



IMPACTO DEL NUEVO REGIMEN ADUANERO EN LOS AGENTES DE  
ADUANAS

JENNIFER RODRIGUEZ CABEZAS

PAOLO ANDRES VILLAQUIRAN COSH

DIRECTOR DE PROYECTO

MBA. RAFAEL ANTONIO MUÑOZ

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA

2014

IMPACTO DEL NUEVO REGIMEN ADUANERO EN LOS AGENTES DE  
ADUANAS

JENNIFER RODRIGUEZ CABEZAS

PAOLO ANDRES VILLAQUIRAN COSH

PROYECTO DE GRADO

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SANTIAGO DE CALI

2014

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores Jennifer Rodríguez C. y Paolo Andrés Villaquirán C. agradecen a:

Rafael Antonio Muñoz. Director temático y metodológico del proyecto. Gracias por brindarnos orientación y ser guía durante este arduo trabajo. Gracias por haber dispuesto su apoyo y darnos las pautas necesarias para hacer un buen desarrollo del proyecto.

Finalmente, de manera especial, agradecemos a nuestros Padres y familia, quienes fueron motivo de nuestro arduo esfuerzo. Gracias por acompañarnos y apoyarnos en este trabajo de grado.

## **DEDICATORIA**

**A nuestro Papá Dios  
A nuestros amados padres**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>10</b>
<b>FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>13</b>
<b>SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>14</b>
<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>17</b>
<b>JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>18</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>30</b>
<b>DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS.....</b>	<b>33</b>
❖ <b>CARACTERIZACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS AGENTES DE ADUANA EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.....</b>	<b>33</b>
❖ <b>DETERMINACION DE CUÁL SERÍA EL GRADO DE RESPONSABILIDAD DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS EN EL NUEVO ESTATUTO ADUANERO.....</b>	<b>43</b>
❖ <b>IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL BUEN DESARROLLO DE LAS AGENCIAS DE ADUANA.....</b>	<b>50</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>57</b>
<b>BIBLOGRAFÍA.....</b>	<b>61</b>

## RESUMEN

Este documento tiene como finalidad presentar un análisis del impacto que generaría la implementación del nuevo estatuto aduanero en los auxiliares de la actividad pública aduanera- Agentes de Aduana en Colombia. Para ello la metodología aplicada en este trabajo, la cual permitió llegar a la determinación del grado de impacto que este cambio generaría en este ente, fue el 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 de aduanas con respecto del otro; para su ejecución se realizó la definición básica de algunos conceptos y la contratación de las diferencias que se presentan entre los dos regímenes, y por otro lado se utilizó el tipo de investigación Explicativa, por cuanto se requería determinar o establecer el impacto mediante la relaciones causa-efecto de la implementación del nuevo régimen aduanero respondiendo a las preguntas por qué y cómo se llegaría a una situación determinada. De lo anterior, Cabe resaltar que todo lo expuesto en este proyecto de grado, han sido observaciones y conclusiones realizadas a partir de la comparación de la situación actual de Colombia con aquella que viven otros países y el posible futuro que traerá consigo el Nuevo Estatuto Aduanero. El análisis y comparación del nuevo estatuto aduanero se ha realizado mediante una investigación exhaustiva de la presente normativa tanto en el país como en el exterior, así como del impacto económico y social que la nueva propuesta ocasionara sobre los agentes aduaneros en Colombia.

**PALABRAS CLAVES:** Agencias de Aduana, Estatuto Aduanero, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial de comercio (OMC), Logística, Comercio internacional.

## **ABSTRACT**

This paper aims to present an analysis of the impact, the implementation of the new customs regulations will generate over the Customs Agencies in Colombia. To achieve this goal and to be able to determine the degree of impact this change will cause to these entities, the methodology applied in this work, was a type of comparative research. This was required to establish the differences that make up a customs procedure and establishing whether the current or the new regulations would be more suitable for Customs Agencies. An explanatory research methodology was also applied, which served in the definition of key concepts and comparing the differences that exist between the two customs regimes. This allowed underlining the impact of cause-effect Relationship of the implementation of the new customs regime, where by answering the questions why and how to reach a given future situation. Let it be noted that the contents contained in this project have been observations and conclusions made from the comparison of the current situation in Colombia with that of other Latin-American countries, and the possible future the New Customs Statute will bring. The analysis and comparison of the “New Customs Decree” was performed using a thorough investigation of the legislation, both foreign and domestic, as well of the economic and social impact that this new proposal will cause on customs agents in the Country.

**KEYWORDS:** World Customs Organization (WCO), World Trade Organization (WTO), International Trade, logistics, Customs Agencies, customs regulations, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad el comercio internacional ha experimentado un florecimiento en los últimos años y esto lo podríamos corroborar con acciones de gran complejidad, que involucra grandes distancias y cuyos valores son enormemente significativos.

El dinamismo del comercio hizo indispensable la intervención de Agentes externos como mediadores entre las aduanas y los particulares, y es así como confieren personalidad jurídica a entidades conocidas como agencias de aduana. Los agentes de aduana han subsistido siempre como facilitadores de los procesos y procedimientos legales ya que actúan como intermediarios de la función pública aduanera en el cumplimiento de las normas legales de los procesos y han sido de apoyo en todo lo relacionado en asuntos aduaneros, otorgándoseles el principio de buena fe, con todo lo que ello denota.

Hoy en día muchas de las Agencias de Aduana clasificadas en sus diferentes niveles como lo tipifica el decreto 2685/00 modificado por el decreto 2883 de 2008 el cual ofrecen una atención completa al usuario, en diferentes aspectos asociados al cumplimiento estricto de la normas legales.

En este sentido este trabajo busca identificar el impacto que trae el cambio del nuevo régimen aduanero en los agentes de aduana en su función de apoyo a los generadores de carga en Colombia para ello se desarrolló el siguiente trabajo.

Pero antes cabe señalar que el propósito de este trabajo no es calificar el nuevo estatuto, pues los cambios que propone en general son beneficiosos para el país en términos de competitividad y eficiencia de los procedimientos, sino más bien identificar como su puesta en práctica afectara a los intermediarios aduaneros.

Para esto se realizara una investigación de la situación actual de las agencias aduaneras, donde se establecerán sus responsabilidades e influencia sobre el comercio exterior colombiano. Posteriormente se desarrollara una investigación



comparativa, cuyo resultado resaltara las repercusiones e impacto del nuevo estatuto sobre las responsabilidades e importancia de las agencias aduaneras. Finalmente la investigación culminara con un análisis del efecto económico y social que se espera, tendrán estos cambios sobre el buen desarrollo de las agencias aduaneras, así como sobre el comercio exterior en Colombia y así poder analizar el alcance de la nueva reglamentación.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde la antigüedad las relaciones entre los países se han caracterizado por el comercio internacional. La visión de un mundo globalizado fundamentada en los principios del liberalismo y capitalismo adoptados después de la segunda guerra mundial, ha contribuido para el crecimiento de las relaciones internacionales. Aunque el crecimiento del comercio es considerado como un efecto positivo de la globalización esto ha generado la necesidad en muchos países de adoptar medidas proteccionistas para proteger la industria nacional. Esto, especialmente en países subdesarrollados que no pueden competir con potencias económicas como Estados Unidos y China. Una de estas medidas son las barreras arancelarias, impuestas por lo general a productos de importación. En Colombia esto se conoce como los tributos aduaneros, y la gran mayoría de productos que entran al país están sujetos a un gravamen, determinado por la clasificación que reciben en el arancel de aduanas.

A raíz de las diferencias mundiales en la clasificación y las tarifas arancelarias impuestas a los productos de importación y exportación, nace la Organización Mundial de Aduanas y el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) creado por la organización Mundial de Comercio (OMC), con el fin de armonizar los procesos de importación a escala internacional y regular las tarifas y las condiciones de comercio entre los países. En el mundo real esto se ve obstaculizado por la burocratización de los procesos y de las mismas instituciones aduaneras que controlan las importaciones y exportaciones en ciertos países.

Este es el caso de Colombia, donde los procesos de comercio internacional no sólo se ven interrumpidos por el proteccionismo estructural impartido por los aranceles, pero más que todo por los altos niveles de corrupción en los organismos de control, especialmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y el complejo sistema de requerimientos y sanciones impuestas por este organismo, agravados por la falta: de claridad en los estatutos y de interés por parte del gobierno. Es precisamente a raíz de esto que nacen las Sociedades

de Intermediación Aduanera (SIAS), con el fin de facilitar los procesos de importación, exportación y tránsito aduanero.

A partir del decreto 2883 de Agosto del 2008 estas sociedades se conocen cómo Agentes Aduaneros, que por la creciente celeridad y complejidad del comercio internacional se ha presentado la necesidad en el campo aduanero de la participación de especialistas aptos para desenvolverse con agilidad y con un vasto conocimiento en todo lo que tiene que ver con tramites para el despacho aduanero de las mercancías. Estos organismos están encaminados a garantizar que las normas legales vigentes sean cumplidas por sus clientes, que son, personas jurídicas y naturales que participan en las actividades de comercio exterior. Es decir que los Agentes de Aduana son facilitadores y garantes de estos procesos de comercio y representan en Colombia la opción más segura para realizar operaciones de importación y exportación sin riesgos a sanción, multa o decomiso de las mercancías. Estos agentes de aduanas podrán actuar como declarantes ante las autoridades aduaneras con el objeto de adelantar dichos procedimientos.

La amenaza a este sistema aparece con el nuevo régimen aduanero que se espera entre en vigencia en el transcurso del presente año. Dentro de los cambios más importantes y tal vez más graves que se ve venir con este nuevo régimen es la posible desaparición de los Agentes de Aduana. Esta medida sin duda sería agravante para el comercio exterior colombiano, en especial para los procesos de importación, que cuentan sin duda, en gran parte del apoyo de los Agentes Aduaneros.

Esta situación se ve enfatizada porque en la actualidad la demora y los sobrecostos en los procesos de exportación e importación en el país son bastante altos. Aunque en términos de tiempos de desaduanamiento, Colombia se encuentra por debajo del promedio latinoamericano, un proceso de importación o exportación se demora hasta 14 días, lo cual sigue siendo 3 días más que los países miembros de la OCDE. Por su parte, importar o exportar un contenedor en Colombia es entre mil y mil quinientos dólares más costoso en comparación con el

costo promedio de importar o exportar exactamente el mismo contenedor en cualquier país latinoamericano o miembro de la OCDE. Adicionalmente la cantidad de documentos requeridos (4 para exportación y 6 para importación) y la complejidad de estos hacen que los usuarios de comercio exterior necesiten de la ayuda de las agencias de aduana que tienen las destrezas y la capacidad logística para encargarse de estos procesos de la manera más eficiente. La realidad es que el nuevo estatuto aduanero amenaza la supervivencia de las agencias de aduana y promete simplificar los procesos para los usuarios finales del comercio exterior, sin embargo existe mucho escepticismo por parte de los empresarios y particulares que lidian en el día a día con las autoridades aduaneras, y es poco probable que de un momento a otro por un cambio de legislación, la alta burocratización e ineficiencia tanto del personal como de los procesos en las aduanas cambien.

## FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La evolución económica de Colombia en los últimos años, se ha evidenciado a través de su exitosa carrera en el campo de la apertura económica. Con la presencia de alrededor de una docena de tratados de libre comercio y la reciente adición de los Estados Unidos se espera que en los siguientes 3 a 5 años el comercio exterior aumente considerablemente. El año pasado Colombia presentó importaciones por 16 mil millones de dólares desde los EE.UU., 12 mil millones más que hace 10 años<sup>1</sup>. Es importante hablar de este TLC en particular porque representa para Colombia la necesidad de adherirse a los lineamientos internacionales contenidos dentro del protocolo de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), pues la presión americana hacia este sistema, así lo determina. El lead time para el despacho de aduanas según el requerido por nuestros compatriotas americanos es de máximo 48 horas, mientras que en el país es de 4 días. Los documentos requeridos se demoran en promedio 6 días en ser tramitados y el transporte por carretera hacia el destino final se demora de 5 a 7 días en promedio.

Es por esto que Colombia necesita optar por una reestructuración de sus procesos, de ahí que se necesita de un nuevo estatuto aduanero. Colombia requiere un nuevo estatuto que bajo los lemas de transparencia y eficiencia permita que los procesos sean más simples, más rápidos y menos costosos. Dicho esto y teniendo en cuenta la inminencia del nuevo estatuto aduanero este trabajo pretenderá investigar ***¿Cuál es el impacto del nuevo estatuto aduanero sobre la aplicabilidad y facilitación de los procesos aduaneros en Colombia?*** En especial ***¿Cuáles son las repercusiones directas de lo anterior sobre las agencias de aduana?***

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la base de datos del DANE. Importación por origen 1995 a Julio del 2014.(MARZO 2014)

## SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

Este trabajo de grado está enfocado a investigar las repercusiones que tendrá el nuevo estatuto aduanero sobre las agencias de aduana. Es imperativo dejar por sentado que el Nuevo Estatuto Aduanero es una realidad y una necesidad. Como ya se ha mencionado, modernizar los procesos de comercio exterior, para que estos sean más simples, rápidos y asequibles para cualquier usuario: sea esta persona natural o jurídica, es un requerimiento esencial para Colombia. El advenidero escenario de un vasto crecimiento en el comercio transfronterizo, empujara a los límites las capacidades de logística e infraestructura del país, por lo que se hace vital contar con una base jurídica y legislativa que la sustenten.

Dada esta realidad la primer pregunta que nos hacemos es ***¿Cuál es la importancia y la ventaja de los agentes de aduana en los procesos y procedimientos de exportación e importación en Colombia?*** En la actualidad las agencias de aduana son responsables del 76.4% del número de declaraciones de importación y 81.3% del valor FOB de mercancías importadas al país<sup>2</sup>. Esto quiere decir que en efecto la mayoría de transacciones de importación se manejan por medio de agentes aduaneros. La razón de esto siendo que la complejidad de los requerimientos, el tiempo y costo asociados a estas transacciones, hacen que este intermediario sea indispensable. Las cifras citadas anteriormente ilustran la importancia de los agentes de aduana en Colombia hoy en día. En efecto ellos intermedian la mayoría de los procesos de importación en el país, pues la estructura aduanera del presente estatuto y la complejidad de los procesos así lo permiten. No obstante según lo muestran las cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el volumen de exportaciones que manejan las agencias aduaneras son muy bajas y son cercanas al 0% del total de exportaciones realizadas en el país. Esto es porque comparativamente los procesos de

---

<sup>2</sup> Fuente: DIAN. Boletín Comercio Exterior Enero – Septiembre 2012-2013. Pág.16.(MARZO 2014)

exportación son mucho más simples y menos propensos a generar sanciones que los procesos de importación.

Adicionalmente dentro de los cambios que trae consigo el nuevo estatuto aduanero, esta la intención de facilitar los procesos de importación para los usuarios de comercio exterior, mediante la reducción de los causales de sanción, y la cantidad y complejidad de los documentos requeridos para realizar las importaciones. Por otro lado las barreras existentes para conformarse como agente aduanero en el país seguirían en pie después de la nueva legislación, por lo que la consecuencia lógica de facilitar los procedimientos de importación para los usuarios particulares, es que la relevancia e importancia de las agencias aduaneras disminuya cada vez más. De aquí nace el segundo interrogante: ***¿Cuál es el impacto de la nueva regulación aduanera sobre la manera cómo funcionan los Agentes de Aduana en la actualidad?***

Dentro de las propuestas realizadas en el nuevo estatuto esta la facultad a particulares de realizar inspecciones previas de la mercancía y modificar los documentos que entregan a la DIAN, y así evitar sanciones por errores. Muchos de los clientes de las agencias de aduana acuden a estos intermediarios solo por el miedo a ser sancionados y porque es más conveniente para ellos dejar estos procesos en manos expertas. En adición se espera que el nuevo estatuto haga a todos los usuarios, declarantes directos ante la aduana, cosa que los agentes de aduana hacen en la actualidad (actúan como declarantes ante la aduana a favor de su cliente). Este ejemplo sirve para ilustrar que la responsabilidad de los intermediarios aduaneros tendera a desaparecer. Bajo esta premisa se hace esencial culminar la investigación dándole respuesta a la siguiente incógnita: ***¿Cuáles son las consecuencias económicas y sociales que el nuevo estatuto aduanero generara sobre el buen desarrollo de las agencias de aduana y los procesos aduaneros en el país?***

En conclusión este trabajo pretenderá responder al problema investigativo realizando un recuento descriptivo y analítico de a) Las ventajas de las Agencias

Aduaneras; b) El impacto del nuevo estatuto aduanero sobre los AA; y finalmente  
c) Las consecuencias económicas y sociales.



## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General:**

Analizar el impacto del nuevo estatuto aduanero en los auxiliares de la actividad pública aduanera- Agentes de Aduana en Colombia.

### **Objetivos Específicos:**

- Caracterizar la importancia de los agentes de aduana en los procesos y procedimientos de importación y Exportación.
- Determinar cual sería el grado de responsabilidad de las agencias de aduanas en el nuevo estatuto aduanero.
- Analizar el impacto económico y social que se generara sobre el buen desarrollo de las agencias de aduana.

## JUSTIFICACIÓN

En la actualidad Colombia se destaca por su potencial y crecimiento en el área de comercio exterior. Este hecho se encuentra ratificado por la existente y creciente participación en tratados internacionales y de libre comercio, lo cual ha instigado en el gobierno nacional la necesidad de modernizar y reformar la legislación aduanera con el fin de fomentar la competitividad y simplificar los procesos. En mayo del año pasado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicó la última versión del proyecto de reforma a la regulación aduanera de Colombia. Este proyecto es bastante ambicioso pero es compatible con los requerimientos internacionales y las ambiciones del país para ser reconocido a escala mundial.

El nuevo estatuto aduanero nace de la necesidad de armonizar los procesos y regulaciones aduaneras con los convenios internacionales, en especial con las reglas contenidas dentro de la normatividad de la Comunidad Andina y el convenio internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, mejor conocido como el Convenio de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Sin embargo dada la complejidad del sistema aduanero Colombiano que ha dificultado y obstaculizado en cierta medida el comercio internacional durante muchos años, nuestro país se enfrenta a una tarea ardua y de mayor complejidad que sus pares latinoamericanos.

Pese la larga historia de corrupción y burocratización en los rangos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las nuevas leyes colombianas contribuyen a dar sustento a esta iniciativa de modernización de las aduanas, entre ellas la Ley Marco de Aduanas (1609 expedida el 2 de Enero del 2013 – Artículo 150 de la Constitución Política), la cual le permite al país contar con un marco aduanero favorable en materia de transparencia, facilitación del comercio, nuevas tecnologías y lucha contra el contrabando.

A este hecho se suman los tratados de libre comercio a los que se ha adscrito Colombia a partir del nuevo siglo, entre los más recientes, el de Estados Unidos, Canadá y Sur Corea. En la actualidad Colombia no cuenta con la estructura

aduanera correcta para competir en el comercio internacional. Dentro de los requisitos intrínsecos de comerciar con los Estados Unidos, se encuentra el requisito para efectuar el despacho o levante de la mercancía en máximo de 48 horas, algo que refuerza la necesidad de efectuar este cambio estructural.

El proyecto de nuevo estatuto aduanero traería consigo muchas ventajas en términos de competitividad pero esto puede ser también un arma de doble filo. Por un lado además de las ventajas ya mencionadas, el nuevo estatuto facilita a los usuarios de comercio exterior a actuar como declarantes directos ante la aduana y se les permite modificar la declaración de aduanas por medio de mecanismos como la inspección previa, lo cual da lugar a disminuciones en sanciones. Adicionalmente se pretenden modernizar los sistemas tecnológicos, introduciendo elementos como la firma electrónica, o validación de documentos electrónicos, con el fin de simplificar y agilizar los procesos.

Por otro lado en Colombia los Agentes de Aduana han sido invaluable por su servicio a los usuarios de comercio exterior durante mucho tiempo. Esencialmente por su experticia y la combinación de servicios logísticos que ofrecen. Con el nuevo estatuto las Agencias Aduaneras tienden a desaparecer, porque pierden la facultad de ofrecer los servicios logísticos a menos que sean autorizados como OEA (Operador Económico Autorizado), título que pueden recibir entre ellos, los centros logísticos o transportistas. Adicionalmente se les exige suscribir un patrimonio por sumas increíblemente exageradas, lo cual solo fomenta la desaparición de muchos agentes de aduana, sea por quiebra o por asociación, lo cual en última instancia afecta al usuario final de comercio exterior. La baja oferta de servicios de agenciamiento aduanero aumenta el control de precios por parte de las grandes empresas que se comportaran monopolísticamente en esta situación, y el enfoque se aleja del servicio que el usuario esperaba o estaba acostumbrado a recibir. Por ende la demanda por parte del usuario de estos servicios tendera a bajar, por lo que actuando como declarante y bajo las facilidades que brinda el nuevo estatuto aduanero, pretenderá realizar los

procesos de desaduanamiento, sea de importación o exportación, por su propia cuenta.

A futuro podría decirse que las agencias aduaneras perderían su valor cada vez más y verían más beneficio en convertirse en centros logísticos o transportistas reconocidos como OEA. De esta manera no tendrían que pagar las sumas altamente exageradas para su conformación como Agentes Aduaneros, pero podrían seguir operando y ofreciendo sus servicios como de costumbre, e inclusive podrían vender la asesoría a particulares en términos de los documentos y requisitos que la aduana exige, por lo que se cobraría un Premium por este servicio y en ultima instancia esto sería poco beneficioso para el usuario de comercio exterior, pues se verá afectado por precio y servicio.

Alguien podría decir que este no sería el caso, pues en efecto el aumento de centros logísticos o transportistas aumentaría la oferta de estos servicios y por ende bajarían los precios. Sin embargo ante este punto existen dos respuestas. La primera sería que las agencias aduaneras al cambiar su razón social, traerían consigo sus clientes y tendrían a diferencia de los transportistas o centros logísticos la experticia para realizar las asesorías de “agenciamiento aduanero”, por lo cual precisamente cobrarían un Premium pues en efecto estarían compitiendo con los jugadores existentes en el mercado en términos de los servicios logísticos. Claramente el usuario final seguiría estando afectado porque en efecto le tocaría pagar por dos servicios diferentes, en vez de un solo paquete. La segunda respuesta y la principal es que 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.

## MARCO TEÓRICO

En 1989 el gobierno acordó establecer importantes cambios económicos, entre ellos la apertura comercial y la desregulación de mercados como el cambiario y el laboral. Sin embargo, dos elementos intervinieron de forma perjudicial para que estas determinaciones tuvieran que posponerse. En primera instancia, la lucha contra el narcotráfico, cuyos instantes donde se sintió la mayor tensión fueron en la campaña preelectoral de 1989, con el homicidio de varios precandidatos a la presidencia, y, en segunda instancia, el colapso del Acuerdo Internacional del Café en julio de dicho año.

Pero como era de esperarse, a comienzos de 1990 se vio la necesidad de efectuar la reforma comercial, con el fin de permitir que fuese el sector externo el propulsor de la evolución en la economía y que se posibilitara la inclusión de Colombia en los mercados mundiales.

He aquí la importancia de nombrar a La Organización Mundial de Aduanas (OMA), que es un organismo intergubernamental dedicado esencialmente a asuntos relacionados con el funcionamiento de aduanas y la regulación del comercio a nivel internacional.

Se instituyó en el año de 1952, para facilitar a los países que realizaban intercambios, como un foro en donde pudieran discutirse asuntos e inconformidades relacionadas con la administración de aduanas. La OMA Actúa en nombre de la comunidad de aduanas de todo el mundo; actualmente está compuesta por 177 países, encargados de más del 98% del comercio mundial.

La Organización trata además el tema de la seguridad en las aduanas. Lo que involucra un proceso que va desde la aplicación correcta de las medidas regulatorias del ingreso o egreso de mercancías, hasta la prevención de contrabando o falsificación, lo que contribuye a la protección de los derechos de autor y mantener lo acordado en los tratados internacionales de libre comercio.

“Sus funciones, específicamente son el desarrollo de estándares globales y del

sistema armonizado, la homogeneización de procedimientos aduaneros, la colaboración para facilitar comercio internacional y la implementación de acuerdos en materia de reglas de origen”<sup>3</sup>.

“La logística ha enfrentado un avance vertiginoso en los últimos 30 años, en este periodo se han eliminado inventarios en un 50%, transformado cadenas de locales a globales, disminuido tiempos de reacción para reponer el producto en el anaquel y reducido la duración del ciclo de vida de los productos al incrementar la velocidad de innovación. Si bien la mayoría de los cambios importantes se iniciaron como una estrategia de diferenciación, dichos cambios han pasado a ser una necesidad en toda cadena de suministro para mantener el negocio en una posición de competencia con sus similares. Los cambios han sido posibles por la implementación de sistemas integrados de información, consolidación y/o delegación de tareas consideradas como no estratégicas en terceros y la sincronización de la misma cadena de suministro de principio a fin, desde el cliente hasta el proveedor.

El día de hoy los profesionales de la logística y distribución enfrentan el reto de ejecutar en forma perfecta, demostrando capacidad de anticipar fluctuaciones en la demanda sin alterar los costos del producto, maximizando el nivel de servicio a cliente y, en el mejor de los casos diferenciando la cadena de suministro de otras similares. En resumen, siempre buscando ser una ventaja competitiva fundamental para lograr entregar las metas propuestas de la empresa.<sup>4</sup>

Para entender más detalladamente cómo es posible que se lleve a cabo los procesos logísticos, se da a conocer, a continuación algunos conceptos claves de logística internacional:

---

<sup>3</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx> (MARZO 2014)

<sup>4</sup> <http://www.distribucion-y-logistica.com/logistica/articulos/logistica-y-distribucion.html> (MARZO 2014)

## LOGISTICA DE DISTRIBUCIÓN<sup>5</sup>

La logística de distribución incluye la gestión de los flujos físicos hoy conocida como **DFI y DFN (Distribución Física Internacional) y (distribución física nacional)**, como base para que las empresas determinen el tipo de sistema más conveniente para que exista un flujo dinámico del inventario, de la información y de los procesos administrativos, para ello debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La previsión de la actividad de los centros logísticos
- El almacenamiento
- El costo, la caducidad y la calidad de las mercancías
- El traslado de mercancías de un lugar a otro del almacén con los recursos y equipos necesarios
- La preparación de los pedidos o la ejecución de cross Docking (tránsito)
- Algunas veces, la realización de pequeñas actividades de transformación del producto (kitting, etiquetado...)
- El transporte de distribución hasta el cliente.
- El flujo correcto de los bienes para que se pueda realizar la relación costo/beneficio.

Todo esto retribuirá en menor costo, mejor calidad del producto y eliminación de la caducidad.

---

<sup>5</sup> <http://www.distribucion-y-logistica.com/logistica/articulos/logistica-y-distribucion.html#sthash.twUdjOlz.dpuf> (MARZO 2014)

“Definiendo<sup>6</sup>, **La Distribución Física Internacional**, conocida por sus siglas DFI, es el proceso logístico que se desarrolla en torno a situar un producto en el mercado internacional cumpliendo con los términos negociados entre el vendedor y el comprador. Su objetivo principal es reducir al máximo los tiempos, los costos y el riesgo que se puedan generar durante el trayecto, desde el punto de salida en origen hasta el punto de entrega en destino.

#### Etapas de la DFI

1. Análisis de la Carga a transportar
2. Preparación del empaque y embalaje
3. Selección del Modo de Transporte
4. Costos
5. Documentación”

#### CADENA DE SUMINISTROS

El término «cadena de suministro», también conocido como «cadena de abasto» (del inglés Supply Chain), entró al dominio público cuando Keith Oliver, un consultor en Booz Allen Hamilton, lo uso en una entrevista para el Financial Times en 1982. Tomó tiempo para afianzarse y quedarse en el léxico de negocios, pero a mediados de los 1990's empezaron a aparecer una gran cantidad de publicaciones sobre el tema y se convirtió en un término regular en los nombres de los puestos de algunos funcionarios.<sup>7 8 9</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.distribucion-y-logistica.com/logistica/articulos/logistica-y-distribucion.html#sthash.twUdjOlz.dpuf>

<sup>7</sup> David Jacoby (2009), Guide to Supply Chain Management: How Getting it Right Boosts Corporate Performance (The Economist Books), Bloomberg Press; 1st Edition, ISBN: 978-1576603451

<sup>8</sup> Andrew Feller, Dan Shunk, & Tom Callarman (2006). BPTrends, March 2006 - Value Chains Vs. Supply Chains (MARZO 2014)

<sup>9</sup> David Blanchard (2010), Supply Chain Management Best Practices, 2nd. Edition, John Wiley & Sons, ISBN:9780470531884 (MARZO 2014)



David Blanchard define a la cadena de suministro como: La secuencia de eventos que cubren el ciclo de vida entero de un producto o servicio desde que es concebido hasta que es consumido.

El Council of Supply Chain Management Professionals (CSCMP) define "Cadena de Suministro" Como:

1. La Cadena de Suministro eslabona a muchas compañías, iniciando con materias primas no procesadas y terminando con el consumidor final utilizando los productos terminados.
2. Todos los proveedores de bienes y servicios y todos los clientes están eslabonados por la demanda de los consumidores de productos terminados al igual que los intercambios materiales e informáticos en el proceso logístico, desde la adquisición de materias primas hasta la entrega de productos terminados al usuario final.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA CADENA DE SUMINISTROS

- Debe ser dinámica e implica un flujo constante de información, productos y fondos entre las diferentes etapas.
- El protagonista principal es el cliente, pues el propósito principal de la cadena de suministros es satisfacer sus necesidades
- Debe involucrar varias etapas que incluyen: clientes, detallistas, mayoristas/distribuidores, fabricantes, proveedores de componentes y materias primas.
- Estas etapas deben conectarse a través del flujo de productos, información y fondos.
- No son indispensables todas las etapas en una cadena de suministros
- El diseño de la cadena de suministro depende de las necesidades de los clientes y de las funciones que desempeñan las etapas involucradas.

Según Sunil Chopra and Peter Meindl,<sup>10</sup> los procesos macro en el interior de una empresa u organización manufacturera o de servicios y los sub-procesos que incluyen son:

- **Administración de las Relaciones con Proveedores (En inglés: Supplier Relationship Management - SRM)**
  - Selección y evaluación de proveedores
  - Negociación de contratos
  - Compras
  - Colaboración en el diseño
  - Colaboración en el suministro
  
- **Administración de la Cadena de Suministro Interna (En inglés: Internal Supply Chain Management - ISCM)**
  - Planeación estratégica
  - Planeación de la demanda
  - Planeación del abasto
  - Cumplimiento en el procesamiento de órdenes
  - Cumplimiento en el servicio
  
- **Administración de las Relaciones con Clientes (En inglés: Customer Relationship Management - CRM)**
  - Marketing
  - Fijación de precios
  - Ventas
  - Atención al cliente
  - Administración de órdenes

---

<sup>10</sup> Sunil Chopra and Peter Meindl (2006). Supply Chain Management. 3° Edition. Capítulo 1. Entender qué es la cadena de suministro. Pearson/Prentice Hall. (MARZO 2014)

Las funciones que componen la Cadena de Suministro interna a una empresa de manufactura son:

- **Administración del Portafolio de Productos y Servicios (PPS)**, que es la oferta que la compañía hace al mercado. Toda la Cadena de Suministro se diseña y ejecuta para soportar esta oferta.
- **Servicio a Clientes (SAC)**, que es responsable de conectar la necesidad del cliente con la operación interna de la compañía.
- **Control de Producción (CP)**, Se encarga de programar la producción interna y, como consecuencia, dispara la actividad de Abastecimiento de insumos.
- **Abastecimiento (Aba)**, que se encarga de proveer los insumos necesarios para satisfacer las necesidades de Producción (Materia prima y Materiales) cuidando los tiempos de entrega de los proveedores y los niveles de inventario de insumos.
- **Distribución (Dis)**, que se encarga de custodiar insumos y producto terminado (en algunas organizaciones solo producto terminado), hacerlo llegar a los Clientes y/o a su red de distribución, que puede incluir otros almacenes o Centros de Distribución (CD) o no.

La sincronización es muy importante en estas cadenas para que no se produzca desperdicio, medido como inventario, tiempo o fallo de servicio al cliente.<sup>11</sup> Ayuda contar con una buena predicción de la demanda para no provocar sobrantes ni

---

<sup>11</sup> Gastón Cedillo y Cuauhtémoc Sánchez (2008). Análisis Dinámico de Sistemas Industriales. Editorial Trillas, México. (MARZO 2014)

Faltantes de productos terminados. Un fallo en esta predicción provocará un denominado efecto látigo (también llamado efecto *bullwhip*, del inglés *bullwhip effect*). Por ello, se dice que el impacto de una acción en una cadena de suministro es directamente proporcional a su demora en la propagación de la comunicación

Todo proceso logístico beneficia a la empresa por la importancia que da al servicio al cliente y a los sistemas justo a tiempo (“just in time”), lo que exige que el servicio que preste la logística en la empresa sea exitoso

La planeación en logística debe involucrar un adecuado manejo de la información, por lo tanto debe tener un sistema amplio e integrado de la misma, de alta calidad y a tiempo, acerca de inventarios y pedidos, contribuyendo así a generar un valor agregado al éxito de la compañía.

Como todo proceso de planeación estratégica, para nuestro caso, el de la logística, el análisis del entorno es importante con el fin de determinar la dirección y la meta del plan. Es así como se debe realizar el análisis DOFA analizando las debilidades y oportunidades y a su vez aprovechando las oportunidades y las fortalezas, de tal manera que se minimice el efecto negativo de las debilidades y de las amenazas.

Cabe resaltar que la administración aduanera crea una “asociación” con los Agentes de Aduana para garantizar la seguridad en la cadena logística internacional y facilitar el flujo del comercio. Los agentes de aduana son parte vital

Para llevarse a cabo todo proceso logístico, por lo tanto la función de las Agencias Aduaneras en Colombia se fundan en una labor de mucha importancia en el proceso logístico de una exportación o importación. Cada tanto que las empresas ejecuten estas operaciones deben acudir a los agentes. Hoy esta actividad se encuentra regulada por el denominado Estatuto Aduanero.

finalmente es necesario hacer alusión a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como la “responsable de administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control; facilitar las operaciones de comercio exterior y proveer información confiable y oportuna, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano. (DIAN, 2011)”.

## METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta el contexto del problema de esta investigación, en cuanto a que lo que busca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, es llegar a la armonía entre los procesos aduaneros y su regulación con los convenios internacionales, de tal manera que permita la modernización, agilización y mayor efectividad en los procesos del comercio internacional colombiano, mediante la implementación del nuevo régimen aduanero, pero que a la vez, la puesta en marcha de este nuevo régimen, afectaría indudablemente la operatividad de las Agencias de Aduana; la metodología aplicada en este trabajo, la cual permitió llegar a la determinación del grado de impacto que este cambio generaría en este ente, es como se presenta a continuación:

### 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 de Aduanas 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 relaciones causa-efecto de la implementación del Nuevo Régimen Aduanero respondiendo a las preguntas por qué y cómo se llegaría a una situación determinada.

### 2. DISEÑO DE LA INVESTIGACION

La estrategia adoptada para la recolección de la información, la amplitud de la misma, que permitió dar claridad respecto de los fundamentos del Régimen

Aduanero Colombiano y las implicaciones de su implementación, que se ha utilizado es:

- **Diseño documental**, por cuanto se ha recurrido a la lectura y análisis de datos provenientes de materiales impresos, documentos, estatutos, leyes, decretos, textos, etc.
- **Diseño de campo**, por cuanto se ha recogido información y opiniones de personal anexo a las Agencias de Aduana y a usuarios de los servicios de estos, que permitan dar un planteamiento vivo de la situación.

### **3. POBLACIÓN**

La población para la cual es válida la conclusión de esta investigación es el conjunto de Agencias de Aduana de Colombia.

### **4. TECNICAS E INSTRUMENTACIÓN DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

Las técnicas de recolección de datos usadas son: **El análisis documental, el análisis de contenido y Entrevista.**

- Primero: Se estudió por separado cada régimen, tanto el Régimen Aduanero actual como el Nuevo Régimen Aduanero, de tal manera que se entendiera por parte de los investigadores la esencia y propósito de los mismos.
- Segundo: Se recurrió a fuentes de datos bibliográficos, escritos, leyes, acuerdos, etc., tanto nacionales como internacionales que ayudaron a dar una visión general de lo que representa la modernización y la implementación de unas nuevas normas.

- Tercero: Se hizo un comparativo tanto de la actual figura de los Agentes de Aduana frente a la transformación que sufrirían estos entes y la importancia que revestirían después de la puesta en marcha del Nuevo Régimen; así como de un comparativo de los procesos que se llevan a cabo para la nacionalización de las mercancías en el país, entre la norma vigente y la nueva.
- Cuarto: Se desarrolló una entrevista a especialista en la materia, tanto Agencias Aduaneras como Empresas del sector, no consignadas en este documento, pero que sirvieron de pauta para determinar el impacto socio-económico que genera en los Agentes de Aduana y en los usuarios de dichos servicios.



## **DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS**

### **❖ CARACTERIZACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS AGENTES DE ADUANA EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.**

En esta sección se plantea la descripción detallada de los agentes de aduana según el decreto 2883 de 2008, siendo los agentes de aduana uno de los participantes del comercio exterior que intervienen en los procesos comerciales, que según diferentes autores deberían actuar bajo el principio de buena fe, si bien, resulta importante la caracterización pues será fundamental para enmarcar el rol y la respectiva trascendencia dentro del comercio exterior.

según el decreto 2883 de 2008 las agencias de aduanas son: “Personas jurídicas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduana 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”. Conforme con los parámetros establecidos en este decreto.

La función principal de las agencias de aduana es proceder a colaborar ante las autoridades aduaneras en el cumplimiento y ejecución de las normas legales relacionadas con los procedimientos aduaneros y las actividades de comercio exterior.

De acuerdo con el Estatuto Aduanero, es obligatorio utilizar a las “Agencias aduaneras”, para que preste el servicio a terceros como apoderados en el despacho de mercancías e intermediario entre importadores, exportadores y la Aduana. El uso de sus servicios es obligatoria para importaciones que superen el monto de 1.000 dólares y exportaciones superiores a 2.000 dólares del valor Free

on board (FOB).

En **la importación** dan Apoyo logístico, aduanero y de comercio exterior, durante el proceso de nacionalización de las mercancías provenientes del exterior, desde la llegada a territorio aduanero colombiano, hasta la coordinación del despacho a la bodega del cliente.

- Para la **Determinación Arancelaria**, apoyándose en la información suministrada, naturaleza, características y origen de los productos a importar o exportar, orientan a sus representados para que apropiadamente determinen la subpartida arancelaria, o a través de las clasificaciones arancelarias oficiales expedidas por la Dirección de impuestos y aduanas nacionales que permita un cálculo de los tributos aduaneros.
- En cuanto a los **Registros de Importación** ayudan en Gestión, Elaboración y trámite de licencias de importación requeridos por la normatividad.
- por ubicarse en **Zona Franca** como plataforma logística para almacenamiento, distribución, alistamiento, maquila y procesamiento parcial, colaboran para que se Reduzca costos logísticos y obtenga beneficios tributarios.

Respecto a **la exportación** hacen Gestión, Asesoría y trámites ante entidades portuarias, transportadores internacionales, organismos gubernamentales y de seguridad, que le garantizan un oportuno despacho de la mercancía a su cliente en el exterior, cumpliendo todos los requisitos legales, de seguridad, tiempo y costos.

- Asesoran, administran, controlan la determinación y elaboración de **certificados de origen**.

Ya conociendo las funciones, los Agentes de aduana presentan una clasificación que va desde el nivel 1 al nivel 4, de acuerdo con la cobertura de sus servicios y las siguientes especificaciones:

#### **Agencias de aduana nivel 1**

- Presenten un Patrimonio líquido: 3.500 millones (1.000 con diez años de experiencia, transparencia e idoneidad y último año operaciones  $\geq$  500.000 smlm).
- Tener Comité de Control y auditoría
- En caso de incurrir en faltas deben tener una Garantía de 3.000 smmlv

#### **Agencias de aduana nivel 2**

- Presentar un Patrimonio líquido : \$ 438.200.000
- Presta servicio en todo el territorio nacional en operaciones sin restricción (para el usuario aduanero permanente (UAP) y al usuario altamente exportador (ALTEX) no aplican restricciones).
- Garantía 1.000 smmlv

#### **Agencias de aduana nivel 3**

- Patrimonio líquido : \$ 142.500.000
- Servicio en una jurisdicción: Bucaramanga, Cartago, Cúcuta, Ipiales, Maicao, Manizales, Pereira, Riohacha, Santa Marta, Urabá, Valledupar.
- Garantía 1.000 smmlv

#### **Agencias de aduana nivel 4**

- Patrimonio líquido : 44.000.0000
- Servicio en una jurisdicción: Arauca, Inírida, Leticia, Pto Asís, Pto Carreño, San Andrés, Tumaco o Yopal.
- Garantía 500 smmlv

Las agencias de aduana para ser consideradas como tal, deberán estar debidamente constituida como sociedad de naturaleza mercantil o sucursal de sociedad extranjera domiciliada en el país, tener como finalidad el agenciamiento aduanero, excepto en el caso de los almacenes generales de depósito.

Se requiere que estén debidamente inscritas en el Registro Único Tributario (RUT), puesto que este avala e identifica la actividad económica ante terceros con quienes sostenga una relación comercial, laboral o económica en general y ante los diferentes entes de supervisión y control, a su vez, este documento le señala sus obligaciones frente al Estado Colombiano.

Por consiguiente debe Poseer y soportar contablemente el patrimonio líquido mínimo exigido para el respectivo nivel de agencia de aduanas en el que se encuentre clasificado. Por ende no debe tener deudas exigibles por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, derechos de aduana, intereses, sanciones o cualquier otro concepto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo que exista acuerdo de pago vigente. Y uno de los aspectos importantes que finalmente garantiza que sus clientes depositen su confianza en ellos, es que cuente con personas idóneas profesionalmente, con conocimientos específicos o experiencia relacionada con la actividad de comercio exterior.

Se considero y estableció que bajo ninguna circunstancia las agencias de aduana podrán realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósitos de mercancías, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para el último evento. Este fue un decreto estipulado por el legislador, donde se quería que cada entidad realizara la actividad que le correspondía y este es el caso donde las agencias de aduana solo tenían permiso para dedicarse única y exclusivamente al agenciamiento, en caso tal de querer desarrollar las actividades no permitidas debe hacerlas bajo una nueva razón social.

Como bien se conoce toda entidad legalmente constituida debe cumplir con una serie de obligación, así que para los agentes de aduana es de vital importancia Actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera, igualmente brindar los servicios de agenciamiento aduanero, de acuerdo con el nivel de agencia de aduanas, a los Usuarios de comercio exterior que lo requieran.

Se les exige Suscribir y presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de conformidad con la normatividad vigente, pues así mismo Responderá por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito aduanero y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad, lo consignado en los documentos debe coincidir con el reconocimiento físico que se hace con antelación, es decir el peso, el exceso de mercancía al no ser así deberán informarlo a la autoridad aduanera y al importador.

A la hora de presentar las declaraciones de importación, exportación o tránsito, debe contar con todos los documentos soporte requeridos, de esta forma se agilizaran los procedimientos.

Si notan irregularidades y operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad que son comunes en esta esfera, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias deberán reportar de inmediato a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes en dichos procesos. En todos los puertos, aeropuertos y pasos de frontera se hace la diligencia de inspección física de mercancías, así que los agentes de aduana deben asistir a dicha inspección a la hora programada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y demás entidades de control ubicadas en estos.

Y por último Contar con la tecnología requerida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para garantizar la debida transmisión electrónica en los regímenes aduaneros y los documentos e información que la entidad determine.

Los agentes de aduana son responsables administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad.

Ya como anteriormente se mencionó, así como tienen la obligación de responder por la Exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban así mismo deben asumir la responsabilidad ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y responder administrativamente cuando por su actuación como declarantes hagan incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior, que utilice sus servicios en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la liquidación de mayores tributos aduaneros, la imposición de sanciones o el decomiso de las mercancías.

Los representantes legales, administradores de las agencias de aduanas, agentes de aduanas y auxiliares deben obrar no solo dentro del marco de la ley sino dentro del principio de la buena fe y de servicio a los intereses de la función pública, absteniéndose de las siguientes conductas:

- Facilitar o promover la práctica de cualquier conducta relacionada con evasión, contrabando, lavado de activos o infracciones cambiarias.
- Obrar en contravención a las disposiciones legales vigentes en materia de comercio exterior.
- Actuar en contravía de los principios de ética y buenas costumbres en relación con las personas que contratan sus servicios.

Con el objeto de establecer las pautas de comportamiento que deben seguir las agencias de aduanas y las personas vinculadas con ellas, se deberá incluir dentro de los estatutos societarios de la agencia de aduanas un código de ética que contenga preceptos dirigidos a mantener en todo momento la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, la agencia de aduanas deberá establecer los mecanismos para darlo a conocer, las consecuencias internas a que haya lugar por su incumplimiento y el procedimiento a seguir en estos eventos.

Se les exige primordialmente a las agencias de aduanas nivel 1 que deberán mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los siguientes manuales:

- Manual de funciones de cada uno de los cargos de la agencia de aduanas
- Manual de procesos de la agencia de aduanas con sus respectivos procedimientos.

Las agencias de aduanas tienen la obligación de instaurar mecanismos para protegerse de prácticas relacionadas con lavado de activos, contrabando, evasión y cualquier otra conducta irregular que los pueda perjudicar, por lo cual deberán conocer a su cliente y obtener como mínimo la siguiente información debidamente soportada:

- Existencia de la persona natural o jurídica.
- Nombres y apellidos completos o razón social.
- Dirección, domicilio y teléfonos de la persona natural o jurídica.
- Profesión, oficio o actividad económica.
- Capacidad financiera para realizar la operación de comercio exterior.

Se les negará la autorización como agencia de aduanas y no se podrán desempeñar en la actividad de agenciamiento aduanero, las sociedades cuyos socios, representantes legales o agentes de aduanas que pretendan actuar ante las autoridades aduaneras, si ha sido sancionado con pena privativa de la libertad inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, ser pariente de funcionarios que desempeñen cargos directivos en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Ser funcionario público, ser socio, accionista, representante legal o agente de aduanas de otra agencia de aduanas; Haber sido funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales durante el año inmediatamente anterior a la solicitud de

autorización y por último haber sido socio, representante legal o representante aduanero de una sociedad de intermediación aduanera o de una agencia de aduanas que haya sido sancionada con la cancelación de su autorización durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud, o siendo auxiliar o dependiente de la misma, haber participado en la comisión del hecho que dio lugar a la sanción.

Las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito cuando actúen como agencias de aduanas, serán sancionados por tres tipos de faltas estipuladas, gravísimas, graves y leves.

La sanción adjudicada por la comisión de cualquier falta gravísima será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas, entre estas faltas se encuentran, haber obtenido la autorización como agencia de aduanas mediante la utilización de medios irregulares o con información que no corresponda con la realidad, Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas inexistentes, No mantener o no ajustar dentro de la oportunidad legal los requisitos en virtud de los cuales se les otorgó la autorización, Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero en operaciones no autorizadas, no cancelar la totalidad de los tributos aduaneros liquidados exigibles, Iniciar actividades sin la aprobación de la garantía requerida por las disposiciones legales, permitir que actúen como agentes de aduanas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales personas incurso en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad contempladas en el artículo 27-6 del presente decreto, desarrollar total o parcialmente actividades como agencia de aduanas estando en vigencia una sanción de suspensión, no informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre los excesos o las diferencias de mercancías encontradas con ocasión del reconocimiento físico de las mismas.

No reportar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias, haber obtenido el levante o la autorización de embarque de la mercancía mediante la utilización de medios fraudulentos o irregulares, realizar



labores de consolidación, desconsolidación de carga, transporte de carga o almacenamiento de mercancía sujeta a control aduanero, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para este último evento, por otro lado permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares, negarse sin justa causa a prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a usuarios de comercio exterior y por último perder la totalidad de sus agentes las evaluaciones de conocimiento técnico que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En las faltas Graves se incluye el incumplimiento con los requerimientos mínimos para el conocimiento del cliente, estar ejerciendo la actividad de agenciamiento aduanero sin cumplir con el requisito del patrimonio líquido mínimo exigido, no contar con la página Web que contenga la información mínima señalada por la legislación, Adelantar trámites o refrendar documentos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales utilizando un código diferente al asignado a la agencia de aduanas, no vincular a sus empleados de manera directa y formal o incumplir con las obligaciones laborales, aportes parafiscales incluidos los aportes a la seguridad social por salud, pensiones y riesgos profesionales, y Hacer incurrir a su usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras.

Y en cuanto a las leves no expedir, una vez quede en firme el acto administrativo de autorización, los carnés que identifican a sus agentes de aduanas y auxiliares o expedirlos sin las características técnicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o utilizarlos indebidamente o no destruirlos una vez quede en firme el acto administrativo mediante el cual se haya impuesto sanción de suspensión o cancelación de la autorización como agencias de aduanas, no informar dentro del día siguiente a que se produzca el hecho, vía fax o correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sobre la desvinculación y retiro de las personas que se encuentren inscritas para representar a la sociedad y para

actuar ante las autoridades aduaneras.

No expedir copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del importador o exportador que lo requiera y no mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los manuales señalados en el presente decreto.

Previamente revisada la caracterización, estas exigencias implantadas a las Agencias Aduaneras ayudaran a que no cualquier entidad se preste para ofrecer el tipo de servicios propios de estas entidades y así mismo deseándose que con ello se disminuyan las operaciones de contrabando y evasión.

**❖ DETERMINACIÓN DE CUÁL SERÍA EL GRADO DE RESPONSABILIDAD DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS EN EL NUEVO ESTATUTO ADUANERO.**

En los últimos años el país viene desarrollando nuevas iniciativas en el campo de comercio exterior. La motivación de ello reside en la creciente vinculación comercial con otros países mediante la firma de los TLC. De ello se ha derivado una gran presión internacional y al interior del país hacia la reforma de los procedimientos y procesos aduaneros, con el fin de combatir la corrupción y el contrabando, así como para mejorar la eficiencia y transparencia del sistema aduanero. Es un hecho que Colombia necesita reformar sus procesos, para permitir a los usuarios de comercio exterior, participar de una manera más activa en este campo y que se les garantice protección por parte del estado contra la corrupción y el contrabando que los aflige.

Precisamente a partir del 2 de Enero del año 2013, el gobierno expidió la nueva ley Marco de Aduanas. La actualización de esta ley, establece las bases jurídicas y legislativas que le permitirán a Colombia adherirse con mayor facilidad a los tratados de libre comercio, contando con procesos más eficientes y transparentes de comercio exterior, que apoyados por el uso de nuevas tecnologías como lo es el sistema de gestión de riesgo, contribuirán a una mayor rapidez de los procedimientos aduaneros, así como a la reducción del contrabando y la corrupción.

Sentadas las bases jurídicas que establece el nuevo marco aduanero en Colombia, pasaremos a analizar el impacto concreto del nuevo estatuto aduanero sobre las agencias de aduana. Para esto es importante dejar en claro que el análisis se realizara a partir de la identificación de diferencias encontradas entre el actual estatuto aduanero enmarcado en el decreto 2685 de 1999, incluidas todas sus modificaciones y en especial la encontrada en el decreto 2883 del 2008 y el Nuevo Estatuto Aduanero que fue publicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en mayo del 2013.

Los artículos 10 y 11 contenidos en el decreto 2883 del 2008 estipulan que las personas que pueden actuar como declarantes antes las autoridades aduaneras son principalmente las agencias aduaneras y los almacenes generales de depósito. También se reconocen a los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP), a los Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX) y las personas naturales o jurídicas que realicen importaciones y/o exportaciones por valores inferiores a los 1,000 o 10,000 dólares de Norteamérica respectivamente. En cualquier otro caso los trámites de comercio exterior deben realizarse por medio de un agente de aduanas que es la figura autorizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para manejar las sumas que superen estos montos máximos. Esta concepción es remplazada en los artículos 33 a 37 del Título III del nuevo estatuto aduanero donde se establece que el Declarante es la persona natural o jurídica que realiza una declaración de mercancías a nombre propio para un régimen aduanero y que no es obligado a utilizar el agenciamiento aduanero.

En este sentido las personas naturales o jurídicas no están obligadas a utilizar el agenciamiento aduanero en ningún caso, incluso cuando las operaciones de comercio exterior exceden ciertos montos, pues no existe un monto máximo. Esto esta reforzado a través del nuevo estatuto que establece que el principal responsable de las obligaciones aduaneras es el declarante y no las agencias de aduana o los operadores de comercio exterior. Para permitir que la figura de declarante sea plausible la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se ha comprometido a implementar un sistema de análisis de riesgo, fortalecer la información contenida en el Registro Único Tributario (RUT) y crear una base de datos con antecedentes y actividades de los declarantes. Esto resta a la importancia de las agencias de aduana como auxiliar de la función pública en la determinación del riesgo y confiabilidad de los usuarios de comercio exterior, así como garante de que los procedimientos de comercio exterior sean llevados a cabo de acuerdo con la presente normativa.

Otro factor que contribuye a la eliminación de responsabilidades de las agencias aduaneras en Colombia es la facultad de realizar la inspección previa de las

mercancías. Los causales de sanción derivados por la equivocada clasificación de las mercancías o de la base gravable ha sido una de las razones principales de la importancia de los agentes aduaneros en país. La facultad de realizar el “reconocimiento de mercancías” es en la actualidad una facultad exclusiva de las agencias aduaneras. Sin embargo el nuevo estatuto aduanero permite a tanto declarantes como agentes aduaneros realizar lo que ahora pasaría a llamarse como “inspección previa”. Esta inspección permitiría extraer muestras y verificar la descripción, la cantidad, peso, naturaleza y estado de la mercancía, posterior a esto se podría modificar la declaración aduanera y base gravable de ser necesario sin causales a sanción. De esta manera el agente aduanero pierde importancia pues este beneficio pasa a ser dominio de tanto particulares como de los operadores de comercio exterior.

Una de las críticas más fuertes al decreto 2883 del 2008 ha sido la integración de “niveles” de agenciamiento aduanero. Esta figura introducida en el 2008 procuro ser bastante restrictivo para las agencias aduaneras en el país. Los montos requeridos para poder establecerse como Agente Aduanero en el país pasaron de ser 400 millones de pesos a 3,500 para aquellas que operaban en todo el país por ejemplo. Cuando esto ocurrió muchas agencias aduaneras se vieron amenazadas al no poder cumplir con la constitución de una garantía global por esas sumas de dinero, por lo que se vieron obligadas a unirse unas con otras.

En la actualidad el proyecto de nuevo estatuto aduanero elimina los niveles de la razón social de las empresas constituidas como agencias aduaneras pero los requerimientos económicos siguen estando a un nivel muy elevado. Todavía se les exige presentar una garantía global de 44,000 UVT a aquellas que operan en todo el país y, 22,000 y 11,000 UVT a aquellas que operan en ciertas direcciones seccionales de aduanas en el país. De esta manera lo que en realidad ocurre es que se pasó de 4 niveles a 3, se quitó la denominación de niveles y se les sigue pidiendo sumas de garantía entre 1,200 y 300 millones de pesos. Con todas las facilidades a los usuarios de comercio exterior y a figuras como los Operadores Económicos Autorizados, la supervivencia de las agencias aduaneras se ve

amenazada a medida que pierden importancia, ya no es obligatorio usar su servicio y los derechos de conformación siguen en niveles muy elevados.

Es importante esclarecer que la presente normativa y el nuevo estatuto aduanero prohíben a las agencias aduaneras realizar procesos de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, a menos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales otorgue tratamiento especial. Teniendo en cuenta que el objetivo principal del agenciamiento aduanero es asegurarse que los procedimientos de comercio exterior cumplan con los requisitos establecidos por la norma aduanera, es decir que las declaraciones de importación y exportación tengan toda la información correcta según las disposiciones legales.

Ante esto en la actualidad las agencias aduaneras pueden conformarse como usuarios aduaneros permanente (UAP) o usuario altamente exportador (ALTEX) lo cual les permite realizar funciones de consolidación y desconsolidación de carga y otorga beneficios de devolución del IVA a los usuarios altamente exportadores (ALTEX) por su tamaño y contribución en las exportaciones del país. Estas figuras han sido omitidas en el nuevo estatuto aduanero y han sido reemplazados por la figura de Operador Económico Autorizado, contenida en el decreto 3568 del 2011. Esta figura comprende a pequeñas, medianas y grandes empresas que pueden aplicar de manera gratuita para obtener los beneficios que gozaban los usuarios aduaneros permanente (UAP) y los usuarios altamente exportadores (ALTEX) con anterioridad. Esta figura toma una mayor relevancia en este nuevo estatuto y según el decreto 3568 del 2011, va de acuerdo con los lineamientos internacionales del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, al cual Colombia se adhirió en el 2008. Además de los beneficios en la manipulación y levante automático de la carga, también se garantiza a los operadores económicos autorizados (OEA), una disminución en las inspecciones físicas y documentales, y reducciones en las garantías globales exigidas para su funcionamiento. En este caso el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales asignará una calificación a todos los aplicantes,

que en base a la información contenida en el Registro Único Tributario (RUT) y en el recorrido histórico de la empresa en el comercio exterior del país, determinara si podrán ser reconocidos como operadores económicos autorizados (OEA). De esta manera las agencias de aduana que ya se encontraban autorizados como usuarios aduaneros permanente (UAP) o usuarios altamente exportadores (ALTEX) se verán obligados a aplicar para ser operador económico autorizado (OEA), pues la mayoría de los beneficios han sido transferidos a esta figura.

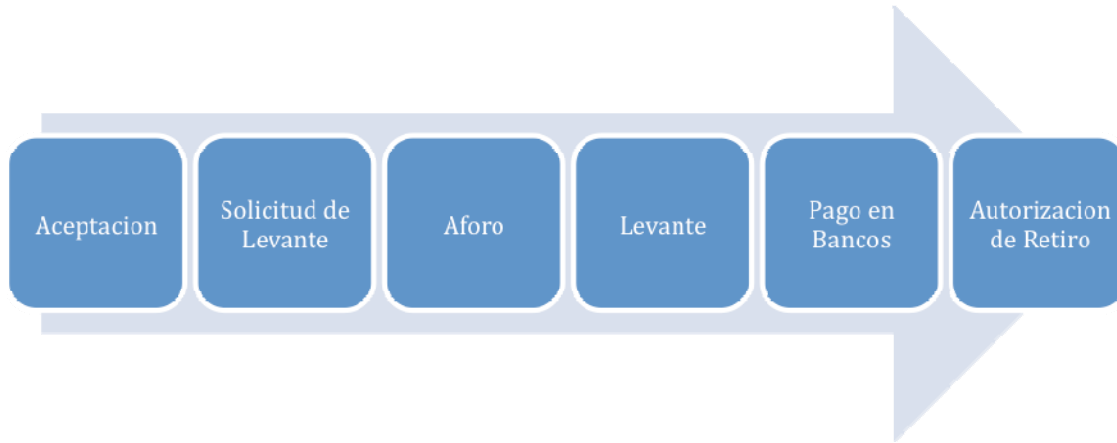
Los cambios generados por el nuevo proyecto aduanero han implicado una transformación no solo de las figuras aduaneras y de la importancia de los agentes aduaneros, sino también de los procedimientos en sí. Un ejemplo claro es el procedimiento de importación que será ilustrado a continuación y servirá para demostrar los cambios sistemáticos que han sido planteados y que afectaran la supervivencia de las agencias aduaneras.

**Procedimiento Actual:**



**FIGURA 1. Fuente: (ICECOMEX; bibliografía)**

### Nuevo Procedimiento:



**FIGURA 2. Fuente: (ICECOMEX; bibliografía)**

El viejo procedimiento exigía realizar el pago de bancos, luego solicitar el levante, pasar por el proceso de inspección y finalmente recurrir al levante de las mercancías. En el nuevo estatuto se comprende una forma más ágil de realizar los procesos. Después de realizar la solicitud de levante, se realizaría el aforo o inspección de la mercancía, se autorizaría el levante y finalmente se pasaría a realizar el pago de bancos para poder retirar la mercancía. La función principal de las agencias de aduana durante este proceso es asegurarse que la documentación, la clasificación arancelaria, la base gravable y demás estén de acuerdo con la normativa aduanera. Como agencia aduanera tiene la ventaja de menores inspecciones físicas y documentales, pues se ha ganado la confianza de la autoridad aduanera por la eficiencia y veracidad de la información contenida en las declaraciones aduaneras que emite ante la autoridad. Esta ventaja es clave para su operación, pues representa un método más seguro de realizar operaciones de comercio exterior que están menos propensos a generar sanción por errores en las declaraciones. Dicho esto el nuevo estatuto aduanero permite realizar correcciones a las declaraciones durante el aforo de la mercancía. Estas



correcciones que pueden ser de descripción, valor, subpartida arancelaria, derechos e impuestos a la importación, tasa y tipo de cambio pueden realizarse sin riesgo a sanción.

## ❖ IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL BUEN DESARROLLO DE LAS AGENCIAS DE ADUANA

Teniendo en cuenta lo expuesto con anterioridad es evidente que con los cambios expuestos en el nuevo proyecto aduanero el papel de las agencias aduaneras en el comercio exterior tendera a bajar. El hecho que ya no sea obligatorio usar el servicio de las agencias aduaneras, los causales de sanción han disminuido, la corrección de los errores se ha facilitado para los declarantes, mientras que los requisitos de conformación para las agencias aduaneras sigue en niveles muy elevados es un indicativo de esta posible realidad. A continuación se realizara un análisis del posible impacto económico y social que tiene el nuevo estatuto aduanero sobre el funcionamiento de las agencias aduaneras. Para analizar el impacto del nuevo estatuto sobre los agentes aduaneros es importante denotar lo que sucede en otros países latinoamericanos.

En el caso de México podemos ver que su PND 2013-18 incluye la modernización de las aduanas, mayor inversión en infraestructura y la incorporación de mejores prácticas y procedimientos en la zona aduanera. En el 2013 se dio mayor libertad al despacho de mercancías por lugares no autorizados<sup>12(a)</sup>, se dio la posibilidad a particulares de promover el despacho de mercancías sin necesidad de un agente de aduanas<sup>13</sup> y se estableció la posibilidad de realizar el despacho aduanero electrónicamente<sup>14(b)</sup>. Los cambios generados a la Ley Aduanera mexicana durante este año, permiten a particulares ser usuarios directos del comercio exterior. Estos cambios han sido implementados por el Congreso de la Unión mexicana para aumentar la competencia y oferta en el mercado de estos servicios, con lo que se espera lograr una mejora en la calidad y eficiencia de estos. Sin embargo en México las agencias de aduana siguen jugando un papel muy

---

<sup>12</sup> Reforma del Artículo 10. de la ley Aduanera de México: Bajo el criterio de lograr una mayor eficiencia y facilitación del despacho de mercancías, sin importar el volumen o naturaleza de las mismas. Facultad que es otorgada mediante permisos por las autoridades aduaneras.

<sup>13</sup> Reforma del Artículo 40. de la ley Aduanera de México: Podrá ser realizado mediante su representante legal. (NOV 2014)

<sup>14</sup> Artículos 36 y 36-A de la Ley Aduanera de México: Uso de la firma y sello electrónico. (NOV 2014)

vinculante en materia de comercio exterior. En este país, las agencias aduaneras reciben una “patente de agente aduanal”, la cual les da derecho a estar inscritas a una sola jurisdicción aduanera y pueden pedir permiso para funcionar en hasta tres aduanas adicionales a la de su adscripción principal.

En Perú, los agentes de aduana reciben el título de despachadores de mercancías. En este país los agentes de aduana son considerados como auxiliares de la función pública y cumplen con el objetivo de velar por que los procedimientos de comercio exterior estén alineados con la reglamentación fiscal. Aunque también se permite a personas naturales recibir el permiso de agente de aduana, se enfrentan a requisitos muy parecidos a los de las empresas. Entre ellos, que deben contar con un patrimonio no menor a los 50,000 USD y deben tener una carta de fianza bancaria o póliza por el valor de 150,000 USD. Adicionalmente para seguir operando deben suscribir un patrimonio equivalente al 0.25% del total de tributos cancelados y de los derechos arancelarios incurridos durante el año, cuyo no valor no puede ser inferior a los 50,000 USD. Por ende, la mayoría de personas naturales interesadas en efectuar operaciones de comercio exterior y que no tienen la capacidad para reportar un patrimonio personal mayor a 50,000 USD, no les queda más remedio que utilizar a los agentes de aduana. Esto es algo muy beneficioso para los agentes aduaneros del Perú, quienes de todas maneras tienen el tamaño y la capacidad logística para soportar este tipo de operaciones ante las autoridades fiscales y aduaneras (SUNAT) del país.

Por su parte los Agentes de Aduana de Ecuador cuentan con un carácter fedatario y auxiliar de la función pública, por lo que las Autoridades Aduaneras darán por sentado que los datos y procedimientos consignados en las declaraciones aduaneras siguen los lineamientos de ley<sup>15</sup>. El Director General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) es quien tiene la facultad de otorgar las licencias de funcionamiento a los agentes de aduana de este país. Dichas licencias otorgan la facultad a los Agentes de Aduana para operar en todo el territorio nacional. Para la renovación de las licencias aduaneras es obligatorio presentar una garantía,

---

<sup>15</sup> código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (COCPPI) de Ecuador. Pág. 41 (NOV 2014)

que consta del 1% del promedio de los tributos y recargos cancelados sobre las declaraciones de aduana emitidas durante los tres años anteriores. Para quienes apliquen por primera vez a dichas licencias el valor mínimo exigido equivale a 30,000USD. En este caso particular, los Agentes de Aduana en Ecuador cuentan con la libertad para operar en todo el territorio nacional desde que reciben la licencia. No obstante, tendrán restricciones naturales, entre ellas la falta recursos logísticos y económicos para soportar las garantías exigidas, por lo que la escala de operación nacional o regional dependerá exclusivamente de su tamaño. Cabe destacar que el sistema no es tan restrictivo como los 4 niveles de Colombia, pues bajo el sistema ecuatoriano encontramos alrededor de 302 agentes de aduana de múltiples niveles y escalas de funcionamiento. Dado este factor los individuos que realizan actividades de importación y exportación en Ecuador, pueden escoger de la vasta oferta de agentes aduaneros, el que se ajuste más a sus requerimientos y presupuesto.

En Chile es obligatorio el uso de los Agentes de Aduana para efectuar el despacho de mercancías a menos que se cumplan unas condiciones especiales<sup>16</sup>. En este país los agentes de aduana también tienen la facultad de operar en todo el territorio nacional, y deben presentar garantía para su funcionamiento de aproximadamente 16,000 USD (20 Unidades Tributarias Anuales), renovable cada año. Obtener una licencia en este país es un poco más restrictivo porque es necesario ser de nacionalidad chilena, debe tener estudios y experiencia en el campo de comercio exterior y aduanas, y además tiene que presentar y pasar unos exámenes dictaminados por el Director Nacional del Servicio Nacional de Aduanas Chileno. Dado que las garantías exigidas para ser autorizado como Agente de Aduana no son muy altas, se les permite a los agentes de aduana asociarse con fin de explotar los recursos logísticos, pero no para actuar como agente de aduana ante las autoridades aduaneras<sup>17</sup>. Esto último ha sido el recurso de salvación para muchas de las agencias aduaneras en Colombia, que ante la nueva ley, se han visto obligadas a formar sociedades para poder corresponder

---

<sup>16</sup> Título IV de la Ordenanza de Aduanas de Chile.(NOV 2014)

<sup>17</sup> Artículo 198 de la Ordenanza de Aduanas de Chile.(NOV 2014)

con los diferentes montos de patrimonio que les exige la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para su conformación como Agencias de Aduana.

Tomando en cuenta los ejemplos anteriores es interesante ver como en tres de los países vecinos se sigue un esquema muy parecido al que utiliza Colombia en la actualidad. Los agentes aduaneros en Perú, Ecuador y Chile son “auxiliares de la función pública” cuyo objetivo es asegurarse que los procedimientos aduaneros sigan las normativas particulares de cada país. En este sentido, su servicio es clasificado como único y esencial en el campo de comercio exterior y por ello es inclusive obligatorio usar su servicio (como lo es en Chile y Ecuador - con sus respectivas excepciones). En Colombia este esquema funciona muy bien pues le garantiza a las agencias de aduana un volumen casi constante de clientes que están obligados a utilizar sus servicios (sobre todo en materias de importación), el gobierno recibe el pago de los tributos aduaneros a tiempo y por su parte los usuarios se enfrentan a una menor probabilidad de ser sancionados o perder sus mercancías por errores en la declaración aduanera.

En el presente las agencias de aduana son de las únicas figuras que pueden actuar como declarantes ante las autoridades aduaneras. Esta facultad refuerza la obligatoriedad de su uso para los usuarios particulares de comercio exterior. En el 2013 las agencias de aduana representaron el 81,3% del valor FOB importado en el país durante los primeros 9 meses del año, mientras que los usuarios particulares representaron el 9,9%. Este 9,9% probablemente representa el porcentaje de importaciones de montos pequeños que no están obligados a utilizar el agenciamiento aduanero en el país. Estas figuras demuestran que las agencias aduaneras en efecto juegan un papel de vasta importancia en el comercio exterior Colombiano. Con la nueva norma aduanera emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el papel de las agencias aduaneras se verá bastante afectado. El primer indicio de ello es la pérdida del carácter obligatorio de su servicio. Cuando el nuevo estatuto entre en vigencia, las agencias de aduanas no serán los únicos declarantes ante la aduana. Los declarantes serán todas las personas naturales o jurídicas que presenten una declaración aduanera ante las

autoridades portuarias. De dicha manera inclusive si se utiliza el agenciamiento aduanero, el declarante sigue siendo la persona natural o jurídica a cuyo nombre se realiza una operación de comercio exterior.

Adicionalmente el artículo 681 del nuevo estatuto propone que durante el primer año de vigencia de la nueva normativa los usuarios de comercio exterior deberán usar una agencia aduanera para realizar operaciones que individualmente superen el valor FOB de 30 mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Pasado dicho periodo el declarante podrá actuar directamente ante la administración aduanera, por cualquier cuantía. Esto contradice la actual normativa que obliga a particulares a utilizar el agenciamiento aduanero cuando van a importar o exportar mercancías que superen los valores FOB de 1,000USD y 10,000USD respectivamente. Esta diferencia implica que los usuarios particulares tendrán mucho más libertad para realizar operaciones de comercio exterior sin el uso de una agencia aduanera. Teniendo en cuenta lo anterior se podría esperar una disminución en la demanda de los servicios aduaneros por parte de particulares. Como respuesta a lo anterior, visto desde una posición puramente económica se esperaría que la presión existente de una menor demanda sobre las agencias aduaneras, provocara una disminución del precio que ofrecen por sus servicios con la intención de recuperar la demanda perdida.

Sin embargo esto último no parece para nada contraproducente. La demanda disminuye, los precios bajan y las agencias aduaneras se vuelven más competitivas para recuperar dicha clientela. En efecto esto es un beneficio para el usuario de comercio exterior, no para las agencias aduaneras. Es más, existen múltiples beneficios para el usuario de comercio exterior con el nuevo estatuto aduanero. Como ya se ha mencionado la nueva posibilidad de realizar la inspección previa, modificar la declaración aduanera y base gravable sin causal a sanción y la reducción de la cantidad de sanciones permite que los procesos y procedimientos aduaneros sean más realizables por personas y empresas del común. Claramente los usuarios particulares se ven beneficiados y se incentivará el incremento de su participación en la balanza comercial como independientes.

Esto sigue los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por Colombia en busca de incentivar los procesos de importación mediante el aumento de la competitividad al interior del país y una mayor flexibilidad en las normas.

El caso de México es el más cercano al de Colombia. Su Plan Nacional de Desarrollo para el 2013 contempla otorgar mayores beneficios a los particulares de manera que los “agentes aduanales” en este país sean más una opción que una obligación. No obstante a diferencia de Colombia, las agencias de aduana en México tienden a estar mucho más regionalizadas (con alrededor de 800 instituciones activas para el 2013). En este país centroamericano cada agente aduanal posee una patente de aduanas que le permite operar hasta en 3 direcciones regionales diferentes. Para poseer dicha patente el requisito económico es que pueda sostener al menos el 15% de las *operaciones* de importación y exportación en las adunas en las que está adscrita. Por lo tanto el sistema de agenciamiento aduanero en México permite establecer esta serie de cambios pues ya cuenta con una base amplia de agencias de aduana que ofrecen sus servicios y compiten fuertemente entre sí en cada región.

En Perú la historia es un poco diferente. Las agencias aduaneras de este país tienen la facultad de operar en cualquier jurisdicción aduanera del país (siempre y cuando obtengan los permisos de la SUNAT). Claramente entre más operaciones realicen al interior del país, mayor será el patrimonio social que deberán suscribir ante la superintendencia año a año. En Chile y en Ecuador las agencias aduaneras pueden operar en todo el territorio nacional y las garantías que se les exigen son supremamente ínfimas en comparación con Colombia. Lo anterior ilustra un punto interesante. En nuestros vecinos latinoamericanos, las agencias aduaneras pueden operar en todo el país. Para hacer esto no necesitan suscribir garantías tan elevadas y además su servicio es prácticamente que obligatorio e indispensable para el desarrollo de operaciones de comercio exterior en estos países.

Comparando a Colombia con sus vecinos comerciales es imprescindible notar que en la actualidad el sistema de 4 niveles de agenciamiento aduanero es bastante restrictivo en el país. Aunque con el nuevo estatuto se eliminan los “niveles”, la realidad es que seguirá existiendo la misma restricción antes mencionada, compactada en tres clasificaciones diferentes. Dicho esto a diferencia de otros países donde las agencias de aduana tienen la facultad de operar en la mayoría del país con la misma licencia, en Colombia seguirán estando obligadas a pagar grandes cantidades de dinero para inscribirse y operar en ciertos lugares del país solamente. Este hecho dificulta el comercio internacional en el país, en la medida que las agencias aduaneras de menor tamaño no pueden competir por precio y servicio con las agencias aduaneras de mayor tamaño. En este contexto la supervivencia de las agencias aduaneras se verá aún más afectada por las crecientes facilidades y facultades otorgadas a los individuos para realizar operaciones de comercio exterior en el país.

Si el sistema de conformación de garantías fuera como el de Perú, los requisitos económicos dependerían estrictamente de su tamaño, no de tres niveles que restringen a las agencias aduaneras que se encuentran entre una clasificación u otra. Si esto fuese así se facilitaría la competencia entre agencias de aduana de diferente tamaño y regiones, permitiendo a las pequeñas agencias ser más competitivas, lo cual conduce a una mejor calidad de servicio para los usuarios del comercio exterior. Si fueran como en Ecuador, Chile o México la conformación de garantías no sería un problema y tal vez habría muchas más agencias aduaneras compitiendo en el mercado en este momento, por lo que los cambios en el estatuto aduanero no afectarían su funcionamiento actual.



## CONCLUSIONES

El mundo de hoy en día se rige por leyes internacionales de oferta y de demanda. La globalización y sus consecuencias sobre la manera en que los países y sus habitantes establecen relaciones de comercio y consumo, enmarcan nuestra realidad. El Internet y los medios masivos de comunicación son elementos que han contribuido al aumento de estas relaciones, que culminan en una interdependencia cada vez más profunda entre países e individuos. Esta interdependencia puede ser medida con la balanza comercial (por lo menos en términos económicos) y se ve reforzada con los Tratados de Libre Comercio y de más pactos internacionales de comercio a los que se adhieren los países.

Esta es la razón por la cual, Colombia, con la firma de nuevos Tratados de libre Comercio (TLC) (en especial con Estados Unidos), se prepara internamente para poder afrontar estos nuevos retos. Uno de estos mecanismos de preparación es el que hemos venido mencionando como el “Nuevo Estatuto Aduanero”. Como se ha mencionado el principal objetivo de este proyecto es modificar el decreto 2685/99 para que este en mayor concordancia con la normatividad internacional, estipulada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y contenida en el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Revisado). Con los cambios propuestos se espera que Colombia se vuelva más competitiva, favorecida por procesos más simples y libres de corrupción en materia de comercio exterior. A continuación se explicaran brevemente cada uno de los cambios propuestos en el proyecto de estatuto aduanero y su impacto sobre las Agencias de Aduana en el país.

El cambio en la normativa de **actuación directa** ante la autoridad aduanera tiene un impacto bastante importante sobre las Agencias Aduaneras. En la actualidad los Agentes Aduaneros son los principales declarantes ante la aduana y es obligatorio para individuos que realicen exportaciones e importaciones superiores

a los 1,000USD y 10,000USD respectivamente, usar sus servicios. Con la nueva ley, los declarantes directos serán los individuos a cuyo nombre se realicen las operaciones de comercio exterior. Adicionalmente ya no existirá un monto límite que obligue a los individuos a utilizar el agenciamiento aduanero. De esta manera los individuos adquieren la libertad para decidir si quieren o no utilizar los servicios de las agencias aduaneras, y éstas ya no tienen garantizado una demanda estable de clientela.

Con el “nuevo estatuto aduanero” los declarantes tendrán la posibilidad de realizar **inspección previa** de las mercancías. La inspección previa se podrá realizar con el objeto de extraer muestras o de verificar la descripción, la cantidad, peso, naturaleza y estado de la mercancía. Si se encuentran irregularidades en la mercancía, se da la oportunidad para modificar la declaración aduanera sin causa a sanción. Como soporte a dicho proceso se habilita las **declaraciones de corrección**. Este proceso conocido actualmente como Reconocimiento de Mercancías es un beneficio específico de los Agentes Aduaneros, usuarios aduaneros permanente (UAP) o usuarios altamente exportadores (ALTEX). El cambio de la regulación comparte este beneficio con cualquier declarante, lo que contribuye al detrimento del agenciamiento aduanero.

En la actualidad los 4 niveles de Agenciamiento aduanero cuentan con un requisito entre 3,500 y 44 millones de pesos. La nueva propuesta **elimina los niveles para las Agencias de Aduana y reduce los requerimientos de las garantías globales** a un rango entre 1,200 y 150 millones de pesos (44,000 UVT – 5,500 UVT). Sin embargo esta medida favorece a las grandes agencias aduaneras en detrimento de las más regionalizadas a las cuales, con la nueva propuesta, se les exigirá un monto muy superior al actual como requisito para su registro ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Modelo que en comparación con nuestros vecinos latinoamericanos es mucho más restrictivo.

Estas son las conclusiones que ha grandes rasgos afectaran en mayor medida el desempeño de las agencias aduaneras en Colombia bajo el nuevo estatuto. Cabe resaltar que todo lo expuesto hasta este punto han sido observaciones y

conclusiones realizadas a partir de la comparación de la situación actual de Colombia con aquella que viven otros países y el posible futuro que traerá consigo el Nuevo Estatuto Aduanero. El análisis y comparación del nuevo estatuto aduanero se ha realizado mediante una investigación exhaustiva de la presente normativa tanto en el país como en el exterior, así como del impacto económico y social que la nueva propuesta ocasionara sobre los agentes aduaneros en Colombia.

Es realmente difícil argumentar a favor o en contra de la supervivencia del agenciamiento aduanero en Colombia en este momento en el tiempo. Aunque se podría considerar que el aumento progresivo de las libertades de los usuarios de comercio exterior y el sostenimiento de las barreras actuales para las agencias aduaneras son causas alusivas de su posible detrimento. En esta etapa no es cuantificable o medible el impacto real que pueda tener el nuevo estatuto aduanero sobre el buen funcionamiento y supervivencia de las agencias aduaneras en Colombia. No existen suficientes indicativos para probar que la demanda por el servicio de agenciamiento aduanero disminuirá, en especial si tomamos en cuenta que, para que un declarante pueda actuar directamente ante la aduana, tiene que pasar por todas las formalidades de inscripción ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluido el RUT, el nuevo sistema de riesgo y poseer al menos 105 millones de pesos (4000 UVT) de patrimonio líquido. Además, la complejidad de los procesos de exportación e importación a la hora de seleccionar la clasificación arancelaria y proporcionar toda la documentación necesaria que requiere la autoridad aduanera no van a desaparecer con los cambios al estatuto aduanero actual. *A partir del 2015* se espera que entre en vigencia el nuevo estatuto. Solo cuando se empiece a notar la reacción de los usuarios de comercio exterior a estos cambios, se podrá saber y cuantificar a ciencia cierta cuál es el impacto sobre las agencias de aduana. Si finalizado el año después de su implementación, en el boletín de comercio exterior que emite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se ve un incremento sustancial de la participación de particulares en los procesos de importación, esto implicaría que si hay un interés por parte de los particulares para administrar

estos procesos de manera individual y que se ha incentivado la participación directa de particulares en el comercio exterior. En caso contrario se podría concluir que la seguridad y confianza que brinda el agenciamiento aduanero prevalece sobre las facilidades otorgadas a los individuos.

## BIBLOGRAFÍA

Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Decreto 2685 – Estatuto Aduanero*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008). *Decreto 2883 – Modificación al Decreto 2685 de 1999*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). *Decreto 3568 – Operador Económico Autorizado*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Congreso de la Republica de Colombia (2013). *Ley 1609 – Nueva ley Marco de Aduanas*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2013). *Comunicado de Prensa: DIAN fija valor de la UVT para 2014*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2013-2014). *Proyecto de decreto que modifica el decreto 2685 de 1999*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2014). *Boletín de Comercio Exterior Enero – Septiembre de 2013*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2014). *Boletín de Comercio Exterior Enero – Diciembre de 2012*. Santafé de Bogotá, D.C.

Colombia, Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (2013). *Proyecto de Estatuto Aduanero: ¿Facilitador del comercio?* Santafé de Bogotá, D.C.: Miguel Ángel Espinosa.

Chile, Ministerio de Hacienda (2013). *Aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley de hacienda nº 213, de 1953, sobre ordenanza de aduanas*. Santiago.

Ecuador, Asamblea Nacional (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Quito: Editora Nacional.

Perú, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (2009). Reglamento de la Ley General de Aduanas: Decreto Supremo No. 010.2009-EF. Lima.

Estados Unidos Mexicanos, Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2013). *Ley Aduanera*. Ciudad de México.

Organización de los Estados Americanos y Asociación Latinoamericana de Integración. *Convenio Internacional para La Simplificación y Armonización de Los Regímenes Aduaneros (revisado)*. Traducido por: Rosario Ganón.

Doing Business 11<sup>th</sup> Edition (2014). *Doing Business 2014: Colombia*. Washington D.C.: The World Bank.

Rosalba Sierra & Eduardo José Sánchez. TLC: Aspectos Aduaneros. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

ICECOMEX & Coral Visión Ltda. (2012). Cambios en el Proyecto el Estatuto Aduanero. Disponible en:

<http://www.icesi.edu.co/icecomex/images/icecomex%20cambios%20en%20el%20proyecto%20de%20estauto%20aduanero.pdf>

Nicolás Potdevin Stein (2013). Proyecto del nuevo Estatuto Aduanero: principales cambios y retos. Disponible en:

[http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti20130724-05proyecto\\_del\\_nuevo\\_estatuto\\_aduanero\\_principales\\_cambios\\_y\\_ret/noti20130724-05proyecto\\_del\\_nuevo\\_estatuto\\_aduanero\\_principales\\_cambios\\_y\\_ret.asp](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti20130724-05proyecto_del_nuevo_estatuto_aduanero_principales_cambios_y_ret/noti20130724-05proyecto_del_nuevo_estatuto_aduanero_principales_cambios_y_ret.asp)

Jorge Correa C. (2013). Apoyo de la aduana mundial al nuevo estatuto colombiano. Disponible en:

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

<http://www.zonalogistica.com/index.php/en/herramientas-logisticas/factores-de-conversion/item/1147-nuevo-estatuto-aduanero-en-colombia>

[http://www.dian.gov.co/descargas/sobredian/direccionamiento2010/PLAN\\_ESTRA  
TEGICO\\_2010-2014\\_V\\_21\\_Sintetizada.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/sobredian/direccionamiento2010/PLAN_ESTRA<br/>TEGICO_2010-2014_V_21_Sintetizada.pdf) (DIAN 2011)

[http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Decretos/2008/decreto\\_2883\\_2  
008](http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Decretos/2008/decreto_2883_2<br/>008)