conforme iba cambiando el mercado y el comercio internacional, se usaron en el país por vez primera las llamadas leyes cuadro o de marco, durante la constituyente de 1991. Tales normas, provenían del derecho francés y su función primordial era transferir ciertas funciones de la rama legislativa a la rama ejecutiva, creando una nueva relación entre estos ámbitos del poder estatal. Según Saldaña (2013):

(...) el establecimiento del régimen aduanero en Colombia ha sido producto del ejercicio de competencias regladas otorgadas al gobierno nacional mediante la expedición de leyes marco, en virtud de las cuales se han definido las normas generales que guían la actividad del ejecutivo en la materia. Actualmente, esta circunstancia encuentra su fundamento en el dinamismo que caracteriza el intercambio comercial de los Estados en los escenarios mundiales, en los cuales prima cada vez más la inserción en esquemas de integración económica, de imposible definición por parte del legislador con el detalle y la regularidad que impone la realidad del comercio internacional. (pp.1)

Según lo anterior, las leyes marco han sido las responsables de determinar para la rama ejecutiva las acciones más coherentes aplicables al comercio exterior y aduanas nacionales, en virtud de los cambios macro estructurales del mercado mundial, lo que las hace flexibles ante cambios que, en la legislación nacional, serían difíciles y lentos de determinar. Básicamente lo que quiere decir esto, es que estas leyes han hecho que los procedimientos y la burocracia que existía antes en la rama ejecutiva se haya aligerado, logrando que cambios que duraban años se alcancen en unos pocos meses. De por sí, el comportamiento del mercado resulta una materia de investigación compleja para los especialistas en economía internacional, por tal razón el legislador debe formular y poner en funcionamiento, normas, leyes y decretos, que se ajusten a

las tendencias del mercado internacional y permitan la activa participación de los agentes económicos del país; así, como la comprensión de las dinámicas del mercado por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, antes de la aparición de las leyes marco, los primeros cambios en materia aduanera y de comercio exterior, fueron introducidos al país en el año 1968 y actualmente constituyen el antecedente más remoto en la historia del país, en que se empieza a regular procesos de comercio exterior con la figura de la Dirección de Impuestos y aduanas nacionales (DIAN):

Previo a analizar las competencias de las ramas del poder público colombiano, lo primero a indicar es que el Constituyente de 1991 mantuvo la técnica de las leyes denominadas marco o cuadro, técnica legislativa del derecho francés y adoptada en el régimen constitucional colombiano por medio del Acto Legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968, y por el cual transfiere la soberanía de la rama legislativa a la ejecutiva para definir objetivos y principios para asuntos cambiantes y de carácter técnico, sobre los cuales se desarrollan actividades tales como las políticas de crédito público, comercio exterior, cambios internacionales, régimen de aduanas, la actividad financiera y de captación de recursos del público, entre otros. (DIAN; 2022)

La soberanía en materia de comercio exterior, mercado nacional y régimen aduanero que tenía la rama legislativa, tuvo que transferirse en el acto legislativo 01 de diciembre de 1968, para responder a la necesidad de adecuar ciertas acciones del estado en materia de intercambios mercantiles ya que el cambio constante del comercio y el mercado internacional, así lo demandaban. Seguidamente, el gobierno nacional presenta la Ley 6 de 1971, la cual, a grandes rasgos, enseña normas de carácter general que exigen al gobierno ajustar sus acciones y

dinámicas tendientes a propiciar un panorama para la actividad comercial, un marco normativo más flexible y una actividad aduanera ágil y eficaz. Es decir, se creó una norma para hacer más efectivo el tráfico de mercancías nacional e internacional. Tal norma encargaba una serie de disposiciones entre las que se encontraba las recomendaciones del entonces llamado Consejo de Cooperación de Bruselas, hoy conocido como Organización Mundial de Aduanas o por sus siglas OMA. (Suarez; 2013, PP.2)

Gracias a la OMA, las leyes marco logran la transmisión de acciones entre la rama legislativa y la ejecutiva. Este acto, aunque pareciera algo arbitrario, posibilitó que la inmensa y demorada maquinaria burocrática del congreso, se agilizará. Anteriormente a esta reforma legal, se hacía imposible una adecuación constante del marco normativo y de las propias acciones que los agentes comerciales podían realizar. Esta demora se acaba y los procesos se agilizan, tal y como se manifiesta en el numeral 19 de artículo 150 de la CC, establece una serie de criterios fijos que son capaces de ajustarse y cambiar con los vaivenes del comercio internacional y con las fluctuaciones del mercado interno y externo, haciendo que las operaciones cambien a la par con las exigencias del mercado.

Valga aclarar que, con el concepto de regulación aduanera, se hace referencia también a la llamada “intermediación aduanera”, una figura internacional que busca controlar el tráfico de mercancías internas y externas de un estado. Y esto es porque el comercio exterior ya existía en el país desde el siglo XVIII con el establecimiento de rutas para comercializar productos como el tabaco, el algodón, el aguardiente y la carne, no existía un control sobre los productos que entraban y salían, lo que producía un intenso fenómeno de contrabando, fenómeno que no se reguló sino hasta la reforma constitucional en 1991 (ANALDEX; 2022). Luego, con el decreto 2689 de ese mismo año, se regulan las funciones sancionatorias de las agencias aduaneras, como

personas jurídicas encargadas y autorizadas por la DIAN para agilizar procesos de comercio exterior y todas aquellas actividades de naturaleza mercantil que permitan a la ciudadanía participar de la actividad comercial nacional y exterior. Posterior a este decreto se funda la Ley 7 de 1991 que según Barbosa (2018):

(...) la Ley 7 del 16 de enero de 1991, se caracterizó por la reducción de aranceles, la apertura a la inversión extranjera, la integración regional y un plan de modernización de la infraestructura que se adecue a los requerimientos internacionales, adicional a esto se creó el ministerio de comercio exterior para establecer procesos que generarían el desenvolvimiento económico de nuestro país en el campo internacional (PP.2)

Antes de 1991 no existía un Ministerio de Comercio exterior, lo que hacía que la ciudadanía no tuviera acceso a las nuevas reglamentaciones o por lo menos a las más actuales en materia de comercio exterior. Su creación posibilita la intervención de la población civil en este ámbito lo que se considera como un antecedente importante para comprender como es que las personas naturales empiezan a participar en el comercio exterior, un espacio que antes estaba únicamente destinado a las empresas nacionales. Y es que si se quiere ahondar en cómo es que las personas naturales y no solo las jurídicas, inician a participar en las acciones comerciales a pequeña, mediana y gran escala, se deben revisar los decretos y leyes más esenciales que dieron inicio a este proceso y verificar en qué momento las agencias de aduanas empiezan a cobrar menos importancia, para darle paso a una participación más activa de todos aquellos que quisieran importar o exportar.

Para el año 1999 y con el temor de una crisis mundial acaecida por el final de siglo, se emite el decreto 2685, mediante el cual se modifica la legislación aduanera que hasta ese

entonces había estado normativizada por la constitución nacional. El decreto en sí, trata de regular el transporte de mercancías nacionales de un país a otro, mediante el control de aduanas. A la situación de crisis económica que en ese momento vive el país, hay que sumarle la incertidumbre tecnológica que se levantaba como uno de los obstáculos para el nuevo siglo. Si el siglo XXI iba a ser el siglo de las nuevas tecnologías de la información, entonces había que apostarle a una renovación tecnológica aduanera, que fuera capaz de impulsar las nuevas ventajas y conexiones, que promoviera las reducciones de tiempo, que acortara las distancias y maximizara los beneficios nacionales.

El desarrollo informático y la creación de herramientas más confiables para acercarse al ciudadano, fue una de las razones por las que el decreto 2685 fue derogado en 2016, ya que no contenía un solo apartado que se relacionara con este importante aspecto. Aunque estuvo vigente 16 años (entro a funcionar el 1 de julio del año 2000) no pudo solventar las barreras informáticas con la creación de sistemas de información completos, que le permitieran al ciudadano acercarse a los procedimientos más sencillos y desarrollar algunos más complejos en materia de operaciones comerciales. Según Suarez (2013);

En el año 1999, se expidió el Decreto 2685, esta normativa con sus innumerables modificaciones estuvo vigente hasta el año 2016. En dicho año, se expidió el Decreto 390 y los títulos II y III del Decreto 2147; estas normas nunca pudieron empezar a regir en su totalidad. Su entrada en vigor se planteó escalonada a medida que entrara en implementación un sistema informático que permitiera su aplicación. Sin embargo, nunca se tuvo el sistema informático y lo que se generó fue una situación de inseguridad jurídica y de falta de claridad sobre qué artículos de la norma estaban vigentes y cuáles no, qué operaciones se regían por lo establecido en el Decreto 390 y cuales por el Decreto 2685

de 1999 y las normas que lo modificaron. Fue tal el caos que obligó a la expedición del Decreto 1165 de 2019, que ya fue modificado por el Decreto 360 de 2021 (pp.7)

Las diversas tentativas nacionales por hacer más efectivo y accesible el comercio para toda la ciudadanía, se han visto limitadas por la incapacidad de crear un sistema informático sólido. Las plataformas que existen actualmente, también se ven restringidas por una gran cantidad de operaciones documentales y archivísticas, que requieren cierta pericia para ser solucionadas y que obligan al ciudadano a buscar videos tutoriales, capacitaciones virtuales y capacitaciones presenciales para poder ser operados. La anterior sustentación se afirma en base: Según declaraciones a Legiscomex de Juan Ricardo Ortega director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 2008-2011 la causa por la cual este servicio presenta inconvenientes se debe a que: “lleva casi 8 años sin invertirle equipos, actualizaciones y nuevos programas. Hoy ha crecido cerca de 5 o 10 veces más el número total de trámites y de tráfico en el sistema, pero el producto sigue igual lo que genera problemas de eficiencia”.

De otro lado se tiene, que si bien la expedición de estos decretos y sus subsecuentes derogaciones han sido intentos por permitir la participación de las personas naturales y de la ciudadanía en general, en las operaciones de comercio exterior, como lo presenta la cita anterior, todos los intentos han fracasado, precisamente porque el estado no ha podido solucionar de manera acertada el acceso de la información sobre operaciones aduaneras para que sea accesible de manera óptima a todas las personas que quieran participar de los procesos mercantiles.

El análisis aquí presentado, es material necesario para comprender como las actuales limitantes de acceso de la ciudadanía a las operaciones de comercio exterior, constituyen junto con las limitantes legales y jurídicas, el panorama actual en el que se puede pensar y proponer, una serie de acciones en que las personas jurídicas y naturales, puedan empezar a desarrollar

actividades comerciales, guiadas por las instituciones, enmarcadas en las leyes vigentes y mediadas por instrucciones fáciles de enseñar, aplicar y ejecutar. Esto con el fin de lograr un mayor beneficio de todas las partes involucradas, así esto implique la modificación de la reglamentación aduanera para que existan más facilidades de acceso y una mayor eficiencia en las operaciones de comercio exterior.

2.5 Marco Teórico

Teoría de la Ventaja Competitiva

Esta teoría es fundamental para poder entender como las agencias aduaneras han sido participes en el incremento o reducción de las exportaciones e importaciones, generando o no valor en las instituciones y entidades mediante la facilitación de la participación en el proceso de aduana. Sin embargo, la constante ha sido la presencia de barreras operativas en todos los procesos y su innegable figura en la basta normatividad y procedimientos rutinarios, burocráticos y administrativos que frenan o dilatan las operaciones comerciales ya sea dentro de los límites de la nación colombiana, o entre naciones diferentes. Y es que, si se realiza un análisis de la historia reciente de las aperturas económicas del país, se puede evidenciar que ha sido un recuento de grandes avances y fracasos que han marcado los derroteros de la tendencia nacional a importar más y exportar menos, lo no solo ha demostrado estar siempre por debajo de la media regional y no marcar importantes indicadores en la economía interna, sino que ha demostrado ser una fórmula que conlleva a la economía interna a un inevitable estancamiento.

En los últimos 30 años, se hace necesario analizar estos lentos avances y acelerados retrocesos, a la luz de la teoría de la ventaja competitiva. En esta teoría, se propone que los beneficios que un individuo puede obtener en un mercado, se devienen de la capacidad que tiene este de ofrecer un incremento del valor invertido haciendo que haya más participación e

integrando cada vez más sectores de la sociedad generando rentabilidad, inversión interna y una proporción de beneficios que exceden el valor de las mercancías importadas, otorgando obviamente mayor valor a los productos exportados:

El comercio exterior es una apuesta que está determinado por la pérdida desmesurada o por la ganancia extravagante, pero eso solo puede ocurrir si existe un cierto nivel de protección por parte de los organismos y entidades estatales. Aun así, las personas naturales dentro del territorio nacional que han estado participando del comercio exterior desde 1991, han obtenido rentabilidad de sus acciones y operaciones aduaneras., esto debido a que han sabido competir con los precios y calidad de sus mercancías tanto en otras naciones como en Colombia.

La teoría que le da título a este apartado, dice que la única alternativa para que esta nación que no tiene tan buenos medios de producción, pueda competir en el mercado y pueda generar valor y rentabilidad, es que ofrezca calidad y precios accesibles en sus productos y mercancías lo que hace que pueda competir tanto en el mercado interno domestico como con el mercado exterior, regional o internacional. Para poder lograr esto se hace necesario también que las entidades brinden el apoyo y el seguimiento a los pequeños y medianos productores para que puedan participar y competir en el ejercicio comercial.

Para el caso de Colombia, es de especial tema de análisis el hecho que las agencias de aduanas como ente regulador de la fluencia de bienes y servicios, son entidades que no solo han posibilitado que personas naturales en todo el territorio nacional hayan creado empresa, sino que también han limitado el ingreso y salida continuamente de mercancías, argumentando que por determinadas regulaciones los proceso aduaneros se dilatan, lo que hace que la ventaja competitiva que pueda llegar a tener la nación se vea limitada por medidas de orden normativo. Mas allá de este aspecto, la necesidad de comprender a la luz de la teoría de la ventaja

competitiva el rol de las agencias aduaneras y de entidades como la DIAN en los actuales procesos de comercio exterior, es de vital importancia para los efectos analíticos de este proceso investigativo. Mediante el presente proceso de investigación, se busca también determinar como la teoría de la competitividad podría ser uno de los factores determinantes para que las personas naturales y jurídicas puedan participar más activamente en el comercio y el mercado de aduanas con la intervención de agencias aduaneras y más con un apoyo institucional o bien; con la formación suficiente para hacerlo emanada de una entidad pública o del propio estado.

2.6 Alcance

Esta investigación es pionera en el campo del análisis de la situación aduanera del país y de cómo la ciudadanía, específicamente quienes se distinguen como personas naturales y jurídicas en su actividad comercial, pueden participar de las operaciones mercantiles del comercio exterior, sin la intermediación de las agencias aduaneras. A partir de la búsqueda de investigaciones similares que han suscitado este fenómeno, se ha logrado determinar que la existencia de material bibliográfico referido con el objeto de investigación aquí señalado, es casi nula, por no decir precaria. Las investigaciones, tesis y exploraciones relacionadas con el análisis actual de la participación de las personas naturales en las operaciones de comercio exterior, se reduce a una superflua y breve descripción de la evolución de la normatividad aduanera y de cómo ha significado avances o retrocesos en materia de política aduanera internacional, dejando de lado la actuación de agentes sociales y de la ciudadanía en general. Esta afirmación se sustenta en la revisión de las capacitaciones que ofrece la DIAN tanto a personas naturales como personas jurídicas en las cuales no se observa esfuerzos significativos por capacitar a los usuarios que intervienen en las operaciones de comercio exterior. Se hicieron búsquedas sobre las

capacitaciones ofrecidas por dicha entidad las cuales son prácticamente inexistentes, se encuentran manuales que no suelen ser actualizados a la par de la norma.

Por ello, se establece que el alcance que pueda llegar a tener esta investigación, está determinado por su impacto en futuros análisis en este campo y en las facilidades que pueda brindar a quienes quieren hacerse partícipes y actores dinámicos de las operaciones comerciales. Si bien es obvio que, por ser pionera en este campo, la presente investigación no llegará a transformar las políticas y el marco aduanero actual, si se quiere que sirva como referencia para los procesos de investigación venideros, tanto para los ámbitos académicos, como para el área propiamente del desarrollo aduanero nacional, tanto institucional como legislativamente. En ese sentido, su carácter es más exploratorio que descriptivo, ya que es un tema que se ha abordado poco o nada en las recientes investigaciones (desde hace más o menos 5 años hasta el presente) adelantadas en materia de análisis aduanero.

Los resultados que se presentaran como fruto de todo el proceso investigativo, pretenden dar las bases necesarias para la familiarización de los procesos legales y las pautas bajo las cuales las personas naturales se pueden hacer partícipes del comercio exterior como agentes económicos y dinámicos. De otra parte, se tiene que una de las pretensiones de esta investigación, es sentar bases para investigaciones futuras que aborden un tema similar o el mismo tema, encontrando aspectos que se hayan dejado de lado o ampliando el panorama del problema estudiado. Por tanto, la pretensión más allá de una transformación de las condiciones actuales de la aduana nacional, es servir como referente investigativo para las exploraciones venideras brindando referentes, métodos y teorías esenciales para mejorar la situación de las políticas aduaneras que se viven actualmente en el país.

2.7 Justificación

En los últimos 10 años, Colombia ha dado muestras de un acelerado proceso de participación comercial exterior a comparación de la década que le antecedió y ha debido actualizarse según las demandas y exigencias de un mercado hiper globalizado (Ver serie estadística según DANE de importaciones y exportaciones colombianas durante los últimos 10 años).

Figura 1. Balanza Comercial Colombia 2000-2010 DANE

DANE INFORMACIÓN PARA TODOS		El futuro es de todos		Gobierno de Colombia
Balanza Comercial				
Colombia, balanza comercial anual 1980 - 2022**				
Años	Millones de dólares FOB			Balanza
	Exportaciones	Importaciones		
2000	13.158	10.998		2.160
2001	12.330	11.997		333
2002	11.975	11.897		78
2003	13.129	13.026		103
2004	16.788	15.649		1.140
2005	21.146	19.799		1.347
2006	24.512	24.534		-22
2007	30.279	30.807		-528
2008	36.786	37.152		-366
2009	32.846	31.181		1.665
2010	39.713	38.154		1.559

Nota: Tomado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas>

Figura 2. Balanza Comercial Colombia 2011-2022* DANE

DANE INFORMACIÓN PARA TODOS		El futuro es de todos Gobierno de Colombia	
Balanza Comercial			
Colombia, balanza comercial anual 1980 - 2022**			
Años	Millones de dólares FOB		
	Exportaciones	Importaciones	Balanza
2011	56.915	51.556	5.358
2012	60.125	56.102	4.023
2013	58.826	56.620	2.206
2014	54.857	61.088	-6.231
2015	36.018	51.598	-15.581
2016	31.768	42.849	-11.081
2017	38.022	43.972	-5.950
2018	41.905	48.945	-7.040
2019	39.489	50.271	-10.782
2020	31.056	41.185	-10.130
2021	41.390	56.649	-15.259
2022*	12.973	17.280	-4.307

Nota: Tomado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas>

El crecimiento y desarrollo del país en el área comercial, se debe en gran medida a la apertura económica que produjo la firma de diversos tratados comerciales entre Colombia y varias potencias económicas mundiales: la Unión Europea, Estados Unidos de América, China y varios países de Latinoamérica. Esto no solo se ha traducido en beneficios (y adversidades por igual) para las empresas nacionales, sino que obligo a la legislación nacional a simplificar y hacer más accesibles ciertos procesos comerciales, con el fin de acrecentar la competitividad interna, promover el comercio exterior entre la población civil y simplificar procesos que antes se dilataban o requerían una fuerte intervención burocrática. Esto aseguro que los llamados Operadores Económicos Autorizados (OEA) realizarán desde su creación e implementación en el país, mejoras significativas en la cadena de suministro de bienes. Según Acevedo (2015):

(...) en virtud de la aceptación del marco normativo de la OMA que hiciera Colombia en su calidad de Estado miembro, se ha producido una serie de normas jurídicas que buscan la creación de personas jurídicas especiales, los denominados operadores económicos autorizados (OEA), 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 (pp. 125).

La participación de personas jurídicas especiales, ha significado una mejora en las operaciones ya que son estas quienes han ido aumentando el comercio internacional de productos nacionales y el comercio nacional de productos internacionales, como lo afirma la anterior cita. Al mismo tiempo, la participación de personas naturales que ha aumentado considerablemente con el avance de nuevas operaciones logísticas, aduaneras y comerciales, ha hecho que la proyección en el futuro de las agencias aduaneras, se vea en riesgo, con la implementación en la normatividad aduanera que ha surgido cambios tales como: La actuación aduanera directa según el artículo 33 del decreto 1165 de 2019 para las personas naturales y/o jurídicas sin algún límite de monto u operaciones de comercio exterior específicas como si se requería en su anterior norma donde las importaciones no podían superar los 1000 USD y las exportaciones los 10000 USD. Otro claro ejemplo, es la creación de los OEA que también gozan de este beneficio de actuar de manera directa sin la intermediación aduanera. A la larga las Agencias de Aduanas serían reemplazada por las acciones y operaciones de personas naturales y jurídicas quienes podrían realizar a menor costo, lo que estas agencias realizan. Una razón importante, es que el precio de mantenimiento de estas agencias es elevado lo que ha hecho que su efectividad sea objeto de debate. Según Rodríguez (2014):

(...) en definitiva las agencias de aduana tenderán a desaparecer. Mientras en el nuevo estatuto aduanero se simplifican los procesos para particulares, para las agencias de aduana se vuelve más difícil la supervivencia, dados los altos costos para su funcionamiento. Las repercusiones podrían ser las expuestas previamente o unas

similares, por lo que el estudio de la importancia de las agencias aduaneras en el comercio exterior colombiano y el impacto que tendría sobre ellas el nuevo estatuto aduanero es justificable (pp. 20).

Una parte importante del proceso investigativo que se presenta a continuación, tiene que ver precisamente con como algunas de las de las operaciones de personas naturales y jurídicas, pueden significar un cambio sustantivo en las operaciones de las llamadas agencias aduaneras lo que, a mediano plazo, podría sustituir la intervención de estas entidades en las operaciones de comercio interno y externo. Aquí subyace su importancia como objeto de investigación.

2.8 Hipótesis de la Investigación

La hipótesis implementada para determinar las acciones que las personas naturales y jurídicas pueden realizar sin la intervención de agencias de aduanas es una hipótesis de carácter causal. Según Freire (2018):

Este tipo de hipótesis no solo establece relaciones entre las variables, sino la naturaleza causal de las mismas. Indican cuál de las variables puede ser considerada como causa, predictora o variable independiente, y cuál puede ser considerada efecto, variable dependiente u observada. Un rasgo propio de este tipo de hipótesis es que establece una relación temporal entre los fenómenos. La variable independiente (causal) precede temporalmente a la variable dependiente (efecto). (pp.133).

Las variables en este caso, constituyen las características cualitativas de los procesos de comercio exterior. Las aduanas por un lado y las acciones de las personas naturales y jurídicas de otro. Por una parte, se tiene que las aduanas pueden actuar de forma directa o indirecta y pueden regular una gran cantidad de mercancías y operaciones que varían según lo requiera la acción del

agente aduanero. De otra parte, se tiene que las acciones también pueden ser distintas e involucran tanto los procesos de importación como de exportación. En ese orden de ideas, se ha decidido tomar estos dos actores de las operaciones mercantiles como variables, no solo porque adquieren diversos valores entre sí, sino porque en algunos momentos tienen la posibilidad de crear relaciones de dependencia e independencia,

Se tiene pues que las acciones de las personas naturales dependen de la normatividad de la agencia de aduana, y las acciones de la agencia de aduana pueden desaparecer o dejar de ser operativas si las acciones de las personas naturales se regulan mediante otro marco normativo diferente. Esta podría ser en efecto la hipótesis que se plantee para este proceso investigativo, sin embargo, lo que se quiere determinar es que acciones pueden realizar las personas naturales y no si las funciones de las agencias aduaneras van a desaparecer o se van a mantener. En ese sentido, las acciones de las personas naturales y jurídicas, podrían ser susceptibles de cambiar, si cambian las políticas de las agencias de aduana. Las acciones serán pues la variable dependiente y la operación de las agencias aduaneras serán entonces las que constituyen o completan el conjunto de la variable independiente. La relación entre estas dos variables es inversamente proporcional. Esto significa que, si las acciones de las personas naturales y jurídicas aumentan en el ámbito del comercio internacional, la función y operabilidad de las agencias aduaneras disminuirá y, por el contrario; si la injerencia de las agencias aduaneras aumenta en materia de regulación de operaciones mercantiles, las acciones de las personas naturales se verán afectadas y por tanto se reducirán significativamente.

3 METODOLOGÍA

Dada la naturaleza del objeto de investigación aquí presentado, se decidió por una metodología de corte cualitativo. Esto se debe a que las características de las variables anteriormente explicadas, corresponden a una sección de la realidad experiencial que puede ser determinada a partir de la observación, la descripción y la narración de las acciones desarrolladas por cada uno de los actores sociales. En cuanto al objeto de análisis, este corresponde a una situación de orden histórico-social, producto de la relación entre las instituciones y los individuos, lo permite haber usado una serie de instrumentos y de enfoques, basados en las ciencias sociales. Respecto a este método afirma Quintana (2006)

(...) precisemos que los enfoques de corte cuantitativo se centran en la explicación y la predicción de una realidad considerada en sus aspectos más universales y vista desde una perspectiva externa (objetiva), mientras que los de orden cualitativo se centran en la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos particulares como fruto de un proceso histórico de construcción y vista a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, es decir desde una perspectiva interna (subjetiva) (pp. 48)

El método cuantitativo se basa en la recolección de datos cuantificables, en algo así como la enumeración de los aspectos de la realidad, para que sea más fácil su transformación como datos numéricos ingresados a bases, relacionados mediante operaciones y evidenciados de forma estadística como proyecciones matemáticas de la realidad (pp.50) Por esa razón, decidió emplear un método que tenga que ver con las intenciones y las actuaciones de agentes sociales , que en este caso desempeñan su quehacer en el ámbito económico, desarrollando sus funciones como actores de la economía nacional. Si bien la economía es una ciencia susceptible de usar método derivados de las matemáticas, lo que se hizo fue analizar las acciones, las actividades

En el proceso de las fases multicíclicas se parte de cuatro estadios básicos: la formulación, el diseño, la ejecución y el cierre. En la primera fase, la de formulación; se estudiaron las acciones legales que pueden realizar las personas naturales y jurídicas en el marco de las operaciones mercantiles de comercio exterior, sin precisar de ayuda o intervención de las agencias aduaneras. Luego de esta fase, se siguió con el diseño de la investigación, en la que considero preparar o diseñar un plan que se ajuste a los objetivos de investigación y que, al

Figura 4. Diseño de la investigación

mismo tiempo,

Pregunta de Investigación	Objetivos		Hipótesis		Metodología	Casuística	Variables	Alcance
	General	Específicos	Principal	Secundaria				
¿Están las personas naturales y/o jurídicas preparadas para realizar una operación aduanera de importación o exportación sin la intervención y asesoría de una Agencia de Aduanas?	Establecer si las personas naturales y jurídicas podrían realizar operaciones aduaneras de comercio exterior sin la intervención de las "Agencias de Aduanas" en los procesos requeridos para llevar a cabo dichas operaciones, evitando incurrir en faltas ante la autoridad aduanera a través de la actuación directa.	<ul style="list-style-type: none"> •Identificar los cambios más sustanciales en la normatividad aduanera en los últimos 10 años. •Comparar la normatividad actual y anterior buscando que operaciones legales podrían desarrollar personas naturales y jurídicas con y sin la intervención de agencias aduaneras. •Examinar que tipo de operaciones actualmente, pueden realizar personas naturales y jurídicas sin la intervención de agencias aduaneras. 	Que acciones pueden realizar las personas naturales, y no, si las funciones de las agencias de aduanas vana a desaparecer o se van a mantener	Se tiene pues que las acciones de las personas naturales y/o jurídicas dependen de la normatividad aduanera y las acciones de las agencias de aduanas pueden desaparecer si las acciones de las personas naturales y/jurídicas se regulan mediante otro marco normativo.	Metodología Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> •Entrevistas y estudios de caso. •Revisión documental y bibliográfica (normas, leyes, artículos y constitución nacional) 	Variable dependiente (acciones de las personas naturales y/o jurídicas) y variable independiente e (las Agencias de Aduanas)	Aporte a las investigaciones futuras

Nota: elaboración propia

Para la elaboración de la tabla de diseño de investigación, se utilizaron los elementos propios de esta, a saber: la pregunta de investigación, los objetivos, general y específicos, la hipótesis principal y secundaria, la metodología de investigación, casuística, (entrevistas y estudios de caso) y revisión de bibliografía, alcance. Respecto a la pregunta de investigación, se analizó si las personas naturales están en la capacidad de realizar operaciones aduaneras, en el marco de las leyes actuales, por tanto; el objetivo general es determinar si pueden o no realizar operaciones aduaneras las personas naturales y/jurídicas sin la intervención de las agencias de

aduanas, en todos aquellos procesos requeridos para llevar a cabo tales operaciones, en el marco de las leyes vigentes.

De manera específica esta investigación arrojo qué cambios en la normatividad existen en la actualidad y la compara con la normatividad anterior a fin de determinar qué tipo de operaciones están en capacidad de realizar las personas naturales y/o jurídicas. La relación entre estas dos variables es inversamente proporcional, lo cual lleva al planteamiento de la siguiente hipótesis: ¿Que acciones pueden realizar las personas naturales, y no, si las funciones de las agencias de aduanas van a desaparecer o se van a mantener?

De otro lado se tiene, que el carácter cualitativo de estas acciones en el marco legal que las rigen; es descriptivo, analítico y propositivo, está basado en la observación de hechos históricos, sociales y económicos en el ámbito del comercio exterior. Ahora bien, en cuanto a la metodología que se utilizó, esta es de corte cualitativo, de ahí que los sean entrevistas, estudios de caso y la revisión documental y bibliográfica de las normas vigentes, al igual que las que ya han sido derogadas. Para finalizar, las dos variables son de un lado, las acciones de las personas naturales y las acciones de las agencias aduaneras y; como indicadores del desarrollo de esta investigación, se propusieron los aportes para las investigaciones futuras y no solo como indicadores sino no como sugerencia final.

Luego del diseño de la investigación, la siguiente fase que corresponde a la ejecución de la investigación, tuvo por objeto determinar cuáles serían las estrategias, instrumentos y enfoques pertinentes para establecer contacto con el objeto de estudio. Para este caso se determinó que las entrevistas y el estudio de caso, serían las herramientas válidas para recolectar la información necesaria, mediante la cual se determinarían los resultados y se construirían conclusiones y recomendaciones para investigaciones futuras.

Finalmente, el cierre, constituye la fase de la sistematización de la información y la presentación de los resultados obtenidos, los cuales se contrastarán con los objetivos planteados. Cabe señalar, que en esta metodología se realizan cierres a manera de conclusiones preliminares tras cada episodio de análisis de la información recolectada, de ahí que el grafico anterior presente dos cierres.

3.1 Tipo De Investigación

Comparativa, por cuanto se requería establecer las diferencias que hacen a un régimen aduanero, el actual o el nuevo, más conveniente para las Agencias medianas con respecto del otro; para su ejecución se realizó la definición básica de algunos conceptos y la contrastación de las diferencias que se presentan entre los dos regímenes.

Explicativa, por cuanto se requería determinar o establecer el impacto mediante la relación causa-efecto de la implementación del Nuevo Régimen Aduanero respondiendo a las preguntas por qué y cómo se llegaría a una situación determinada.

4 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA.

Antes de 1990, Colombia presentaba un modelo económico proteccionista enfocado a la economía agraria y a la producción y consumo local con una reducida presencia, casi nula, de comercio internacional. Tanto así, que para agosto de 1971 el porcentaje de bienes incluidos en el grupo de productos de libre importación era del 3.4 %. Sin embargo, con la galopante implementación del neoliberalismo a nivel mundial, el país se ve en la necesidad de generar un plan de desarrollo económico ligado a la apertura de sus mercados.

Colombia como miembro de la OMC desde el 30 de abril de 1995, ha planteado como pilar fundamental de su política comercial, el desmonte de las restricciones a las importaciones, la generación de medidas que permitan una apertura económica adecuada en conjunto con un paquete de mecanismos que ayuden al correcto desarrollo y estabilización de la macroeconomía (minimización y eliminación de los posibles factores que pueden llegar a afectar la estabilidad de la economía).

Por supuesto, esta decisión fue tomada con el fin de no solo mejorar sus relaciones comerciales, sino de incentivar el crecimiento de la industria nacional por medio de la competencia con los demás países, trayendo consigo una mayor oferta tanto de bienes como de posibles consumidores.

Cabe aclarar que se han tomado medidas paulatinas y graduales en pro de tal apertura sumadas a una liberalización del comercio hacia un mercado globalizado, optando por medidas de reducción de aranceles, disminución de medidas no arancelarias y compromiso de acceso a mercados apenas imaginables anteriormente.

Actualmente Colombia cuenta con una política comercial esencialmente abierta, con avances en la desgravación arancelaria parcial de gran parte de sus bienes y con presencia de

algunas restricciones de tipo no arancelario, enfocadas principalmente a requisitos de registro y licencias de importación.

Aunque se ha presentado un avance significativo comparado con la economía colombiana de hace cuarenta años, aun se evidencia el atraso en algunos aspectos de los niveles de desarrollo, en los sistemas de ejecución y regimiento de medidas como por ejemplo de comercio, donde su infraestructura aduanera y comercial es precaria frente a países con economías robustas, establecidas y con alto nivel de desarrollo e inversión.

Cabe mencionar a grandes rasgos y de manera muy superficial, que el proceso de apertura económica es complejo, extenso y depende de una correcta y adecuada implementación de medidas acordes al panorama de la economía junto a los factores externos que por naturaleza propia no son manejables o en ocasiones predecibles. Las externalidades juegan un papel crucial en este proceso.

A lo largo de este escrito se enunciarán y desarrollaran algunas falencias y vacíos en la política comercial enfocadas en la legislación aduanera actual y a los planes que se han implementado y desarrollado con el fin de avanzar y mejorar la actuación de Colombia en el comercio internacional.

4.1 Injerencia De Los Acuerdos De La OMC En Los Cambios De La Legislación Aduanera Colombiana.

Mediante la Ley 170 de 1994, el Congreso de República de Colombia aprobó el instrumento fundacional de la OMC y posteriormente., Colombia participa en los Consejos y Comités regulares, realiza las notificaciones de cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos, analiza la política comercial de los miembros y contribuye en los debates sobre el devenir del entorno económico y comercial internacional.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (**AFC**) entró en vigor el 22 de febrero de 2017 interpone medidas que los países miembros deberán ajustar con el fin de facilitar, agilizar y simplificar las operaciones de comercio exterior. Este acuerdo esta compuesto por 3 secciones:

- Categoría A: a la entrada en vigor del Acuerdo. (12 Artículos)
- Categoría B: plazo (x) después de entrada en vigor
- Categoría C: en un plazo (x) después de entrada en vigor y de recibir asistencia para crear capacidad (apoyo de donantes miembros y Organizaciones Internacionales).

La mayor injerencia que ha tenido este acuerdo con la OMC en la legislación aduanera han sido los Artículos 7 Y 10 de la sección 1ª continuación

Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías.

- *Tramitación previa a la llegada:* Obligación de mantener procedimientos que permitan remitir la documentación de la importación de manera previa al arribo de la mercancía, para iniciar su revisión (es opcional hacerlo por vía electrónica).
- *Pagos electrónicos:* es una obligación de mejor empeño encaminada a establecer o mantener procedimientos que permitan el pago electrónico de los impuestos, derechos, tasas y cargas recaudados por las aduanas en el momento de la importación o exportación.
- *Separación del levante de la determinación final de derechos:* Obligación de permitir el levante de los bienes antes de la determinación final de derechos, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos, en los casos en que dicha determinación no se produzca en un plazo corto luego del arribo de la mercancía, también se faculta al Miembro a imponer garantías 44

- *Gestión de riesgo*: Se crea un compromiso de mejor empeño para establecer o mantener un sistema aduanero de manejo del riesgo, de manera no discriminatoria, basado en criterios apropiados de selectividad.
- *Auditoría post- despacho*: Se establece el compromiso de mantener auditorías post despacho, bajo criterios de manejo de riesgo y de manera transparente.
- *Establecimiento y publicación de plazos promedios de levante*: se exhorta a los miembros a publicar sus plazos promedios de levante y a compartir sus experiencias en la medición de dichos plazos.
- *Operadores Autorizados*: Contempla ofrecer medidas adicionales de facilitación tales como: reducción de documentación o inspecciones, pagos diferidos, garantías etc., a operadores que cumplan con criterios específicos en materia de cumplimiento, solvencia y seguridad en la cadena de suministro, así como la posibilidad de negociar acuerdos de reconocimiento mutuo.

Artículo 10: Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito

- *Formalidades y requisitos de documentación*: establece el compromiso de revisar los requisitos y formalidades y, en función de los resultados de dicha revisión, minimizar la complejidad de los procedimientos para agilizarlos, reducir tiempos y costos.
- *Aceptación de copias*: Se establece una obligación de mejor empeño de aceptar copias físicas o electrónicas de los documentos soportes requeridos.
- *Uso de estándares internacionales*: Se exhorta a los miembros a utilizar estándares internacionales relevantes, como base para sus procedimientos de

exportación, importación y tránsito y a participar en la revisión de dichos estándares con las organizaciones internacionales.

- *Ventanilla Única*: Establece una obligación de mejor empeño de prever o mantener una ventanilla única para el envío de documentación o requisitos para la importación, exportación o tránsito y en lo posible, hacerlo por medios electrónicos.

- *Inspección previa a la expedición*: elimina el uso de tales inspecciones en relación con clasificación y valoración aduanera. Anima a los miembros a no introducir nuevos requisitos en su uso.

- *Uso de agentes de aduana*: contempla una cláusula frente a los requisitos en materia de agentes de aduana y el compromiso, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de no establecer su uso obligatorio, quienes ya lo exijan pueden mantenerlo.

- *Procedimientos comunes en frontera y requisitos de documentación uniforme*: Se prevé la obligación de establecer procedimientos y documentación uniforme a lo largo del territorio, sin que esto limite la posibilidad de establecer procedimientos diferenciados basados en el tipo de bienes, o en criterios de administración del riesgo.

- *Mercancías rechazadas*: Crea la obligación, sujeta a lo previsto en las legislaciones nacionales, de permitir al importador reenviar o devolver mercancías rechazadas por las autoridades de un país miembro por incumplimiento de estándares técnicos, sanitarios o fitosanitarios.

- *Entrada temporal / perfeccionamiento activo y pasivo*: Sujeto a lo previsto en la legislación nacional, los miembros se comprometen a permitir el ingreso de mercancías libres total o parcialmente de impuestos a la importación, si dichas

mercancías son importadas para transformación, procesamiento o reparación y posterior reexportación, o exportadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reimportación. (Cárdenas, 2016, pp 43-45).

4.2 Compromisos de Colombia con la OMA.

Colombia es país miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y firmó carta de adhesión al Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global en el año 2008, comprometiéndose a cumplir los objetivos allí establecidos, su misión un régimen comercial más seguro, facilitar el comercio mundial y dar un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre Aduanas y Empresas Podemos establecer que la implementación mas significativa hasta ahora producto de esta relación ha sido la creación Operador Económico Autorizado. (OEA).²³

Operador Económico Autorizado: Gozan de una serie de privilegios y beneficios al importador, exportador u operador de comercio exterior que demuestre ante la autoridad aduanera el cumplimiento de los requisitos exigidos para calificar como OEA cuyo fin es garantizar la seguridad y confianza en los procesos de la cadena logística que atraviesa la mercancía en una operación de comercio exterior. Entre algunos de dichos beneficios de mayor relevancia están:

- Reducción en las garantías que respalden ciertas operaciones.
- Actuación directa.
- Beneficios tributarios.

Los anteriores aspectos mencionados han sido base para el continuo cambio de la legislación aduanera colombiana desde la emisión del Decreto 2685 de 1999 hasta la actualidad el Decreto 360 de 2021. El estado en su continua búsqueda del cumplimiento de estos acuerdos

²³²³ Consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/>

ha modificado paulatinamente la norma y los procesos prácticos de funcionarios de la DIAN así como de los auxiliares de la función pública Agencias de Aduanas, sistemas informáticos, software y demás herramientas que permitan la facilitación y simplificación de comercio exterior en el país. La presente investigación hará énfasis en la actuación aduanera directa considerando cada actualización en los diferentes estatutos aduaneros liberados por el gobierno nacional.

5 MODELO ÚNICO DE INGRESOS, SERVICIO Y CONTROL AUTOMATIZADO (MUISCA)

En el año 1993 se fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN) dando como resultado la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como una unidad administrativa con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, modificada sólo por una reforma de 1999 (Decreto 1071); ésta es la naturaleza jurídica actual de la DIAN.²⁴

En efecto, desde sus inicios la DIAN se encargó del control y vigilancia del cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones”. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2008)

La modernización trajo consigo para el año 2003 el Proyecto Muisca (Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado) actualizando sus sistemas informáticos para dejar a un lado los tramites manuales inicialmente con el fin de detectar la evasión de impuestos y garantizar la recaudación de impuestos para la operación del estado y pago de la deuda extranjera. Este modelo tiene como propósito integrar, agilizar, facilitar y simplificar los procedimientos utilizados por la DIAN. La implantación de esta aplicación tiene como objetivo hacer más fáciles los procesos de la administración tributaria, aduanera y cambiaria.

Implementa la creación de un Nuevo Registro Tributario (Artículo 19, Ley 863 de 2003) el cual ha sido llamado el nuevo RUT, su objetivo formalizar cada posible contribuyente del Estado en temas tributarios, cambiario y de comercio internacional. Adicional a ello, por medio

²⁴ Consultado en <https://www.dian.gov.co/>

de este sistema se controla la entrada y salida de mercancías, así como la realización de documentos tales como Solicitud de Autorización de Embarque (SAE) Declaraciones de Exportación (DEX) Planilla de Envío estos documentos son requeridos para la realización de una exportación desde Colombia.

En temas de importación MUISCA controla la llegada de mercancías, las empresas de transporte internacional (Navieras, Aerolíneas, Agentes De Carga, Etc.) deben ingresar y manifestar allí las cargas que ingresan al país, sin embargo, los documentos de la importación como por ejemplo la Declaración de Importación se debe realizar en un aplicativo llamado Siglo XXI o Syga.

Desde su creación hasta la actualidad estos dos sistemas informáticos de la DIAN presentan recurrentemente inconvenientes para sus usuarios, deben realizar continuos mantenimientos y a su vez emitir planes de contingencia manuales que de cierta manera retrasan las operaciones de comercio exterior. Según declaraciones a Legiscomex de Juan Ricardo Ortega director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 2008-2011 la causa por la cual este servicio presenta inconvenientes se debe a que: “lleva casi 8 años sin invertirle equipos, actualizaciones y nuevos programas. Hoy ha crecido cerca de 5 o 10 veces más el número total de trámites y de tráfico en el sistema, pero el producto sigue igual lo que genera problemas de eficiencia”.

Ortega agregó que se tiene planeado rehacer este programa para que sea útil al volumen de uso actual. “Se están invirtiendo millones de dólares, no tengo presente la cifra exacta, lo que sí es seguro es que lo vamos a tener que rehacer por completo. Sin embargo, aún no se puede lanzar porque no ha salido el nuevo Estatuto Aduanero. No es posible tener un programa nuevo montado sobre el estatuto viejo”.²⁵

Aunque en la actualidad ya hay una reforma al estatuto aduanero que mencionaba el exdirector de la DIAN Y se han realizado actualizaciones y modificaciones en pro de mejoras a los sistemas, en épocas de mucho flujo en la red los inconvenientes persisten y al día de hoy la DIAN no cuenta con el sistema adecuado que funcione en correlación con la norma escrita y la práctica.

²⁵ Consultado en <https://www.legiscomex.com/>

6 HISTORIA DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS, DECLARANTES Y ACTUACIÓN DIRECTA EN COLOMBIA

Las agencias de aduanas en Colombia, tienen una historia que está directamente relacionada con el origen del comercio internacional. No fue sino hasta bien entrada la década del 30 del siglo pasado, cuando la llegada del tren a vapor y de los barcos cargueros, influenciados por el comercio de tabaco, quinua y café, hizo necesaria la creación de entidades que regularan la salida y entrada de productos (Asturias, 2013, pp.5). Para ese entonces, Colombia ya tenía acuerdos comerciales con varios países de Europa y de América Latina. A saber: el tratado comercial con Suiza en 1908, Tratado para el desarrollo de las Relaciones Comerciales entre Colombia y Suecia de 1928, Arreglo de Comercio Colombo-italiano, firmado el 28 de abril de 1938 y Tratado de Comercio y Navegación celebrado entre la República de Colombia y la República Argentina entre otros. Desde este momento, que el país va a transitar por más de 60 años, a través de una senda de poco o nulo avance en materia de infraestructura comercial y aduanera, lo que provocará que casi todo el siglo XX, este en busca de legalizar las entidades y las formas en que opera el comercio exterior para poder adecuarse internamente, y responder a las exigencias de un mundo que avanza a grandes carreras y saltos y una economía interna que caminaba sin apuros.

La necesidad de crear una entidad aduanera y un cuerpo normativo fuerte, se va a lograr solo hasta el final del siglo anterior, tras los cambios con la Constitución de 1991, la creación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en 1993, los acuerdos con la OMC 1995, firma de acuerdos y tratados comerciales con otros países en los cuales, Colombia se compromete a iniciar con cambios sustanciales en sus procesos aduaneros. A continuación, se relacionará las normas y leyes producto de lo mencionado anteriormente.

6.1 Decreto 2685 De 28 De diciembre De 19926.

Modifica la legislación aduanera colombiana, su principal objetivo es recopilar, armonizar y simplificar todas las normas en materia tributaria, aduanera y cambiaria, para incursionar y facilitar la inserción de la economía del país en el mercado internacional y en el comercio exterior (pp.2)

En el Artículo 10 decreta la Intermediación Aduanera a través de las comúnmente denominadas “SIA” (Sociedades de Intermediación Aduanera) declarantes para los procedimientos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (pp.23)

En el Artículo 11 decreta la “Actuación Directa” quienes en su calidad de importador o exportador pueden declarar en su nombre y representación solo si: se trata de UPA, ALTEX, PEX, viajeros, personas naturales y/o jurídicas cuyas exportaciones en el valor FOB no superen diez mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD10.000) y personas naturales y/o jurídicas cuyas importaciones no superen el valor FOB de mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD1.000), diplomáticos, viajeros y empresas transportadoras siempre que haya a lugar según las disposiciones que allí explica (pp.24)

6.2 Decreto 2883 De 06 De agosto De 2008²⁷.

Modifica el Capítulo I del Título II del Decreto 2685 de 1999, desaparecen las “Sociedades de Intermediación Aduanera” y las nombra como “Agencias de Aduanas”, creando cuatro niveles, de su patrimonio líquido y su ejercicio de actividad en cada administración depende su clasificación en dichos niveles:

²⁶ Consultado en <https://www.redjurista.com/>

²⁷ Consultado en <https://vlex.com.co/>

Nivel I: Debe ejercer su actividad en todo el territorio aduanero nacional y todas las operaciones de comercio exterior y un patrimonio líquido mínimo tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500.000.000,00).

Nivel II: Deberá ejercer su actividad en todo el territorio nacional respecto de operaciones sobre las cuales no exista limitación alguna para ejercer el agenciamiento aduanero y un patrimonio líquido mínimo cuatrocientos treinta y ocho millones doscientos mil pesos (\$438.200.000,00).

Nivel III: 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 y un patrimonio líquido de ciento cuarenta y dos millones quinientos mil pesos (\$142.500.000,00).

Nivel IV: 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 y un patrimonio líquido de cuarenta y cuatro millones de pesos (\$44.000.000,00).

En adición a los anterior se decretan las responsabilidades, obligaciones y demás requisitos que se deben cumplir al interno en aspectos de contratación de personal, servicios prestados, control, auditorias, tributarios, financieros, garantías, infracciones para ejercer como

agencia de aduanas. La actuación aduanera directa no modifica a grandes rasgos lo decretado en la norma anterior.

6.3 Decreto 390 De marzo 07 De 2016²⁸

Modifica la regulación aduanera, busca modernizar, compilar y adecuar la normativa local con los convenios internacionales de la Comunidad Andina, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas y dar cumplimiento a los acuerdos internacionales para mejorar las prácticas de gestión de riesgo en la lucha en conductas tales como “contrabando y lavado de activos, prevenir el riesgo ambiental y la violación de los derechos de propiedad intelectual, defender la salud, garantizar la seguridad en fronteras y, en general, la seguridad de la cadena logística”.

Se crean los “Operadores Económicos Autorizados” (OEA) los cuales cuentan con una serie de privilegios y beneficios al importador, exportador u operador de comercio exterior que demuestre ante la autoridad aduanera el cumplimiento de los requisitos exigidos para calificar como OEA cuyo fin es garantizar la seguridad y confianza en los procesos de la cadena logística que atraviesa la mercancía en una operación de comercio exterior. Entre algunos de dichos beneficios de mayor relevancia están:

- Reducción en las garantías que respalden ciertas operaciones.
- Actuación directa.
- Beneficios tributarios.

6.4 Decreto 1165 de julio 02 de 2019²⁹

²⁸ Consultado en <https://www.mincit.gov.co/>

²⁹ Consultado en <https://actualicese.com>

Dicta unas nuevas disposiciones al régimen de aduanas. En su artículo 33 indica que el importador o exportador podrá actuar de manera directa sin la intermediación de una agencia de aduanas y sin ninguna excepción, tampoco con cumplimiento de cuantías, frecuencia y demás aspectos que si eran regulados en las anteriores legislaciones. Este decreto fue reglamentado por la Resolución 46 del 26 de Julio de 2019, el cual especifico los requisitos y tramites que deben realizar las personas naturales y/o jurídicas que gozaran de este beneficio, allí especifica que puede ser en su nombre y representación o a través de un apoderado. A continuación, se presenta un resumen puntual, de dos de los capítulos más dicientes de este decreto que precisamente, determinan las sanciones a las que los infractores de operaciones comerciales y aduaneras, se pueden ver expuestos en caso de no seguir al pie de la letra las instrucciones y normas vigentes.

6.5 Decreto 360 De abril 07 De 2021³⁰.

El decreto 360 de 2021, expedido el 7 abril del mismo año por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como principal objetivo facilitar operaciones de orden aduanero y comercio exterior. Su promulgación se da después de las graves consecuencias sociales y económicas, generadas por la pandemia del COVID- 19 en Colombia. Como novedad general, de este decreto se presentan aspectos relevantes del procedimiento y régimen sancionatorio, disposición de mercancías, disposiciones transitorias y derogatorias y ajustes para la promoción y facilitación del comercio exterior.

Con respecto a la actuación aduanera directa se mantiene las mismas directrices del decreto que le antecede 1165 de 2019, tanto personas naturales y jurídicas pueden actuar ante la autoridad aduanera para las operaciones importación y exportación sin la intermediación de agencias de aduanas, sin embargo la Resolución 46 del 26 de Julio de 2019 es derogada, por tanto se publica la resolución 39 del 07 de Mayo de 2021, allí reglamenta de manera más clara y

³⁰ Consultado en <https://bu.com.co/>

específica, además de estricta, los requisitos para acceder a la actuación directa, indica que la personas naturales deben hacerlo personalmente sin posibilidad de apoderados, y si es una persona jurídica, por ejemplo en el caso que envíen un empleado a realizar las solicitud este deberá figurar en el RUT de la empresa como “funcionario delegado para cumplir deberes formales” y adicional deberá tener su RUT como persona natural y especificar “Obligado a cumplir deberes formales a nombre de terceros”. Sin embargo, lo anterior no exime de las responsabilidades y obligaciones al representante legal.

7 RÉGIMEN SANCIONATORIO

En el derecho colombiano, lo sancionatorio tiene que ver con una categoría jurídica amplia y a la vez compleja por la cual el Estado nacional ejerce un derecho de sanción destinado a reprimir ciertas conductas, que se consideran contrarias al derecho original o al derecho vigente; es decir, que se consideran en contra de los derechos y libertades de bienes jurídicos, que que son protegidos por la ley nacional. Existen actualmente, diversos tipos de derecho sancionador que se imponen, igualmente, en diferentes tipos ámbitos y contextos, y además de sus normas operan con entidades específicas, ya que se aplican a personas que estén sometidas a una sucesión especial en este caso las aduanas y el comercio exterior.

7.1 Capítulo 14 de Régimen Sancionatorio Decreto 1165

Este capítulo está integrado por 12 artículos, del 602 al 614 y trata sobre las disposiciones generales del régimen de sanciones establecido, para quienes infrinjan la normatividad de aduanas o para quienes incurran conscientemente o por omisión, en delitos establecidos o tipificados por este, que son básicamente, todos aquellos sujetos responsables de las obligaciones que se consagran en el decreto. El documento establece tres tipos de faltas: leves, graves y gravísimas las cuales se sancionarán mediante multas, cancelación suspensión o inhabilidad permanente del registro de las actividades comerciales del agente aduanero. Antes de cualquiera de estos procedimientos, el decreto determina que de hacerse evidente una infracción o de estar en proceso las pruebas para determinar si existió una infracción por parte del sujeto o entidad, se realizará una suspensión provisional del registro como medida cautelar, de poder demostrarse la gravedad, la sanción se determinará precisamente de acuerdo a la tipología de la infracción, para poder llevar a buen término este proceso. El decreto también determina el procedimiento para hacer efectiva la suspensión provisional en el artículo 606 y la gradualidad d la infracción en al

artículo 607. Hasta este punto el decreto tipifica y brinda instrucción a las entidades del proceso en caso de infracción.

Es importante revisar que en el siguiente artículo, se hace especial énfasis que las entidades aduaneras, personas naturales y jurídicas y las agencias aduaneras, no pueden incurrir más de una vez en faltas graves ya que el paso a seguir involucra la intervención de la Secretaría Técnica del Comité de Fiscalización, una entidad creada no solo con el fin de revisar la gestión contable, sino con el fin de vigilar que las operaciones y las normas de aduana se cumplan a cabalidad. Por tanto, es esta entidad la que tiene la jurisdicción de evaluar, estudiar y tomar decisiones sobre las sanciones en que haya incurrido un sujeto, tanto en términos judiciales como en términos económicos, ya que también se evalúa el monto de los perjuicios causado al estado o a la entidad, lo cual se puede traducir en una sanción económica o judicial.

Luego hacia el artículo 610, se aborda un concepto que es fundamental para comprender la gradualidad de las sanciones y la jurisdicción de la DIAN para resolver estas. El allanamiento que se aborda en este artículo, sugiere una serie de porcentajes; es decir, que el infractor se allanará de acuerdo a la gravedad de la infracción y con ello un porcentaje de las mercancías serán apropiados por la entidad, con un doble propósito: por un lado, se busca que confiese que es el infractor y quien cometió voluntaria y conscientemente las infracciones y por otro, recuperar los daños o perjuicios de forma económica, apropiando parte de la mercancía.

Finalmente, entre los artículos 611 y 614, se tratan de manera específica, los causales de aplazamiento, caducidad o exoneración de las infracciones teniendo en cuenta lo estipulado en los artículos anteriores y bajo las disposiciones legales a que estos hacen mención. Así, por ejemplo, se determina que un causal de exoneración de la responsabilidad del infractor, puede ser el cumplimiento forzoso de una tercera persona quien obliga al infractor a hacer parte de la acción

o la entidad superior que ordena cumplir al supuesto infractor un procedimiento y operación mercantil. El capítulo cierra, con la enumeración de las cuales de exoneración.

7.2 Título 15: Causales De Aprehesión Y Decomiso De Las Mercancías

Este segundo capítulo aquí analizado, es uno de los más cortos ya que está compuesto por tan solo dos artículos, sin embargo, son artículos que requieren leerse con detenimiento, ya que en estos se tipifican las causas más comunes por las que las mercancías de un sujeto identificado como infractor, pueden ser aprehendidas; es decir, retenidas a la fuerza hasta que se encuentre el origen y explicación legal de como estas, por ejemplo, ingresaron a territorio nacional.

Casi todos los casos que tipifica este título, tienen que ver con como la mercancía no tiene relación con los documentos presentados y con cómo esta ingresa sin debidos controles. Esto solo quiere dar a entender que las mercancías que tengan una procedencia desconocida o hayan sido ingresadas a manera de tráfico, no serán autorizadas como mercancías legales y serán retenidas por las autoridades correspondientes, hasta que se dé cuenta de su origen y destino. Otros de los numerales de las 45 causales que expone el título, tienen que ver con la caducidad o fecha de expedición de documentos, el transporte indebido de las mercancías, las características inherentes que por ley debe tener la mercancía (embalaje, números de serial, empaque etc.) y con las disposiciones relacionada sobre todo con el diligenciamiento de la documentación. La extensa lista es muestra de la exigencia legal que debe cumplirse para evitar que las mercancías, aunque sean legales, sean aprehendidas por las autoridades aduaneras.

8 ERRORES MÁS FRECUENTES EN EL DILIGENCIAMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN OBJETO DE SANCIONES:

- Presentación incompleta de los documentos soportes de la declaración de importación, contemplados en el artículo 177 del Decreto 1165 tales como: registro o licencia de importación, factura comercial, lista de empaque, documento de transporte, declaración andina de valor y demás soportes y requisitos dependiendo la naturaleza y tipo de mercancía como vistos buenos emitidos por las diferentes entidades legales.

- Vencimiento de los términos de almacenamiento.

- Errores de digitación en descripciones del producto tales como, marca, serial, referencia, modelo, composición, entre otros.

- Clasificación arancelaria errada.

- Mal diligenciamiento de la factura comercial.

- Desconocimiento de los gastos y costos que corresponden a cada termino de negociación INCOTERM.

- No presentación de requisitos previos y reglamentos técnicos.

- No presentación de la declaración anticipada cuando haya a lugar.

- Desconocimiento de la norma en general.

9 ESTUDIOS DE CASO DE APREHENSIÓN POR ERRORES DE DIGITACIÓN EN LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN

A continuación, se presentan tres casos reales de la empresa Agencia de Aduanas Siacomex Nivel I, con más de 25 años de fundación como agente aduanero de primer nivel en el país, se ha posicionado en la actualidad y en el medio como una empresa de altos estándares de conocimiento técnico y agilidad para la intermediación de importaciones y exportaciones. Con autorización expresa de la gerencia general liderada por la Señora Laura Pinzón, se describen los siguientes 3 casos. Se reserva la identidad de los importadores por cumplimiento de confidencialidad.

1. Producto: Maquina Compresora

Valor FOB: 132.000,00 USD

Planteamiento del Caso: El importador dueño de la mercancía indico a la agencia de aduanas un numero de serial “785634” una vez realizada la inspección previa por parte del funcionario de la agencia de aduanas indica que el serial no se evidencia físicamente por tanto se procede a declarar el serial indicado por el importador. Se realiza la nacionalización y se obtiene selectividad automática, lo cual significa que la DIAN no verifica la mercancía antes del levante de la misma. Mercancía sale de puerto de Buenaventura hacia destino final y en carretera la Policía de Fiscalización Aduanera “POLFA” retiene el contenedor, lo inspecciona y encuentran el serial “785631” por tanto no coincide con lo declarado en declaración de importación.

Actuación de la Autoridad Aduanera: La Policía de Fiscalización Aduanera “POLFA” procede con la aprehensión de acuerdo al artículo 647 numeral 26 del Decreto 1165 de 2019 el cual cita lo siguiente: “Cuando en desarrollo de la actuación de la autoridad

aduanera en el control posterior se detecten errores u omisiones en el serial de la mercancía en la declaración de importación, que conlleve a que se trate de mercancía diferente, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto”.

Rescate de la Mercancía: Para subsanar el error de digitación se realiza declaración de legalización con pago de rescate del 50% del valor en aduana de la mercancía. Por monto de 230.000.000,00 COPS.

Responsabilidad de la Inconsistencia: La agencia de aduanas y el importador llegan al acuerdo mutuo de asumir 50/50 el valor por concepto de rescate, ya que el importador brindo mal la información y el funcionario de la agencia de aduanas no realizo la inspección previa acorde a las descripciones mínimas del producto. Por tanto, la responsabilidad es compartida.

2. **Producto:** Textiles

Valor FOB: 90.000,00 USD

Planteamiento del Caso: Las materias primas como los textiles están sujetas a la presentación de declaración anticipada obligatoria de conformidad con lo establecido en el artículo 175 del Decreto 1165. La misma se presentará, por regla general, con una antelación mínima de 1 o 5 días dependiendo si se trata de un tránsito largo o corto. En el caso que se plantea la motonave tuvo un adelanto en la fecha de llegada por tanto la declaración anticipada no cumplió con los tiempos previstos y su aceptación fue extemporánea no se realizó el pago por concepto de rescate toda vez la naviera no mantuvo los tiempos de llegada inicialmente establecidos.

Actuación de la Autoridad Aduanera: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN procede con un control posterior y envía requerimiento tanto a la

agencia de aduanas como al importador solicitando el pago de la sanción de conformidad con lo establecido en el artículo 615 numeral 2.6 del Decreto 1165 de 2019 “No presentar la declaración anticipada, cuando ello fuere obligatorio. La sanción a imponer será de multa equivalente al uno por ciento (1%) del valor FOB de la mercancía sin que supere las trescientas unidades de valor tributario (300 UVT)”

Rescate de la Mercancía: La Agencia de Aduanas presento la objeción al requerimiento impuesto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN ya que no está dispuesto a asumir la sanción toda vez que se pueden acoger al siguiente enunciado con lo establecido en el artículo 615 numeral 2.6 del Decreto 1165 de 2019 “No habrá lugar a la sanción cuando el transportador anticipa su llegada, sin informar sobre tal circunstancia” para ello su departamento jurídico deberá allegar las pruebas que justifican que la naviera adelanto su llegada al puerto Colombiano sin previo aviso.

Responsabilidad del error: En este caso la responsabilidad recae en su totalidad para la Agencia de Aduanas, ya que el importador no tiene injerencia, sin embargo, este tipo de cambios en navieras son muy frecuentes y en este caso la agencia podría evitar la sanción que se le impuso allegando las pruebas necesarias.

3. Producto: Atomizadores desarmados

Valor FOB: 50.000,00 USD

Planteamiento del Caso: El proveedor en origen despacha los atomizadores desarmados, frascos, válvulas, pitillos y tapas por aparte y una vez entregado en destino antes de su comercialización el importador los arma para su consumo final. Lo anterior es frecuente con el fin de optimizar espacio en el embalaje. La agencia de aduanas declara la mercancía como “Set Atomizador” de acuerdo a como se indica en la factura comercial,

la misma obtiene selectividad física. Una vez revisada por el inspector asignado de la DIAN manifiesta que la norma indica que un producto se debe declarar tal y como ingresa al país y si se va a comercializar como Set atomizador debería ingresar en la misma presentación “armado”.

Actuación de la Autoridad Aduanera: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN considera que lo declarado en documentos frente a lo encontrado físicamente no concuerda y la mercancía queda inmersa en causal de aprehensión de acuerdo al artículo 647 numeral 3 del Decreto 1165 de 2019 el cual cita lo siguiente: “Cuando se trate de mercancías no declaradas en importación, conforme con lo previsto en el artículo 295 del presente decreto” para el inspector cada parte del Set debía declararse por separado.

Rescate de la Mercancía: Para subsanar el error de digitación se realiza declaración de legalización con pago de rescate del 50% del valor en aduana de la mercancía. Por monto de 95'000.000,00 COPS.

Responsabilidad de la Inconsistencia: La agencia de aduanas y el importador llegan al acuerdo mutuo de asumir 50/50 el valor por concepto de rescate, ya que el importador solicitó a la agencia declarar el producto como un set, pero la agencia debió brindarle una asesoría explicándole los requerimientos de la norma. Por tanto, la responsabilidad es compartida.

10 LOS VACIOS EN LA NORMATIVIDAD

Se evidencia un vacío en la norma aduanera en lo que refiere a la prevención y control de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN emitió la Circular 170 de 2002 cuyo objetivo es instruir a sus “controlados” sobre los mecanismos que deben adoptar para ser un filtro y aliado de La Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, mediante la creación de un Sistema Integral para la prevención y Control de Lavado de Activos SIPLA. Lo anterior con el fin de recolectar, sistematizar y analizar información sospechosa que obligatoriamente deberá ser reportada a la UIAF por los “controlados” en las operaciones de comercio exterior aduaneras y cambiarias.

Controlados por la DIAN hace referencia a: “Depósitos Públicos Y Privados, Sociedades De Intermediación Aduanera, Sociedades Portuarias, Usuarios Operadores, Industriales Y Comerciales De Zonas Francas, Empresas Transportadoras, Agentes De Carga Internacional, Intermediarios De Tráfico Postal Y Envíos Urgentes, Empresas De Mensajería, Usuarios Aduaneros Permanentes, Usuarios Altamente Exportadores, Los Demas Auxiliares De La Función Aduanera Y Profesionales Del Cambio De Divisas”³¹

De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que la norma no va dirigida a personas naturales y/o jurídicas que actúen directamente, si estos realizan sus operaciones de comercio exterior con intermediación aduanera, la Agencia de Aduanas está obligada a dar cumplimiento de la Circular 170 realiza una estudio previo a la importación o exportación y en caso de evidenciar alguna irregularidad en temas aduaneros o cambiarios reportará a la UIAF y DIAN las inconsistencias y adicional podrá abstenerse de prestar el servicio.

³¹ Consultado en <http://www.fitac.net/noticias/documents/cirext170>

Con base en la investigación y a los anteriores planteamientos se radicó un derecho de petición de mi parte a La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. Se está a la espera de respuesta por parte de la entidad con el fin de aclarar las dudas sobre este vacío normativo que se evidencia. El derecho de petición radicado plantea las siguientes inquietudes:

¿Como se está realizando el control por parte de la autoridad aduanera, en cuanto a los delitos a los que se pudiere incurrir tales como el contrabando, lavado de activos, financiación del terrorismo, evasión de impuestos, entre otros a las personas naturales y/o jurídicas quienes realizan sus operaciones de comercio exterior importaciones y exportaciones sin la intermediación aduanera de las agencias de aduanas acogiéndose al Artículo 33 del Decreto 1165.?

¿Cómo la autoridad aduanera pretende capacitar a las personas naturales y/o jurídicas, en cuanto al debido manejo del software (SIGLO XXI, Muisca) la legislación aduanera vigente, su régimen sancionatorio, la importancia de buen diligenciamiento de la declaración de importación y demás aspectos relevantes para la operación de comercio exterior con cumplimiento de la norma actual? (Ver anexo A).

11 COMPARACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE LAS PERSONAS NATURALES Y DE LAS AGENCIAS ADUANERAS

Este apartado, presenta una comparación entre la acción aduanera directa, es decir; la desarrollada por personas naturales y las acciones ejecutadas por agencias de aduanas, esto con el fin de determinar cada una de las operaciones que estos dos actores ejecutan en el ámbito del comercio exterior. En la tabla número 3, se presenta al lado izquierdo, las acciones que pueden desarrollar las personas naturales, y en el lado derecho, las que pueden realizar las agencias aduaneras. Para las acciones directas, se tiene que las acciones concretas de comercio para desarrollar operaciones de comercio exterior, pueden ser realizadas por personas naturales; es decir, por cualquier ciudadano que dese importar o exportar mercancías. Mientras tanto en el otro lado, es decir en el lado derecho donde se encuentran las agencias de aduanas, las actividades aduaneras solo pueden ser realizadas por quienes están autorizados por la DIAN, que generalmente son personas jurídicas, las cuales deben cumplir ciertos requisitos según la normatividad vigente, lo que permite determinar que la exigencia para las agencias aduaneras es mayor. De otra parte, se tiene que la persona natural, solo puede actuar de manera directa a través de un representante legal autorizado, o de un apoderado legalmente constituido y capacitado para ejercer tal rol, luego las actuaciones de las agencias aduaneras, están determinadas por los lineamientos que establecen las leyes vigentes, de ahí que no actúan a través de un representante legal, sino según cómo lo determina la ley.

Figura 5. Comparación Entre Acciones Aduaneras Directas Y Acciones De Las Agencias Aduaneras

CUADRO COMPARATIVO	
ACTUACIÓN ADUANERA DIRECTA	<ul style="list-style-type: none"> Es aplicable tanto para personas jurídicas como para personas naturales La persona puede actuar de manera directa o a través de representante legal o apoderado Aplica para quienes realizan tránsitos aduaneros, exportaciones o importaciones entre mil y diez mil dólares Involucra el no pago de servicios de intermediación aduanera Asumir completamente las sanciones que haya lugar Desconocimiento del sistema SIGLO XXI Capacitación en temas aduaneros
	<ul style="list-style-type: none"> Son personas jurídicas autorizadas por la DIAN quienes deben cumplir ciertos requisitos para su constitución. Pueden actuar solo bajo los lineamientos de las leyes vigentes, por eso actúan para la estricta aplicación de las normas aduaneras Son entidades designadas para cumplimiento de acciones de auxiliar la función pública. Involucra el pago por cada una de las acciones y actividades que están relacionadas con el comercio exterior Perdida de Clientes y despido de empleados
	AGENCIA DE ADUANAS

Nota: Elaboración propia

En cuanto el monto de mercancías que cada uno de los actores puede importar o exportar, para las personas naturales se establece que pueden hacer exportaciones o importaciones entre 1.000,00 US y 10.000,00 US, mientras que por las agencias de aduanas no hay un monto legal establecido ya que su función está regida por normatividad pública, por ello deben auxiliar la función aduanera sin limitaciones independientemente del monto que se importa o exporta.

Otro de los puntos importantes a comparar, es que para la acción directa de las personas naturales no existen pago de servicios por la intermediación aduanera mientras que para las empresas que lo hagan a través de las agencias si, ya que estas actividades están relacionadas con el comercio exterior y están determinadas tanto por la normatividad interna (estatuto aduanero) y externa vigente (compromisos internacionales adquiridos como miembro de la OMC y compromisos suscritos con la OMA).

Finalmente, para entender los beneficios que existen en la actuación directa y vincular todo cuanto se ha dicho hasta este punto, las personas naturales están exentas del pago de los servicios aduaneros, pero por otra parte deben asumir totalmente las sanciones que haya lugar. En ese sentido, deben capacitarse constantemente en temas relacionados con las operaciones aduaneras y el comercio exterior, ya que existe un desconocimiento de la función, las normas y operaciones vigentes, mientras que, para las agencias aduaneras, se requieren hacer concursos de carrera para personas idóneas que puedan integrarse a estas entidades, esto con el fin que no haya lugar a sanciones por desconocimiento.

Ya habiendo presentado las comparaciones entre las acciones directas y las agencias aduaneras, ahora se pasará a presentar un cuadro que explica cuáles son las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas a las que se enfrentan las personas naturales al realizar operaciones aduaneras de manera directa. Al final de este apartado, se realizará un análisis completo donde se relación los 4 cuadros que se presentan aquí.

Figura 6. DOFA Personas Naturales



Nota: Elaboración propia

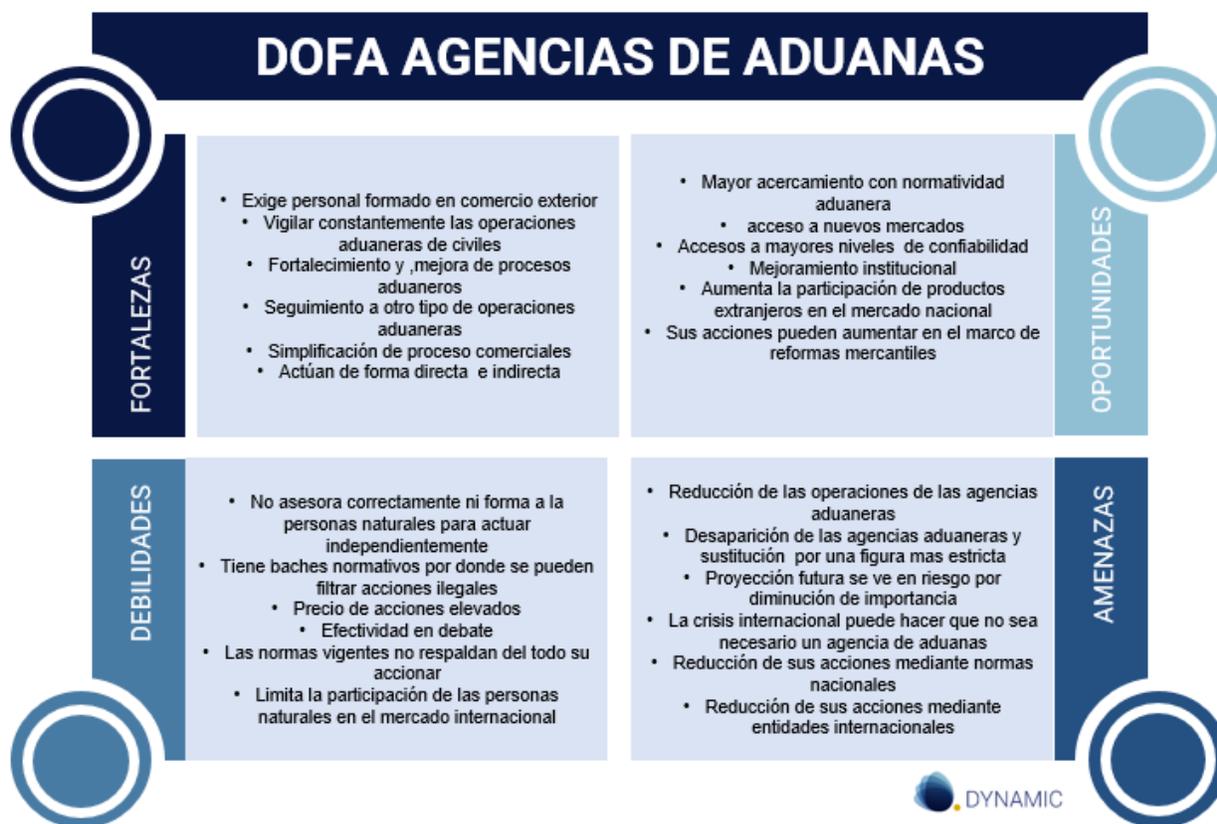
En la tabla anterior se observa una matriz DOFA, en la que se evidencian a grosso modo los pros y contras de las personas naturales en la actuación aduanera directa. En primera instancia se puede mencionar, que una de las fortalezas de las personas naturales, es el mayor acercamiento a la normatividad aduanera, ya que, al no haber intermediarios, es posible conocer de primera mano los decretos y leyes que regularizan el comercio exterior. Pero al mismo tiempo, recae sobre estas toda la responsabilidad adquirida para la ejecución de operaciones comerciales, mercantiles y aduaneras, tal y como figura en el artículo 8 del Decreto 1165:

El importador será responsable de acreditar la legal introducción de las mercancías al Territorio Aduanero Nacional, con el lleno de los requisitos exigidos y el pago de los tributos aduaneros a que haya lugar de conformidad con lo previsto en este decreto (Decreto 1165). Cuando actúe de manera directa, será responsable por la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración aduanera y por la correcta determinación de la base gravable y de la liquidación de los tributos aduaneros, sanciones y rescate a que haya lugar. (pp. 2)

Esto implica que se requiere un mayor conocimiento de la normatividad, para que la persona natural no infrinja leyes o incurra en delitos que también pueden ser ocasionados por la omisión. También hay que recordar, que la normatividad que está constantemente cambiando, conforme cambia el mercado, de tal manera que ciertas actuaciones al ser desconocidas por las personas naturales, podrían generar sanciones temporales o permanentes; de aquí que se haga necesario que las entidades estén en disponibilidad para brindar capacitación a la ciudadanía. Una debilidad que comparten las personas naturales con las entidades, ya que estas segundas, no cuentan al día de hoy con programas de capacitación relacionados con los temas tratados en la presente investigación.

De otro lado se tiene, que si bien la persona natural puede acceder a mejores y mayores posibilidades de mercados más amplios, existen al mismo tiempo, un amplio abanico de limitaciones legales para actuar por ejemplo, en la importación de más 10.000,00 US de mercancías, lo que constituye un obstáculo para el crecimiento económico de las personas naturales y lo que implica también , una restricción de las oportunidades de acceso a un comercio mayor, a un mercado especializado y a una más grande inversión de los particulares.

Figura 7. DOFA Agencias Aduaneras



Nota: Elaboración propia

Para el caso de las agencias aduaneras, se presenta una situación directamente relacionada con normatividad vigente, y que es diametralmente opuesta a la situación de las personas naturales y la acción directa aduanera. Las agencias aduaneras, no asesoran correctamente a las personas naturales y a la ciudadanía en general, sobre procedimientos de comercio exterior, aspecto que puede constituir una amenaza para la existencia de estas entidades, ya que la ver que las agencias no prestan un servicio de capacitación o acompañamiento, la ciudadanía o en este caso las personas naturales en el ámbito aduanero, optan por formarse o consultar por medio virtuales, los procesos, dejando en un segundo plano la entidad.

Y es particular esta situación ya que aunque las agencias aduaneras tienen un mayor acercamiento con la normatividad por desarrollar su actividad en el ámbito del comercio exterior, aún presentan baches normativos, administrativos y profesionales, evidenciados en la alta filtración de acciones ilegales como el tráfico y el contrabando de mercancías, la reventa en los llamados “mercados negros” a precios elevados o muy por debajo del precio original y una poca regulación por parte de los entes de seguridad . Todo este panorama en general, ha menguado en la visión que se tiene de las entidades en la sociedad; es decir, la forma en que la ciudadanía percibe estas entidades, es actualmente negativa y pone en riesgo la continuidad de su accionar.

Sin embargo, es de notar que éstas entidades son quienes realizan seguimientos a todas las operaciones de comercio exterior, tanto importación como exportación, lo que haría a largo plazo y si permanecen vigentes, que sus acciones y procedimientos de vigilancia, regulación y desarrollo del comercio exterior, continuasen aun con más vigor, dado que se pudieran presentar reformas mercantiles, lo que aumentaría también la participación nacional en nuevos mercados. No obstante, las normas que se encuentran vigentes actualmente, no responden del todo el accionar de estas entidades, por lo cual la efectividad de estas, ha sido cuestionada incluso por la misma sociedad, ya que la era digital ha permitido que través de la virtualidad, las personas se formen en temas relacionados con las aduanas y el comercio.

Figura 8. DOFA Personas Jurídicas

Nota: Elaboración personal



A diferencia de las personas naturales y de las agencias de aduanas, las personas jurídicas pueden participar como auxiliares de la función pública, es decir; pueden desarrollar funciones de cooperación y colaboración con entidades estatales, ya que tienen cierto bagaje y cierto conocimiento, en el desarrollo de algunas operaciones den el ámbito del comercio exterior. En comparación con las personas naturales, esto es imposible de realizar, ya que estas a menos que tengan algún tipo de formación profesional no podrán hacer parte de una entidad pública o privada. Al igual que las agencias y las personas naturales, la persona jurídica tiene la posibilidad de participar mayoritariamente en procesos de comercio exterior, pero con límites y derechos menos amplios, y si bien ya existe normatividad para limitar los derechos de estas entidades, las

recientes reformas podrían hacer que las libertades de las personas naturales aumenten y de las personas jurídicas disminuyan al igual que existencia de nuevos y mayores tratados de libre comercio que pueden atentar con el funcionamiento y con la existencia de esta entidad u organismo autónomo; sin embargo, aún con todos estos límites las personas naturales actúan como un sujeto, es decir como ciudadano independiente y representan a otros importadores protegiéndolos de esta manera a socios e inversionistas de la misma que a su vez protegen el patrimonio de la organización. Otra de las grandes posibilidades que tiene la persona jurídica es que puede establecer alianzas comerciales o relaciones B2B que es un modelo de negocio entre empresas nacionales o internaciones, teniendo en cuenta la normatividad vigente. Otra amenaza importante para estas entidades es que se pueden exponer a la pérdida de inversión y mercancía por la falta de vigilancia y regulación que existe por parte de las entidades encargadas de realizar estos procedimientos. █

12 RECOMENDACIONES

Los importadores y exportadores definitivamente contribuyen a la dinamización, crecimiento y fluidez de la economía del país, brindando empleo, flujo de divisas, aporte de impuestos, supliendo necesidades de los consumidores, implementando nuevas tecnologías y globalizando los mercados a través de los productos sujetos a operaciones de comercio exterior. Expuesto lo anterior, se recomienda a la autoridad aduanera tener un trato imparcial para las empresas importadoras o exportadoras que usan la intermediación aduanera frente a aquellas que lo hacen de manera directa, no se garantiza las mismas obligaciones, deberes y derechos para ambas partes y por el contrario se le está permitiendo de cierta manera, a ojos de la autoridad aduanera, el incumplimiento de su normatividad por mero desconocimiento de aquellas empresas que por decisión propia deciden acogerse a la actuación directa para sus operaciones de comercio exterior.

La implementación de la actuación aduanera directa por parte del Estado contribuye a la facilitación del comercio exterior para empresas importadoras y exportadoras que se rehúsan a realizar sus operaciones de comercio exterior a través de una Agencia de Aduanas, quizás por conocimiento y las ventajas como la reducción de costos o por el desconocimiento a lo que se podrían enfrentar. Esta decisión conlleva en primer lugar a reducir los clientes para las Agencias de Aduanas y de cierta manera incentiva la informalidad en el sector aduanero que supone es lo que el estatuto aduanero busca minimizar e incluso eliminar. En segundo lugar, conlleva a una competencia desleal por parte del sector de agenciamiento aduanero, pues muchos particulares que conocen la norma y sus procedimientos podrán prestar los mismos servicios de una manera informal a un bajo costo y sin asumir ninguna responsabilidad en caso de presentar errores u omisiones que infrinjan la norma. La recomendación, frente a lo anteriormente expuesto, a la

autoridad aduanera es evaluar como esta toma de decisiones conlleva e incentiva la competencia desleal en el sector que ellos mismos regulan, sino que adicional causa daño a empresas que por años han estado a su servicio siendo un filtro para los procesos aduaneros, de control de contrabando y del lavado de activos.

Se recomienda que las personas naturales y/ o jurídicas que decidan acogerse a la actuación aduanera directa para el trámite de sus operaciones de comercio exterior, sean empresas que realicen estas operaciones con una frecuencia recurrente y en cantidades significativas tanto en valor FOB como en unidades comerciales, al menos 4 operaciones al mes. Se sugiere lo anterior, ya que con un índice alto de operaciones podrían contemplar e implementar al interior de sus compañías un departamento exclusivo para el comercio exterior con personal especializado que garantice el cumplimiento de la norma aduanera y mitigue al máximo las inconsistencias, errores, fallas u omisiones que puedan conllevar a sanciones y faltas que a su vez pondrían un riesgo en su patrimonio y capital e incluso legal y penal para sus representantes legales.

Las personas naturales y/o jurídicas que decidan incursionar en los mercados exteriores deben buscar asesoría aduanera, jurídica y tributaria para dar comienzo a sus operaciones de comercio exterior, no se recomienda hacerlo a través de la actuación directa a excepción que se considere contratar personal profesional y con alto conocimiento en el tema teniendo en cuenta la norma vigente. Sin embargo, muchas empresas incurrirán en estos errores por desconocimiento, por ello que se recomienda a la autoridad aduanera ampliar las estrategias para brindar asesoría y extender el conocimiento a estas empresas que desconocen lo que podría conllevar un error en la información y consignación de la mercancía en los documentos soportes de la operación de comercio exterior. Debe realizar una capacitación profunda a manera de obligatoriedad cada vez

que una persona natural y/o jurídica en el RUT solicite la activación como importador o exportador, esta no debería autorizarse hasta no cumplir con una capacitación y evaluación exitosa que garantice a la autoridad aduanera el buen uso de sus sistemas informáticos, mitigación de crímenes y a la empresa pagos de sanciones y procesos legales y judiciales. Esta capacitación deberá ser de orden jurídico, tributario y aduanero. Adicional las demás entidades que regulan ciertas mercancías como SIC, INVIMA, ICA, INDUMIL, etc. también deberán capacitar y garantizar que las operaciones de comercio fluyan legalmente, disminuir el índice de errores sin poner en riesgo a las empresas que finalmente son quienes dinamizan la economía del país.

Se recomienda a la autoridad aduanera aclarar el vacío normativo que existe frente al control y prevención de crímenes como el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y contrabando que puede generar la actuación directa, así como se emitió la Circular 170 de 2002 para sus “controlados” es necesario que emita su semejante para las personas naturales y/o jurídicas que realizarán sus operaciones de comercio exterior a través de la actuación directa. Debe evaluar junto con la UIAF un mecanismo que funcione para mitigar los riesgos que esto conlleve e implementar mecanismo acorde a su posición.

Con las actualizaciones y modificaciones de la norma aduanera en pro de la facilitación del comercio internacional en Colombia basado en los acuerdos con la OMC y OMA, se hace necesario que las Agencias de Aduanas se reinventen para evitar su extinción. Se prevé que a futuro estas empresa más que realizar los trámites y documentación ante la DIAN para los procesos de comercio exterior serán empresas netamente consultoras en materia aduanera, es por ello que desde ya se evidencia que las Agencias de Aduanas están buscando opciones de crecimiento realizando alianzas estratégicas con otros nichos de negocio, como depósitos

públicos, agentes de carga, transportadoras, mudanzas, para crear grupos logísticos que puedan brindarle aparte de la asesoría aduanera los recursos logísticos para el movimiento de sus cargas.

La DIAN debe realizar ajustes para la facilitación de comercio internacional y estos deben ir más allá que emitir normas que a simple vista demuestren que se está cumpliendo este objetivo, de la mano deben implementar la modernización tecnológica y aprovechar los recursos informáticos que actualmente se presentan a nivel global para optimizar y volver más eficaces y eficientes las operaciones de Comercio Exterior a través de sus aplicativos.

13 CONCLUSIONES

Las modificaciones en la normatividad aduanera si bien benefician a la ciudadanía por permitirle integrarse a los procedimientos relacionados con el comercio exterior y participar de los movimientos generales de la economía nacional, carecen del acompañamiento y la formación respectiva en procedimientos aduaneros, cambiarios, legales tributarios. Las entidades no pueden solo permitir que los civiles y las personas naturales y/o jurídicas desarrollen operaciones de tipo importación y exportación, sino que deben estar en la capacidad de facultarlas y darles la formación adecuada para que no incurran en delitos por omisión. Por tal razón y dados los resultados arrojados en esta investigación, todas las entidades estatales y privadas que posibiliten la participación de personas naturales y/o jurídicas para realizar operaciones de comercio exterior deben estar en la obligación de brindar los conocimientos básicos, mínimos y necesarios para que un ciudadano pueda realizar estas operaciones mitigando o eliminando los riesgos legales por infracción a las leyes vigentes.

El análisis aquí presentado constituye la base necesaria para futuras investigaciones, que puedan dar cuenta de cómo la llamada “Era del Emprendimiento” solo es posible con un compromiso conjunto entre la ciudadanía y el Estado. De la ciudadanía en el compromiso permanente de respetar la normatividad vigente y por parte del Estado en garantizar los medios mínimos y las formas de apoyar la empresa nacional, sobre todo aquella que se empieza a desarrollar a pequeña escala. En ese orden de ideas este proceso investigativo debe servir con un doble propósito: usarse como material de guía para quienes desean emprender en operaciones de comercio exterior y usarse por quienes quieren continuar, ampliar o mejora la propuesta investigativa aquí presentada.

Este proceso de investigación demuestra que el rol de las agencias aduaneras está en riesgo de finalizar. La confianza y la credibilidad de sus funciones, así como la arrasadora llegada de la información gratuita para todo en internet, ha hecho que ya no sea vea como un nicho de negocio necesario para las operaciones aduaneras y de comercio exterior, de igual manera las operaciones por internet, la formación y capacitación virtual gratuita o a muy bajo costo, ha logrado también hacer mella en las funciones de las agencias aduaneras.

Las Agencias de Aduanas deben cumplir los estrictos requisitos impuestos por la Dirección de Impuestos de Aduanas Nacionales DIAN; para ello y el efectivo cumplimiento de los mismos, a su vez deben ser selectivos en la contratación del personal que labora para este gremio. Se requieren personas con estudios afines al comercio exterior de tipo técnico o profesional e incluso especializados y varios años de experiencia laboral en el sector. A pesar de ello, es inevitable que se presenten errores en la consignación de información de las mercancías en las declaraciones de importación y exportación, errores que incurren en sanciones de todo tipo, monetario, decomisos de mercancía que no es propiamente de la Agencia de Aduanas, aprehensiones, llevando a pérdidas de capital y de tiempo para ellos mismos y sus clientes que son los importadores y exportadores.

Se concluye que la actuación directa de personas naturales y/o jurídicas podría ser viable para aquellas empresas que realicen operaciones de comercio exterior en altos volúmenes y frecuencias, con cada importación y exportación adquirirán la experticia y conocimiento necesario para dar cumplimiento a la legislación aduanera y cambiaria y a su vez podrían disminuir el índice de errores, sin embargo, lo anterior propone un riesgo dado que si sus mercancías tienen un valor FOB, muy alto en comparación con su patrimonio, podrían llevar a la pérdida total de la mercancía. Adicional se podría afirmar que para una empresa que quiere

realizar no más de 5-6 operaciones de comercio exterior al año esta figura de actuación directa no es conveniente y no sería pertinente tomar los riesgos que esto puede conllevar.

Las modificaciones de la normatividad aduanera colombiana obedecen a los acuerdos que el estado ha firmado con organizaciones tales como la OMC y OMA, adquiriendo compromisos con el único fin de facilitar y simplificar el comercio internacional. Adicional la firma de acuerdos comerciales y tratados con otros países también han contribuido a las modificaciones expuestas en el presente trabajo, todo ello en pro de un bien colectivo en materia, social, económico y comercial. Sin embargo, no se ha hecho bien pues existen vacíos normativos que pueden perjudicar a las empresas al no capacitarles en materia de comercio internacional y aduanas.

14 REFERENCIAS

- BARBOSA; D. (2018) *“El Nuevo Estatuto Aduanero y los cambios originados al Comercio Exterior Colombiano”* Versión digital (PDF) Trabajo de grado. Fundación Universitaria de la Cámara de Comercio de Bogotá (UNEMPRESARIAL). Bogotá, Colombia. Consultado en <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/21003/TFCE%20B238n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CARDENAS SANCHEZ, L.Y. (2016) *“Análisis sobre la facilitación del comercio en Colombia y el cumplimiento de los compromisos consagrados en el Capítulo 5 del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de América (TLC) y en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC)”* Versión Digital (PDF) Tesis de Maestría, Universidad Militar Nueva Granada Consultado en <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16229?show=full>
- CARVAJALES. S. (2010) *“Análisis de las modificaciones al régimen de las sociedades de intermediación aduanera en Colombia - Decretos 2685 de 1999 y 2883 de 2008”* Versión Digital (PDF) Universidad de los Andes. Tesis de Pregrado. Bogotá (Colombia). Consultado en <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/24555/u462474.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .
- DAFT (2016) *“Concepto 196531 de 2016”* Versión digital (PDF) Función Pública. Bogotá (Colombia) Consultado en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=77005

Decreto 1165/19, del 2 de Julio de 2019; *Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013*. Bogotá (Colombia) 2 de Julio de 2019. PP. 22. Tomado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

Decreto 360/21, del 7 de abril de 2021; *Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones*, Bogotá (Colombia) 7 de abril de 2021, PP. 263. Tomado de <https://dapre.presidencia.gov.co/nE%202021>.

Decreto 390/16, del 7 de marzo de 2016; *Por el cual se establece la regulación aduanera*, Bogotá (Colombia) 6 de marzo de 2016, PP. 442. Tomado de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-de-apoyo/gestion-juridica/decretos/decreto-390-de-2016.aspx>

Decreto 2883/08, del 6 de agosto de 2008; *por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá (Colombia) 6 de agosto de 2008, PP. 123. Tomado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1498303>

Decreto 2685 de 1999, del 28 de diciembre de 1999; *Por el cual se modifica la Legislación Aduanera*, Bogotá (Colombia) 28 de diciembre de 1999, PP. 121. Tomado de https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf

ESPINOZA FREIRE, Eudaldo Enrique (2018) “*La hipótesis en la investigación*” Mendive. *Revista de Educación*, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 122-

139, Jan. 2018. ISSN 1815-7696. Tomado de
<https://mendive.upr.edu.cu/index.php/MendiveUPR/article/view/1197>

GARCIA, F.G, LOBATON VARGAS M.C (2013) “*Diagnóstico De La Efectividad Del Sistema Muisca En Colombia*” Trabajo de grado, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co>

JACOBY (2009) “Guide to Supply Chain Management: How Getting it Right Boosts Corporate Performance” (The Economist Books), Bloomberg Press; 1st Edition, ISBN: 978-1576603451 consultado en https://profilebooks.com/wp-content/uploads/wpallimport/files/PDFs/9781847652201_preview.pdf

JARAMILLO, Alberto “*La apertura económica en Colombia*” Revista Universidad Eafit Tomado de <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/16592/document%20-%202020-06-24T081645.007.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

LEGIS (2022) “¿Qué es un declarante?” Tomado de <https://blog.legis.com.co/contable-tributario/tag/declarante-de-renta>

MORA; L. (2016) “*Actividad de control como función esencial de la aduana*” Versión Digital (PDF) Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Consultado en <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14192>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO “*Colombia y la OMC*” Tomado de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/colombia_s.htm

SEPULVEDA GOMEZ, D.M. (2016) *“El Impacto Que Ha Tenido La Implementación Del Muisca Para Las Pymes”* Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co>

15 ANEXOS A. DERECHO DE PETICIÓN

Bogotá D.C. Abril 18 de abril de 2022

Señores

**SUBDIRECCIÓN DE OPERACIÓN ADUANERA
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
Ciudad**

Respetados señores,

María Camila Joya Patiño, identificada con cedula de ciudadanía número 1.032.461.678 de Bogotá, en mi nombre y representación, por medio del presente escrito y en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y en el Título II, Capítulo I. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1755 de 2015, respetuosamente concuro ante ustedes, con el fin de realizar una consulta para la consecución de información para la investigación que estoy realizando actualmente como estudiante universitaria de Comercio Internacional para mi trabajo de grado. El tema de dicha investigación es la actuación directa de personas naturales y/o jurídicas de acuerdo al Artículo 33 del Decreto 1165 de 2019, por tanto, solicito a ustedes confirmar los dos puntos que a continuación preciso:

¿Como se está realizando el control por parte de la autoridad aduanera, en cuanto a los delitos a los que se pudiere incurrir tales como el contrabando, lavado de activos, financiación del terrorismo, evasión de impuestos, entre otros a las personas naturales y/o jurídicas quienes realizan sus operaciones de comercio exterior importaciones y exportaciones sin la intermediación aduanera de las agencias de aduanas acogiéndose al Artículo 33 del Decreto 1165.?

¿Cómo la autoridad aduanera pretende capacitar a las personas naturales y/o jurídicas, en cuanto al debido manejo del software (SIGLO XXI, Muisca) la legislación aduanera vigente, su régimen sancionatorio, la importancia de buen diligenciamiento de la declaración de importación y demás aspectos relevantes para la operación de comercio exterior con cumplimiento de la norma actual?

Cordialmente

**MARIA CAMILA JOYA PATIÑO
C.C. 1.032.461.678
Bogotá**