

UNIDAD 4. LA DECLARACIÓN ADUANERA	2
1. CONCEPTO	2
2. FUNCIÓN.....	2
3. SUJETO DECLARANTE.....	3
3.1 Concepto.....	3
3.2 Legitimación	4
4. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN ADUANERA.....	4
4.1 Efectos de la presentación.....	5
4.2 Efectos de la declaración aceptada	5
5. DESISTIMIENTO Y MODIFICACIÓN DE LOS DATOS DECLARADOS	5
5.1 Rectificación de la declaración.....	6
5.2 Desistimiento de la declaración	6
6. CONSULTAS PREVIAS	6
7. EXAMEN PREVIO.....	7
8. MEDIO DE PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN ADUANERA.....	8

UNIDAD 4. LA DECLARACIÓN ADUANERA

1. Concepto

La declaración aduanera, es, como cualquier otra declaración, una manifestación de hechos y conceptos efectuada por una persona. Debe hacerse la salvedad de que en términos generales, por declaración aduanera se puede entender toda declaración efectuada a la Administración Aduanera, sobre los más diversos aspectos, por ejemplo, respecto de las mercancías que tiene en depósito un depositario aduanero, la declaración del valor aduanero de las mercancías realizada por el consignatario o el importador, la declaración del origen de las mercancías efectuada por un exportador. Sin embargo, la utilización más común del término está reservada para entender la declaración que se efectúa a la Administración Aduanera, generalmente realizada por el Agente Aduanero, para efectos de que se autorice la importación o exportación de determinadas mercancías. En este sentido se utiliza también el término “declaración de mercancías”.

También se entiende por declaración el documento o medio físico por el cual se expresa la manifestación de voluntad, en este caso también se habla de “póliza de importación o de exportación”.

El CAUCA II, en su artículo 4, entiende por declaración de mercancías:

“el acto efectuado en la forma prevista por este Código, mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías.”

La definición deja por fuera gran parte del contenido de la declaración aduanera cuando se refiere a que por esta se indica el régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías. Si bien es cierto que mediante la declaración aduanera se “solicita” la aplicación de un régimen aduanero para las mercancías, y que la consecuencia de que se le autorice el régimen es para el interesado el fin primordial, también es cierto que se declaran otra serie de datos y de circunstancias diferentes.

2. Función

-Desde el ángulo del ejercicio de la potestad aduanera.

Para el administrado la declaración aduanera es de vital importancia porque mediante ella se delimita la actuación de la Administración Aduanera y del Estado en general. Una vez efectuada la declaración aduanera con los requisitos legales y reglamentarios establecidos, la Administración está sujeta al régimen legal aplicable en un momento determinado, el de la aceptación de la declaración.

-Desde el ángulo de las estadísticas de comercio exterior.

La declaración aduanera es la principal fuente de información para generar las estadísticas del comercio exterior del país. Los datos que deben declararse, tal como, origen, valor, clasificación arancelaria, procedencia, importador, exportador, país de destino, etc. son esenciales para contar con información estadística de la situación del comercio exterior, quién importa? de dónde? qué?, a qué precios?, entre otras preguntas que responden las estadísticas.

-Desde el ángulo del control aduanero.

La declaración aduanera es fundamental para el trabajo de control que debe ejercer la Administración Aduanera. Por un lado, la información que genera la información aduanera permite aplicar y planificar una serie de procedimientos de verificación y fiscalización de las operaciones aduaneras. En consecuencia, existen una serie de datos que no son necesariamente solicitados para efectos estadísticos, sino que con el fin de servir a los órganos administrativos encargados de controlar la actuación de los usuarios. Por otro lado, la declaración es el medio probatorio idóneo en todo proceso administrativo o judicial.

3. Sujeto declarante

3.1 Concepto

Al definir al declarante el CAUCA II señala que es “la persona que firma o en nombre de la cual se firma una declaración de mercancías de conformidad con este Código.” (art. 4 CAUCAII)

La única opción de que alguien firme una declaración en nombre de otro, es el caso del Agente Aduanero que efectúa una declaración que favorece, y como se verá, vincula a su mandante, el consignatario de las mercancías. En consecuencia, partiendo de esa definición, se concluiría que únicamente puede ser declarante el consignatario, no el Agente Aduanero, que siempre, al actuar como tal, “firma” la declaración por otro.

Sin embargo, el artículo 34 del CAUCA II señala, en su segundo párrafo, que “en el caso de que el declarante sea el mismo consignatario, este contraerá frente al Estado todas las responsabilidades conforme a este Código, su Reglamento y la Legislación Nacional.” De no ser así la persona que presente la declaración en representación de otra (caso típico del agente aduanero) será solidariamente responsable con esta de la exactitud y veracidad de los datos consignados en la declaración. Con ello se da a entender que el consignatario no es el único declarante, salvo que se hubiere querido decir que no es en el caso de que el declarante sea el mismo consignatario, sino en el “caso de que el consignatario presente, por sí mismo, esto es, sin intervención de un agente aduanero, la declaración.” Esta parece ser la interpretación adecuada.

Subsiste la siguiente duda. Si el agente aduanero no es declarante para efectos del CAUCA II, a qué declarante se refiere el párrafo segundo del artículo 71 cuando establece que son “contribuyentes los consignatarios y los declarantes establecidos en este Código”? Cuáles son esos otros declarantes?

Independientemente de las conjeturas y preguntas sin respuesta que provocan las disposiciones contradictorias del CAUCA II, lo cierto es que, para efectos prácticos, se considera declarante al consignatario de las mercancías. El Agente Aduanero actúa como representante del consignatario, indudablemente considerado éste último como declarante.

3.2 Legitimación

Para solicitar la destinación de las mercancías se requiere demostrar la disponibilidad sobre éstas. La legitimación se adquiere, para el consignatario, por los documentos de transporte, conocimiento de embarque, específicamente, que le otorgan ese carácter, directamente o por endoso, derivado de la definición que al efecto establece el CAUCA II, al señalar que consignatario es “la persona que el documento de transporte establece como destinatario de la mercancías o aquel que adquiere esta calidad por endoso.”

La legitimación del agente aduanero se obtiene por del contrato de mandato que se efectúa entre el mandante, consignatario, y el agente aduanero. Para efectos prácticos, este contrato de mandato se presume.

Debe quedar claro que el concepto de declaración aduanera, en este contexto, se entiende como declaración de mercancías. El término declaración aduanera, en un contexto más amplio, por ejemplo respecto de la declaración que efectúa el transportista o el depositario aduanero, está circunscrita a la declaración para efectos de la actividad que realiza el auxiliar sobre mercancías respecto de las cuales tienen la posesión inmediata.

4. Efectos de la declaración aduanera

Para determinar los efectos jurídicos y las consecuencias de la declaración debe distinguirse entre la mera presentación de la declaración y la aceptación de la declaración.

4.1 Efectos de la presentación

Se puede prestar a discusión los efectos jurídicos que tiene la presentación de la declaración aduanera. Por un lado, el primer párrafo del artículo 34 del CAUCA II señala que “la persona que presente una declaración en representación de otra será solidariamente responsable con esta de la exactitud y veracidad de los datos consignados en la declaración. La declaración de mercancías es vinculante para la persona a cuyo nombre se formula.” No obstante, el último párrafo señala que “la declaración de mercancías aceptada por la Aduana es definitiva y servirá de base para la determinar el aforo salvo en los casos previstos en este Código y la legislación nacional.”

En consecuencia, la declaración no aceptada por la Aduana tiene, a contrario sensu, el carácter de “no definitiva”. Ahora bien, qué efectos producirá esa declaración no definitiva? De conformidad con el sistema empleado por la LGA una vez presentada la declaración la Administración Aduanera la examina y determina si corresponde su aceptación. En caso de no aceptarse, debe señalar los errores y defectos y otorgar un plazo de tres días hábiles para su corrección. Si transcurre ese plazo sin que se hubieran subsanado, procederá a su archivo.

La situación de la declaración presentada, pero aún no aceptada, tiene especial importancia cuando de infracciones administrativas y delitos aduaneros se trata. Por ejemplo, presentada una declaración aduanera con una clasificación arancelaria de las mercancías incorrectamente realizada, con el ánimo de pagar menos tributos de los que correspondería legalmente, se estaría en el caso de una tentativa de defraudación fiscal aduanera?.

4.2 Efectos de la declaración aceptada

Los efectos de la declaración aduanera son más precisos. Entre otros se pueden señalar los siguientes:

- Convierte a la declaración en definitiva. (Art. 34, 3 párrafo, CAUCA II)
- Configura el hecho generador de la obligación tributaria aduanera, con todos sus efectos tributarios. (Art. 68 CAUCA II, art. 55, inciso a LGA)
- Es claramente vinculante para la persona a cuyo nombre se formula y convierte en solidariamente responsable a la persona que la firmó. (Art. 34 CAUCA II)
- Claramente se constituye en fundamento de la aplicación del régimen sancionatorio de la LGA.

5. Desistimiento y modificación de los datos declarados

Como se dijo, la aceptación de la declaración aduanera la convierte en “definitiva”, lo cual debe entenderse en el sentido de que la Administración Aduanera parte de esa

declaración como una manifestación libre y voluntaria del declarante, mediante la cual éste acepta las consecuencias administrativas y tributarias que la declaración conlleva. (Art. 86 párrafo 2, LGA).

El declarante no puede desistir o modificar libremente la declaración definitiva.

5.1 Rectificación de la declaración

El declarante tiene el “deber” de solicitar una rectificación de la declaración aduanera en el momento que “tenga razones para considerar que una declaración contiene información incorrecta u omisiones.” (Art. 90 LGA) La LGA no califica si la corrección es a favor o en contra del declarante. Debe tenerse en cuenta que, aunque no se hubiere generado responsabilidades tributarias con el error cometido, subsiste el régimen sancionatorio de la LGA, por la incorrecta declaración, aclaración que efectúa el mismo artículo al indicar que “la corrección no impedirá que la autoridad aduanera ejercite las acciones de responsabilidad que correspondan.”

La LGA no establece plazos para realizar esa solicitud de rectificación. Por lo cual debe entenderse que los plazos de prescripción sobre las consecuencias de la rectificación se mantienen incólumes. En otras palabras, si la rectificación de la declaración se efectúa habiendo transcurrido el plazo para imponer sanciones administrativas, se debe considerar que la acción para imponerlas prescribió, independientemente de la rectificación.

5.2 Desistimiento de la declaración

La LGA permite el desistimiento de la declaración aduanera para cualquier régimen hasta antes de la autorización del levante de las mercancías. (Art. 91 LGA) Esto quiere decir que podrá desistirse de la solicitud de un tránsito (régimen de tránsito), de la solicitud de un régimen de depósito aduanero e incluso de la solicitud de importación definitiva. Ahora bien, si, por ejemplo, las mercancías se encuentran en el régimen de depósito aduanero, es improcedente, aunque expresamente no lo considere la LGA, el desistir del régimen de tránsito por el cual las mercancías llegaron al depósito. En ese casos el régimen de tránsito cumplió su finalidad, el transportar las mercancías al depósito aduanero. Para decirlo de otra forma, el régimen de tránsito se extinguió.

El desistimiento es procedente únicamente, cuando se “demuestre ante la autoridad aduanera la existencia de errores de hecho que hayan viciado” la voluntad del declarante. Por ejemplo, habiendo solicitado el régimen de depósito aduanero, se percata de que las mercancías no eran las que había solicitado.

La calificación de qué se considera error de hecho queda en manos de la jurisprudencia administrativa y judicial, además del aporte que al respecto brinda la doctrina.

6. Consultas previas

La consulta previa es un procedimiento mediante el cual se puede consultar por escrito a la Administración Aduanera sobre la aplicación de reglamentos técnicos, tarifas vigentes, criterios arancelarios y de valoración aduanera. (Art. 85 LGA)

La figura de la consulta previa, en la LGA, es similar a la contenida en el art. 119 del CNPT. No obstante, existen algunas diferencias. Por ejemplo, mientras el CNPT hace facultativo por parte del consultante el presentar su opinión fundada, la LGA lo establece como regla. Igualmente, mientras el CNPT señala un plazo de 45 días para dictar la respuesta, la LGA no establece plazo alguno. No obstante, por aplicación supletoria del mismo CNPT, se entiende como aplicable el plazo ahí establecido en materia de consultas aduaneras.

La consulta efectuada sobre la base de datos inexactos u omisos proporcionados por el interesado no surte efectos, señala la LGA. (Art. 85 LGA) En consecuencia, cuáles son los efectos del dictamen rendido, en términos generales? La LGA no los señala expresamente. No obstante, es obvio que, de no encontrarse que se omitieron datos de importancia, el dictamen rendido vincularía a la Administración Aduanera en el caso concreto del consultante, como parece ser la interpretación correcta de los propios términos del artículo 85 cuando indica que “el dictamen de la autoridad aduanera se limitará al caso concreto consultado.”

Ahora bien, el artículo 255 del RLGA establece que “los dictámenes técnicos emitidos por el Director General son vinculantes para casos idénticos y similares.” El término vinculación que utiliza este artículo parece indicar que esta clase de dictámenes son vinculantes, para sí mismo, a menos de que expresamente varíe el criterio, y para las oficinas aduaneras inferiores.

7. Examen previo

El declarante tiene la facultad de examinar las mercancías de previo a la presentación de la declaración aduanera. Pese a que la LGA legitima al declarante o su representante para efectuar el examen previo, el RLGA aclara esta disposición señalando al consignatario y al agente aduanero, o su asistente (122 a. RLGA) como facultados para efectuarlo.

Asimismo, no solo permite el RLGA el examen previo de las mercancías sino que establece la posibilidad de extraer muestras con la finalidad de obtener los permisos de ingresos de las mercancías, otorgados por diferentes oficinas administrativas, y para efectuar los análisis necesarios para clasificar correctamente las mercancías.

En razón de que, en la generalidad de los casos, las mercancías se encuentran bajo la custodia de un depositario aduanero, el RLGA establece la obligatoriedad de ese depositario de firmar el acta levantada al efecto y, en caso de encontrarse irregularidades con las mercancías depositadas, además, de dejar constancia de la irregularidad en los documentos o archivos que amparan las mercancías.

8. Medio de presentación de la declaración aduanera

En los últimos años el formulario utilizado para efectuar la declaración aduanera ha sufrido una serie de modificaciones, con el objetivo de lograr un documento que sea útil para la Administración Aduanera y para los usuarios. La informatización del procedimiento aduanero ha ejercido una gran influencia sobre este formulario.

Uno de los aspectos en que la Administración Aduanera más ha insistido es en lo tocante a la presentación mediante transmisión electrónica de la declaración aduanera. Por transmisión electrónica la LGA entiende el “intercambio de datos entre entidades utilizando medios eléctricos, magnéticos, ópticos, microondas, ondas de radio y similares. (art. 251 LGA) Están comprendidos en esta definición la transmisión mediante antenas, hasta la presentación del disquete. En la práctica el disquete es el medio más utilizado para “transmitir” las declaraciones aduaneras.

La Administración Aduanera ha puesto mucho interés en lograr que las declaraciones sean transmitidas por los agentes aduaneros como una práctica generalizada. Estos, por su parte, han oscilado entre apoyar ese medio o utilizar la presentación tradicional del formulario en papel de la declaración aduanera, dependiendo de una serie de factores, entre los que se pueden señalar las dificultades que en ocasiones se producen por la propia infraestructura de comunicaciones del país.

La LGA no señala que la declaración aduanera deba presentarse mediante transmisión electrónica en todos los casos. Esto por cuanto en todo procedimiento siempre debe existir, en principio, opciones para efectuar los actos que le corresponden a los administrados, sean auxiliares o no, en primer lugar porque los sistemas informáticos de por sí deben contar con procedimientos alternos y en segundo lugar, porque la ley no puede prever la existencia de las condiciones adecuada para informatizar el procedimiento ante la dependencia de una serie de factores que, como se señaló antes están relacionados hasta con la capacidad de los medios de transmisión con que cuente el país. No obstante, es clara la disposición general que establece como obligación de todos los Auxiliares de realizar los actos que les corresponden empleando el sistema informático una vez que se les hayan asignado el código de usuario y la clave de acceso. (art. 30 inc. e LGA)

El Reglamento a la Ley General de Aduanas establece claramente que, como regla general, “la presentación de la declaración aduanera de mercancías se efectuará mediante la transmisión electrónica de datos en los formatos autorizados por la Dirección General, con intervención del agente aduanero.” (art. 241 RLGA) En este caso, la declaración debe contener la autodeterminación de la obligación tributaria aduanera y el pago de ésta debe demostrarse, salvo que se hubiere garantizado en los supuestos establecidos por la LGA y su Reglamento.

Como alternativa, el Reglamento permite la presentación de la declaración mediante el formulario establecido para ese efecto, acompañado de los documentos exigidos para autorizar el despacho de las mercancías. En ese caso, la autodeterminación de la obligación tributaria aduanera y el pago anticipado son opcionales.

En el caso de transmisión electrónica de la declaración aduanera, está previsto que el agente aduanero conserve los documentos tales como permisos, autorizaciones y otros que respalden el despacho aduanero, sin necesidad de presentarlos a la Aduana. Estos documentos deben conservarlos por el plazo de cinco años. (art. 234 RLGA)

La declaración aduanera debe contener los datos que establece el artículo 314 del RLGA y debe sustentarse en el conocimiento de embarque, la factura comercial que debe contener una declaración al reverso del importador, la declaración del valor, con excepciones, y un certificado de origen, en su caso. (arts. 315, 318 y 319 RLGA)