[redacted]

Servicio Nacional de Aduanas
Subdirección Jurídica

CHILE ADUANAS CUSTOMS

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS — ADUANAS CHILE — Directora Nacional — GOBIERNO DE CHILE

RATIFICADO POR DIRECTORA NACIONAL DE ADUANAS
FECHA: 9/07/2025

Alejandra Arriaza Loeb
Directora Nacional de Aduanas

INFORME N° 02

Valparaíso, 27 JUN 2025

REF.: El correo electrónico de 28 de marzo de 2025 de la Jefa del Departamento de Informes y Asesoría Jurídica de la Subdirección Jurídica.

LEG.: Artículo 198 de la Ordenanza de Aduanas.

De: Subdirectora Jurídica

A: Sra. Directora Nacional de Aduanas

Materia:

No resulta procedente autorizar la aprobación de la participación de un Agente de Aduana, como persona natural, ni tampoco en calidad de socio de alguna persona jurídica en que este tenga participación, en la constitución u operación de un Almacén Extraportuario, toda vez que el Agente de Aduana es un profesional auxiliar de la función pública aduanera, y como tal está llamado a velar, proteger y cautelar el interés fiscal. Su intervención a través de una sociedad relacionada, como un Almacén Extraportuario, podría afectar dicha función como asimismo la del Almacenista, pues confluirían de manera simultánea, intereses contrapuestos que pudieran eventualmente perjudicar el cometido a que por ley están llamados los Agentes de Aduana, por encontrarse comprometido un interés público.

Antecedentes:

En el marco del diagnóstico de temas relevantes levantados conjuntamente por el Departamento de Defensa Judicial de la Subdirección Jurídica y las Asesorías Jurídicas de las Direcciones Regionales y Administraciones de Aduana del Servicio Nacional de Aduanas, se ha solicitado al Departamento de Informes y Asesoría Jurídica emitir un pronunciamiento relativo al resguardo de la independencia del Agente de Aduanas frente a su eventual vinculación con los Almacenistas.

Consideraciones:

1.- El artículo 195 de la Ordenanza de Aduanas define al Agente de Aduana como un profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías. Además, establece que éstos tienen el carácter de ministros de fe respecto de la información contenida en las declaraciones y documentos que formulen, incluso en relación con la liquidación de gravámenes aduaneros.

2.- Ahora bien, el artículo 191 del mismo cuerpo legal dispone que el despacho de mercancías es el conjunto de gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúan ante la Aduana en relación con las destinaciones aduaneras, el cual, por regla general, debe realizarse a través de Agentes de Aduana, quienes pueden intervenir sólo por cuenta ajena en toda clase de despachos, otorgándoles de esta manera una actividad que por ley les está reservada.

3.- A su vez, el artículo 195 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, regulan en general la actividad del Agente de Aduana, incluyendo los requisitos y el procedimiento para ser designado en tal calidad, la garantía que deben rendir, la forma de constituir el mandato para despachar, las sociedades que pueden formar para explotar los servicios inherentes al despacho, sus principales obligaciones respecto de los clientes y del Fisco, la jurisdicción disciplinaria que ejerce respecto de ellos el Director/a Nacional de Aduanas, la extensión de su responsabilidad respecto de actos propios y de terceros, como asimismo, la tipificación de las faltas disciplinarias en que pueden incurrir y sus eventuales sanciones.

4.- Conforme al artículo 203 de la Ordenanza de Aduanas, los despachadores de Aduana, los auxiliares de éstos y los apoderados especiales se consideran empleados públicos para todos los efectos del Código Penal y de las responsabilidades derivadas de las infracciones contempladas en dicho cuerpo legal y otras leyes de orden tributario, cuyo cumplimiento y fiscalización corresponda al Servicio Nacional de Aduanas.

5.- Por su parte, el artículo 56 de la Ordenanza de Aduanas define al Almacén Extraportuario como un recinto de depósito aduanero destinado a prestar servicios a terceros, donde puede almacenarse cualquier mercancía hasta el momento de su retiro, para importación, exportación u otra destinación aduanera, exigiendo que dicha actividad sea de giro exclusivo, conforme al inciso quinto, letra a) de la disposición legal, requisito que se reproduce en el artículo 10 letra c) del Decreto de Hacienda Nº 1.114 de 1997, Reglamento para la Habilitación y Concesión de los Recintos de Depósito Aduanero y el Almacenamiento de las Mercancías.

6.- En este contexto, corresponde determinar si resulta jurídicamente procedente la participación de un Agente de Aduana, ya sea como persona natural o en calidad de socio de una persona jurídica en la que tenga participación, en la constitución de un Almacén Extraportuario.

7.- En primer término, se debe tener presente que, de conformidad al numeral 7 del artículo 4° de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas, le corresponde al Director/a Nacional de Aduanas interpretar administrativamente, en forma exclusiva, las disposiciones legales y reglamentarias de orden tributario y técnico, cuya aplicación y fiscalización correspondan al Servicio, y en general, las normas relativas a las operaciones aduaneras.

Ahora bien, y en el ejercicio de dicha atribución, se encuentra facultado para aplicar las reglas de interpretación de los artículos 19 y siguientes del Código Civil y los principios generales del derecho, a fin de dar un correcto sentido y alcance a la normativa correspondiente.

Luego, y para el caso que nos ocupa, resulta procedente, a su vez, aplicar la regla de hermenéutica del inciso primero del artículo 22 del Código Civil, en virtud de la cual: *"El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía."*

8.- Conforme a lo señalado, y de las disposiciones referidas, es posible colegir que la relación del Agente de Aduana con el Fisco, constituye lo que en derecho administrativo se denomina una *"relación de sujeción especial"*, concepto de común aceptación por la doctrina administrativa cuyo origen se atribuye a Otto Mayer y que consiste en un vínculo acentuado entre un sujeto con la Administración del Estado, en el marco de la potestad organizativa de los órganos estatales, y de obediencia reflexiva a sus superiores jerárquicos. Se trata de una relación que ha sido sustraída del derecho común y regulada en forma especial por normas de derecho público, que si bien, imponen obligaciones y limitan algunos derechos al individuo, a su vez le otorgan ciertos beneficios o prerrogativas.

9.- La referida relación de sujeción especial a que se encuentran afectos los Agentes de Aduana, en su calidad de auxiliares de la función pública aduanera, deriva de que cumplen una serie de funciones que originalmente correspondieron a la Aduana, las cuales son esenciales para el resguardo del interés público comprometido en las operaciones que tramitan, pues en ellos descansa la confianza de que la obligación tributaria aduanera ha sido determinada correctamente.

10.- En efecto, los gravámenes a que da origen una obligación tributaria aduanera se aplican a las mercancías en base a la clasificación arancelaria, valoración y determinación de origen, cuando corresponde, según los antecedentes dispuestos en los documentos de base conforme a los cuales los despachadores deben elaborar la declaración de destinación aduanera. Por consiguiente, como se puede advertir, lo que en definitiva realizan es el acertamiento tributario, que incide en la recaudación de los impuestos y gravámenes respectivos en favor del Fisco.

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS
ADUANAS CHILE
Directora Nacional
GOBIERNO DE CHILE

RATIFICADO POR DIRECTORA NACIONAL DE ADUANAS
FECHA: 9/04/2025
Alejandra Arriaza Loeb
Directora Nacional de Aduanas

11.- Para el resguardo del interés público comprometido en sus actuaciones, la Ordenanza de Aduanas establece como contrapeso normas que imponen obligaciones, responsabilidades y restricciones que aseguran la independencia del Agente de Aduana en el ejercicio de su actividad, atendido que el sistema descansa en que conserven su autonomía respecto de terceros, en beneficio de sus clientes y del interés fiscal, mediante la limitación de su libertad para intervenir en negocios que puedan vincularse a su actividad.

12.- En tal sentido, la Ordenanza de Aduanas contiene una serie de disposiciones cuyo objeto es preservar su independencia, mediante la restricción del ámbito en que ejercen su actividad, la que se limita a la prestación de servicios exclusivamente a terceros, conforme a sus artículos 191, N° 3 y 195. Así también, el artículo 198, al tratar las sociedades constituidas para la explotación de servicios inherentes al despacho, prohíbe excluir de la administración y del uso de la razón social al socio Agente de Aduana, exige un porcentaje mínimo de aporte de capital que le asegure su participación en las decisiones, así como otras condiciones destinadas a evitar que el Agente de Aduana dependa de terceros, sea de la persona jurídica que se crea o su administrador e incluso otorga al Director/a Nacional la facultad de ordenar la disolución de las sociedades que formen por motivos de conveniencia pública, en caso de que los vínculos jurídicos con personas naturales o jurídicas atenten contra la independencia de estos despachadores en el ejercicio de sus funciones.

13.- Además los incisos octavo y noveno del citado artículo 198 de la Ordenanza de Aduanas, en resguardo del principio de independencia de los Agentes de Aduana, establece el control preventivo de las sociedades y convenciones para la prestación de servicios a terceros en que tengan interés y que se relacionen directa o indirectamente con su actividad de tal, las que deben ser autorizadas previamente por el Director/a Nacional. Tal aprobación exige, que la sociedad o convención resguarde debidamente la independencia del despachador, e incluso formula presunciones respecto de aquellas que este intente celebrar con empresas transportadoras internacionales de mercancías, con otros sujetos del comercio marítimo, aéreo o terrestre, con instituciones bancarias o financieras, con encargados de recintos de depósito aduanero, o con otras personas o empresas semejantes, si dicha sociedad o convención implica una intermediación de parte de dichas personas entre el Agente de Aduana y su comitente.

14.- Como se ha dicho, para autorizar los contratos o convenciones conforme al artículo 198 del referido cuerpo legal, la sociedad o convención debe resguardar debidamente la independencia del Agente de Aduana. En dicho sentido, la disposición señala situaciones en que ésta se estima afectada, constituyendo una de ellas, la sociedad o convención con encargados de recintos de depósito aduanero, naturaleza de la cual participan los almacenes extraportuarios.

15.- Por su parte, el recinto autorizado para operar como Almacén Extraportuario es considerado zona primaria de jurisdicción de la aduana respectiva, para todos los efectos legales y reglamentarios, y el Almacenista, a su vez, se encuentra sujeto al ejercicio de la jurisdicción disciplinaria conforme al artículo 60 de la Ordenanza de Aduanas y artículo 27 del Reglamento de Almacenaje. En este sentido, el referido Almacenista constituye otro sujeto esencial de la cadena logística de comercio exterior, en consideración a que quedan bajo su cuidado mercancías que aún no han pagado los gravámenes, impuestos y tributos; y, que tiene a su cargo la correcta entrega de las mercancías, por lo que, tal como los agentes de aduana, se encuentran adscritos a una *"relación de sujeción especial"*. En efecto, estos operadores también cumplen roles de función pública, que originalmente correspondieron a la Aduana, esenciales para el resguardo del interés público comprometido, tan importantes como el de comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras, previo a la entrega de las mercancías que se encuentran bajo su custodia en el recinto habilitado.

16.- Luego, el interés público comprometido en el ejercicio de sus respectivas funciones de ambos tipos de operadores, Agentes de Aduana y Almacenistas -que cumplen funciones públicas que originalmente correspondieron a la Aduana- deviene en un conflicto de intereses entre el deber público y los intereses privados, que podrían verse influenciados incorrectamente, afectando eventualmente el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades públicas.

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS
ADUANAS CHILE
Directora Nacional
GOBIERNO DE CHILE

RATIFICADO POR DIRECTORA NACIONAL DE ADUANAS
FECHA: 14/07/2025
Alejandra Arriaza Loo
Directora Nacional de Aduanas

17.- A su turno, el conflicto de interés para que sea calificado como tal, no requiere que sea actual, simplemente puede ser potencial, como expresamente lo establece uniformemente la Contraloría General de la República, a través de sus dictámenes N°71.688, de 2014, N°53.651, de 2015 y N°5.856, de 2018, entre otros.

18.- A los fines del resguardo del deber de independencia, lo que prima es el interés público comprometido en el ejercicio de las funciones del Agente de Aduana y del Almacenista respectivamente, en el que existen deberes que se correlacionan, al punto que a uno eventualmente le corresponderá elegir un Almacén para la carga que se está despachando; y, al otro, verificar el cumplimiento, a cabalidad, de los requisitos para hacer retiro de la carga desde zona primaria, entre ellos, el pago de los derechos e impuestos.

19.- En virtud de lo expuesto precedentemente, y considerando el carácter de sujetos vinculados a una relación de sujeción especial con la Administración del Estado, tanto respecto de los Agentes de Aduana como de las sociedades habilitadas como Almacenistas, resulta jurídicamente improcedente la participación de los referidos despachadores, ya sea en forma personal o a través de su intervención en sociedades, en la constitución u operación de Almacenes Extraportuarios. Lo anterior, por cuanto dicha participación compromete de manera directa el principio de independencia que debe regir la actuación de los Agentes de Aduana, conforme a lo dispuesto en los artículos 195 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, particularmente en su artículo 198, norma que establece expresamente restricciones orientadas a evitar conflictos de interés, incluso de carácter potencial, como lo ha sostenido reiteradamente la Contraloría General de la República. En consecuencia, y atendido el interés público comprometido en el correcto ejercicio de sus funciones, se estima improcedente cualquier participación en actividades que puedan generar una vinculación jurídica o económica con los citados recintos de depósito aduanero, atendido los límites normativos establecidos para asegurar la imparcialidad, autonomía e independencia de los Agentes de Aduana en el marco de su función pública aduanera.

Conclusión:

Por tanto, en mérito de lo expuesto en las consideraciones que anteceden, esta Subdirección Jurídica debe concluir que, no resulta procedente autorizar la aprobación de la participación de un Agente de Aduana, como persona natural, ni tampoco en calidad de socio de alguna persona jurídica en que este tenga participación, en la constitución u operación de un Almacén Extraportuario, toda vez que el Agente de Aduana es un profesional auxiliar de la función pública aduanera, y como tal está llamado a velar, proteger y cautelar el interés fiscal. Su intervención a través de una sociedad relacionada, como un Almacén Extraportuario, podría afectar dicha función como asimismo la del Almacenista, pues confluirían de manera simultánea, intereses contrapuestos que pudieran eventualmente perjudicar el cometido a que por ley están llamados los Agentes de Aduana, por encontrarse comprometido un interés público.

Saluda atentamente a Ud.

María Jazmín Rodríguez Callejas
Subdirectora Jurídica

CNA/MPMR/FSV

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS
ADUANAS CHILE
Directora Nacional
GOBIERNO DE CHILE

RATIFICADO POR DIRECTORA NACIONAL DE ADUANAS
FECHA: 9/07/2025

Alejandra Arriaza Loeb
Directora Nacional de Aduanas