



100208192-1411

Bogotá, D.C., 16 de noviembre de 2022.

Tema: Aduanas
Descriptores: Operaciones Agentes de Carga – Transportadores
Fuentes formales: Decreto 1165 de 2019
Resolución 46 de 2019

Cordial saludo,

De conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020, este Despacho está facultado para absolver las consultas escritas generales que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en el marco de las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por consiguiente, no corresponde a este Despacho, en ejercicio de las funciones descritas anteriormente, prestar asesoría específica para atender casos particulares, ni juzgar o calificar las decisiones tomadas por otras dependencias o entidades.

Mediante el radicado de la referencia, el peticionario formula diferentes interrogantes relacionados con el Concepto 180 de septiembre 12 del 2000 (solicitando adicionalmente una copia de éste), los cuales se resolverán cada uno a su turno.

No obstante, es de precisar que el Concepto 180 de 2000 (Concepto Especial sobre Agentes de Carga Internacional y Transportadores) se expidió atendiendo las normas vigentes en su momento, esto es, en particular, el Decreto 2685 de 1999, derogado expresamente por el Decreto 1165 de 2019.

Por tal razón, este Despacho se pronunciará atendiendo la normativa vigente a la fecha.

1. ¿Cuáles son las obligaciones del agente de carga internacional?

Las obligaciones del agente de carga internacional están previstas en el artículo 161 del Decreto 1165 de 2019.

2. ¿Cuáles son las sanciones en las que puede incurrir un agente de carga internacional?

Las infracciones aduaneras (y sus sanciones) en las que puede incurrir un agente de carga internacional están previstas en el artículo 637 del Decreto 1165 de 2019.

3. ¿Es aplicable la inhabilidad de que tratan los artículos 13 y 46 del Decreto 2685 de 1999 de manera indirecta a los agentes de carga y transportadores?

Lo dispuesto por los artículos 13 (prohibición para las agencias de aduana de realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías) y 47 (prohibición para los depósitos habilitados de realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o de intermediación aduanera) del Decreto 2685 de 1999 se encontraba comprendido en los artículos 35 y 82 (parágrafo) del Decreto 1165 de 2019, respectivamente.

No obstante, el artículo 148 del Decreto 360 de 2021 los derogó expresamente.

4. De conformidad con el Decreto 1165 de 2019 ¿procede la aprehensión cuando el transportador o el agente de carga comete errores en la identificación de las mercancías o la transposición de dígitos en el manifiesto de carga, al momento de la entrega?

El artículo 151 del Decreto 1165 de 2019 establece:

“Los errores en la identificación de las mercancías o la transposición de dígitos, cometidos por el transportador o el Agente de Carga Internacional al entregar la información del manifiesto de carga y de los documentos de transporte, no darán lugar a la aprehensión de la mercancía, siempre y cuando la información correcta sea susceptible de verificarse con los documentos que soportan la operación comercial.” (subrayado fuera de texto)

Lo antepuesto debe examinarse de manera concordante con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 647 *ibidem*, el cual reza:

“ARTÍCULO 647. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS. Dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se trate de mercancías no presentadas de conformidad con lo previsto en el artículo 294 del presente decreto.

(...)”

5. ¿Se admite la información de medios magnéticos cuando hay fallas en la transmisión electrónica de los documentos que deben expedir los transportadores y agentes de carga?

De la lectura de los artículos 147 (transmisión y entrega de los documentos de viaje a la autoridad aduanera), 159 (obligaciones del transportador) y 161 (obligaciones del agente de carga internacional) del Decreto 1165 de 2019 no se observa que expresamente se contemple el uso de medios magnéticos.

Lo antepuesto, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 27 *ibidem* sobre contingencia de los Servicios Informáticos Electrónicos y en el artículo 208 de la Resolución 46 de 2019 (procedimientos manuales en las aduanas no sistematizadas).



6. ¿Cuál es el alcance de la expresión “Para efectos de lo previsto en el presente artículo” contenida en el párrafo del artículo 98 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 7 del Decreto 1198 de 2000?

Lo señalado en el artículo 98 del Decreto 2685 de 1999 sobre el informe de descargue e inconsistencias se encuentra previsto en el artículo 151 del Decreto 1165 de 2019; sin embargo, en el párrafo 1° de esta última disposición ya no se emplea la expresión consultada.

7. ¿Se sanciona a los transportadores por la no transmisión de los documentos hijos?

El artículo 3 del Decreto 1165 de 2019 define el documento de transporte en los siguientes términos:

“Documento de transporte. Término genérico que comprende el documento marítimo, aéreo, terrestre, fluvial o ferroviario, que el transportador respectivo o el agente de carga internacional o el operador de transporte multimodal, entrega como certificación del contrato de transporte y recibo de la mercancía que será entregada al consignatario o destinatario en el lugar de destino.

Cuando este documento es expedido por el transportador, se denomina documento de transporte directo.

El documento de transporte emitido por el transportador o por el agente de carga internacional que corresponda a carga consolidada, se denominará máster.

Asimismo, cuando el documento de transporte se refiera específicamente a una de las cargas agrupadas en el documento consolidador de carga, y lo expida un agente de carga internacional, se denomina documento de transporte hijo.” (subrayado fuera de texto)

De la lectura de la reseñada disposición se observa que la expedición de los documentos de transporte hijos corresponde a los agentes de carga y no a los transportadores; en consecuencia, no sería viable sancionar al transportador por la falta de transmisión de un documento que no le corresponde.

8. ¿El endoso en propiedad del documento de transporte exime de responsabilidad aduanera al transportador o al agente de carga internacional?

El Código de Comercio dispone en sus artículos 644, 651, 656 y 767:

- *“Los títulos representativos de mercancías atribuirán a su tenedor legítimo el derecho exclusivo de disponer de las mercancías que en ellos se especifiquen” (subrayado fuera de texto).*
- *“La carta de porte y el conocimiento de embarque tendrán el carácter de títulos representativos de las mercancías objeto del transporte” (subrayado fuera de texto).*
- *“Los títulos-valores expedidos a favor de determinada persona, en los cuales se agregue la cláusula “a la orden” o se exprese que son transferibles por endoso, o se diga que son negociables, o se indique su denominación específica de título-valor serán a la orden y se transmitirán por endoso y entrega del título, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 648” (subrayado fuera de texto).*



- “El endoso puede hacerse en propiedad, en procuración o en garantía”.

En el Concepto 180 de 2000 se expresó en torno a la antepuesta normativa:

“a) El endoso en propiedad transmite la propiedad del título, es decir, no solo transfiere el derecho principal incorporado sino también los derechos accesorios y todas las facultades inherentes a dicha calidad. Se puede hablar de transferencia total.

b) El endoso en procuración o al cobro o que contenga una cláusula equivalente, no transfiere la propiedad; pero faculta al endosatario para presentar el documento a la aceptación, para cobrarlo judicial o extrajudicialmente, para endosarlo en procuración o para protestarlo. El endosatario tendrá los derechos y obligaciones de un representante, incluso los que requieren cláusula especial, salvo el de transferencia de dominio. La Representación contenida en el endoso no termina con la muerte o incapacidad del endosante, pero este puede revocarla.

Cuando el endoso es en propiedad se transferirá el derecho principal y los accesorios incorporados en el documento de transporte.

Cuando el documentos (sic) de transporte se endose en procuración, el mandato o la representación se limitan a otorgar la facultad al endosatario para reclamar judicial o extrajudicialmente en nombre de un tercero, los derechos inherentes al documento de transporte (el derecho de dominio sobre las mercancías)

Las facultades del endosatario se reducen en esencia a la de percibir las mercancías contentivas en el documento de transporte para dar cuenta de ellas a su endosante.” (subrayado fuera de texto)

De otra parte, en el artículo 3 del Decreto 1165 de 2019 se indica en relación con el documento de transporte:

“El documento de transporte podrá ser objeto de endoso aduanero parcial o total. De igual manera, podrá ser objeto de endoso total en propiedad.

(...)

El endoso aduanero no transfiere el dominio o propiedad sobre las mercancías.” (subrayado fuera de texto)

De lo antepuesto se desprende que el endoso en propiedad no exime al transportador o al agente de carga internacional del cumplimiento de las obligaciones aduaneras y responsabilidades a su cargo.

9. ¿Cuándo se entiende realizado el descargue de la mercancía?

El descargue de la mercancía se entiende realizado una vez se cumplan los términos y condiciones previstos en el artículo 150 del Decreto 1165 de 2019, referente al aviso de finalización de descargue, el cual reza:

“ARTÍCULO 150. AVISO DE FINALIZACIÓN DEL DESCARGUE. Descargada la totalidad de la carga del medio de transporte, el



transportador en el modo de transporte aéreo o el responsable del puerto o muelle en el modo de transporte marítimo, deberán informar en forma inmediata este hecho a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), señalando hora y fecha del mismo.

Se entenderá que el aviso de finalización del descargue fue entregado cuando la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), aduanera a través del servicio informático electrónico acuse el recibo de la información entregada, a través de los mismos servicios.

PARÁGRAFO. En el modo de transporte marítimo cuando en el lugar de arribo no existan puertos o muelles de servicio público habilitados para el ingreso y salida de mercancía, la responsabilidad de presentar el aviso de finalización del descargue será del transportador.” (subrayado fuera de texto)

10. ¿Qué consecuencias genera la diferencia de peso al momento de ingresar la mercancía al depósito o Zona franca frente a lo informado en la planilla de envío?

El artículo 3 del Decreto 1165 de 2019 establece en relación con la planilla de recepción:

“Planilla de recepción. Es el registro mediante el que se relacionan los datos del documento de transporte recibido, dejando constancia de la carga recibida, de la cantidad, descripción genérica, peso y estado de los bultos, y del estado de los dispositivos electrónicos de seguridad, en los términos previstos en el presente decreto.” (subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 170 *ibidem* prevé el proceso de ingreso de mercancías a depósito o a zona franca, indicando:

“ARTÍCULO 170. INGRESO DE MERCANCÍAS A DEPÓSITO O A LA ZONA FRANCA. El depósito o el usuario operador de la zona franca, según corresponda, recibirán del transportador o del Agente de Carga Internacional o del puerto, la planilla de envío, ordenarán el descargue y confrontarán la cantidad, el peso y el estado de los bultos, con lo consignado en dicho documento. Si existiere conformidad registrará la información a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cuando el depósito habilitado reciba la carga directamente en las instalaciones del puerto, la verificación de la cantidad, el peso y el estado de los bultos, se realizará en las instalaciones del puerto.

Si se presentan inconsistencias entre los datos consignados en la planilla de envío y la carga recibida, o si se detectan posibles adulteraciones en dicho documento, o irregularidades en los empaques, embalajes y precintos aduaneros de la carga que es objeto de entrega, o esta se produce por fuera de los términos previstos en el artículo anterior, el depósito o usuario operador de la zona franca consignará estos datos en la planilla de recepción.

Esta información deberá ser transmitida a la autoridad aduanera a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).” (subrayado fuera de texto)

Ahora bien, dentro de las causales de aprehensión y decomiso de mercancías de que trata el artículo 647 del Decreto *ibidem*, se encuentra:



“ARTÍCULO 647. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS. Dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

(...)

5. Cuando en el depósito habilitado o Zona Franca se encuentren bultos sobrantes o exceso de peso en la carga o mercancía recibida, salvo el margen de tolerancia cuando se trate de carga a granel. No procede la aprehensión cuando se haya realizado inspección previa dentro de los cinco (5) días siguientes a la detección de los sobrantes o excesos que no estén dentro del margen de tolerancia.

(...)” (subrayado fuera de texto)

Respecto al margen de tolerancia, el artículo 153 *ibidem* precisa:

“ARTÍCULO 153. MARGEN DE TOLERANCIA. En la carga a granel la autoridad aduanera podrá aceptar excesos o defectos en la cantidad o en el peso de la mercancía hasta de un cinco por ciento (5%), sin que tales diferencias se consideren como una infracción administrativa aduanera, siempre que obedezca a fenómenos atmosféricos, físicos o químicos justificados.” (subrayado fuera de texto)

Es de concluir entonces que la diferencia de peso de la mercancía según lo consignado en las planillas de envío y de recepción, reportada al ingreso del depósito o zona franca, puede dar lugar a la aprehensión de dicha mercancía, en los términos del numeral 5 del reseñado artículo 647.

Adicionalmente, en el evento que el depósito o usuario operador de zona franca no reporte a la Autoridad Aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador, puede incurrir en las siguientes infracciones, previstas en el Decreto 1165 de 2019:

“ARTÍCULO 625. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS USUARIOS OPERADORES DE LAS ZONAS FRANCAS Y SANCIONES APLICABLES. Constituyen infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios operadores de las Zonas Francas y las sanciones asociadas con su comisión, las siguientes:

(...)

2. Graves:

(...)

2.5. No reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador. La sanción será de multa equivalente a trescientas (300) Unidades de Valor Tributario (UVT).

(...)

ARTÍCULO 628. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS DEPÓSITOS PÚBLICOS Y PRIVADOS Y SANCIONES APLICABLES. Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los depósitos públicos, los depósitos privados, privados transitorios, privados para transformación y/o ensamble,



privados para procesamiento industrial, públicos para distribución internacional ubicados en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, privados para distribución internacional y privados aeronáuticos y las sanciones asociadas a su comisión, en cuanto les sean aplicables de acuerdo con el carácter de la habilitación, son las siguientes:

(...)

2. Graves:

(...)

2.6 No reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador. La sanción aplicable será de multa equivalente a setecientos veinticinco (725) Unidades de Valor Tributario (UVT)."

11. ¿Qué se entiende por subsanar los errores de conformidad con lo previsto en el artículo 603 del Decreto 1165 de 2019?

El artículo 28 del Código Civil señala que *"Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal"* (subrayado fuera de texto)

Así, en el diccionario de la lengua española se define el verbo subsanar como:

"1. tr. Disculpar o excusar un desacierto o delito.

2. tr. Reparar o remediar un defecto.

3. tr. Resarcir un daño." (subrayado fuera de texto)

En materia de infracciones y sanciones aduaneras, el artículo 603 del Decreto 1165 de 2019 establece:

"ARTÍCULO 603. CLASES DE SANCIONES. (...)

La autoridad aduanera aplicará las sanciones por la comisión de las infracciones previstas en este decreto, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal, fiscal o cambiaría que pueda derivarse de las conductas o hechos investigados y de la obligación de subsanar los errores que hayan dado lugar a la comisión de la misma." (subrayado fuera de texto)

De la lectura armónica de estas disposiciones, la expresión *"subsanar los errores que hayan dado lugar a la comisión"* de la infracción aduanera comporta: (i) pagar o cumplir con la sanción impuesta por la Autoridad Aduanera, con motivo de la infracción y (ii) cumplir con la obligación o corregir el error que originó la tipificación de la infracción, cuando a ello haya lugar.

12. Conforme a lo establecido en el artículo 18 del Decreto 1198 de 2000 ¿qué se entiende por "periodo de un año"?

El artículo 18 del Decreto 1198 de

2000 modificó el artículo 481 (gradualidad de las sanciones) del Decreto 2685 de 1999, el cual se encuentra derogado a la fecha.

Es de anotar que actualmente el artículo 607 del Decreto 1165 de 2019 desarrolla la gradualidad sancionatoria, sin que en dicha disposición se identifique la expresión consultada.

13. ¿Qué se entiende por fletes internacionalmente aceptados a que se hace referencia en los artículos 636 y 637 del Decreto 1165 de 2019?

Al respecto, este Despacho manifestó en el Oficio 037631 del 24 de junio de 2014:

“El valor de la sanción de multa esta (sic) relacionado directamente al precio o flete internacional pagado a la empresa que transporta la carga, es decir, respecto al valor pagado al porteador o transportista con quien se contrata el transporte de la mercancía.”

El artículo 981 del Código de Comercio define el "Contrato de Transporte. El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas, y a entregar éstas al destinatario.

El contrato de transporte se perfecciona por el solo acuerdo de las partes y se prueba conforme a las reglas legales. (...)"

El artículo 1009 ibídem define: "Pago de Flete. El precio o flete del transporte y demás gastos que ocasiona la cosa con motivo de su conducción o hasta el momento de su entrega son de cargo del remitente. Salvo estipulación en contrario, el destinatario estará solidariamente obligado al cumplimiento de estas obligaciones, desde el momento en que reciba a satisfacción la cosa transportada."

El porcentaje de la multa tiene como base de liquidación el valor de los fletes internacionalmente aceptados entre las partes en el Contrato de transporte, sin tener en cuenta la manera o forma para establecer la tarifa o precio del flete y sin incluir los gastos conexos, ello porque el transportador debe responder por el pago de la sanción respecto al valor que realmente recibe por el servicio de transporte prestado; ahora bien, para efectos de determinar el valor del cincuenta por ciento (50%) de los fletes, el porcentaje se podrá determinar del costo señalado en el Contrato de transporte, la Factura o Certificación de fletes entregados por el transportador internacional, valor que efectivamente se paga por el servicio de transporte y que debe discriminarse en los documentos antes señalados.” (subrayado fuera de texto)

14. Si no hay daño a los intereses de la Nación ¿no hay sanción aduanera?

El Decreto 1165 de 2019 establece en sus artículos 602 y 603:

“ARTÍCULO 602. ÁMBITO DE APLICACIÓN. (...)

Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, deberá estar previsto en la forma en que se establece en el presente Título. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de la norma.



ARTÍCULO 603. CLASES DE SANCIONES. Las infracciones administrativas aduaneras de que trata el presente Título serán sancionadas con multas, suspensión o cancelación de la autorización, inscripción o habilitación para ejercer actividades, según corresponda a la naturaleza de la infracción y a la gravedad de la falta. De acuerdo con lo anterior, las faltas se califican como leves, graves y gravísimas, respectivamente.

(...)" (subrayado fuera de texto)

Aunado a lo anterior, es menester precisar que el régimen sancionatorio en materia aduanera contempla figuras como: (i) la gradualidad de las sanciones (cfr. artículo 607 *ibidem*), (ii) su reducción (cfr. artículo 609 *ibidem*), (iii) el allanamiento (cfr. artículo 610 *ibidem*), y (iv) la exoneración de responsabilidad (cfr. artículo 614 *ibidem*)

Así mismo, la normativa aduanera contempla el procedimiento, las etapas, los términos y condiciones que se deben surtir para la imposición de sanciones, lo cual garantiza la materialización de principios constitucionales y legales como el debido proceso, el derecho de defensa y de contradicción, entre otros.

Por lo anterior, cuando una conducta se tipifique plenamente en una infracción aduanera prevista en el Decreto 1165 de 2019, se le aplicarán las sanciones allí previstas.

En los anteriores términos se resuelve su solicitud y finalmente le manifestamos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-, con el fin de facilitar a los contribuyentes, usuarios y público en general el acceso directo a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet www.dian.gov.co, la base de conceptos en materia tributaria, aduanera y cambiaria expedidos desde el año 2001, la cual se puede ingresar por el ícono de "Normatividad" –"Doctrina", dando click en el link "Doctrina Dirección de Gestión Jurídica".

Atentamente,

ALFREDO RAMÍREZ CASTAÑEDA
Subdirector de Normativa y Doctrina (E)
Dirección de Gestión Jurídica
UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Bogotá, D.C.

Anexo copia del Concepto 180 de septiembre 12 del 2000

Proyectó: Viviana López

Revisó: Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 03/11/2022