

EVALUACION DE LAS FUNCIONES DEL CARGO DE SUSTANCIADOR DE  
EXPEDIENTES EN LA DIVISION DE FISCALIZACIÓN DE LA DIAN  
IPIALES

YALDA LORENA CHAVES RECALDE

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO  
IPIALES  
2005

EVALUACION DE LAS FUNCIONES DEL CARGO DE SUSTANCIADOR DE  
EXPEDIENTES EN LA DIVISION DE FISCALIZACIÓN DE LA DIAN  
IPIALES

YALDA LORENA CHAVES RECALDE

Trabajo de Pasantía realizado como requisito para al título de  
Profesional en Comercio Internacional y Mercadeo

Asesor:  
MARCO VINICIO PAREDES

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO  
IPIALES  
2005

“Las ideas y conclusiones aportadas en el presente trabajo de grado son  
responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º Del acuerdo No. 324 del 11 de Octubre de 1996, emanado del  
honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

---

---

Asesor Docente

---

Jurado

---

Jurado

A Dios por la vida, para cumplir uno de mis sueños.

A mi Padre por todo su esfuerzo para apoyarme en toda la trayectoria universitaria permitiéndome alcanzar una de mis metas.

A mi Madre por sus palabras de motivación que conllevaron a culminar mi carrera.

A mis hermanos por su apoyo y confianza para afrontar las dificultades que se presentaron en el camino recorrido.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecimiento especial, al Administrador de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales, Doctor Oswaldo Gaviria Bolaños, a la Dra. Betty Rosero de Lopez, Jefe de la División de Fiscalización; y a todos los funcionarios que me brindaron su colaboración para terminar de manera satisfactoria la practica profesional.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. RESEÑA HISTORICA DE LA ENTIDAD	16
1.1 MISION DE LA EMPRESA	16
1.2 VISION DE LA EMPRESA	16
1.3 OBJETIVOS DE LA ENTIDAD	17
1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.	17
1.5 ORGANIGRAMA	18
1.6 POLITICAS DE LA ENTIDAD	19
1.7 ESTRATEGIAS	20
1.7.1 Estrategia Plan de Desarrollo Institucional.	20
1.7.2 Estrategia Plan de Producción.	21
1.7.3. Estrategia Plan de Supervisión y Control.	23
2. JUSTIFICACIÓN	24
3. OBJETIVOS DE LA PASANTIA	25
3.1 OBJETIVO GENERAL	25
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
4. METODOLOGÍA	26
4.1 TIPO DE ESTUDIO	26
4.2 METODO DE LA INVESTIGACIÓN	26

4.3 FUENTES PARA LA RECOLECCION DE INFORMACIÓN	26
5. MARCO TEORICO	27
6. DESCRIPCION DEL CARGO, SUSTANCIADOR DE EXPEDIENTES	30
6.1 DESCRIPCIÓN GENÉRICA.	30
6.2 FUNCIONES	30
6.3 RESPONSABILIDAD	31
7. PROCESO DEL EXPEDIENTE	32
7.1 PROCESO	32
7.2 PROCEDIMIENTO DEL MANEJO DEL EXPEDIENTE POR EL SUSTANCIADOR ADUANERO	34
7.3 CONFORMACION Y MANEJO DE EXPEDIENTES	37
8. DIAGNOSTICO	44
8.1 MATRIZ DOFA DE LA DIVISION DE FISCALIZACION	45
8.2 EJECUCION DE LAS ESTRATEGIAS DE LA MATRIZ DOFA	46
8.2.1 Estrategia F.O.	46
8.2.2 Estrategia F.A.	46
8.2.3 Estrategia D.O.	46
8.2.4 Estrategia D.A.	46
9. ANALISIS DEL MANEJO INTERNO DE LOS EXPEDIENTES	47
10. ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO	51
11. APORTES A LA ENTIDAD	53
12. CONCLUSIONES	54



13. RECOMENDACIONES

55

BIBLIOGRAFIA

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Proceso para la Formulación del Requerimiento Especial Aduanero	33
Figura 2. Procedimiento del Cargo, Sustanciador Aduanero	36
Figura 3. Caratula del Expediente.	39
Figura 4. Hoja de Ruta del Expediente.	42

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Matriz Dofa – División de Fiscalización.	45
Tabla 2. Análisis del Manejo Interno de los expedientes.	47

## GLOSARIO

**APREHENSION:** es una medida cautelar consistente en la retención de mercancías respecto de los cuales se configura algunos de los eventos previstos en el artículo 502 del decreto 2685 de 1999.

**AUTO:** forma de resolución judicial fundada, que decide cuestiones secundarias, previas, incidentales o de ejecución, para las que no se requiere sentencia. Conjunto de actuaciones o piezas de un procedimiento judicial.

**AUTORIDAD ADUANERA:** es un funcionario público o dependencia oficial que en virtud de la ley y el ejercicio de sus funciones tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras.

**DECOMISO:** medida definitiva, acto por el cual las mercancías pasan a través de la nación por no acreditar el cumplimiento de los trámites previstos para su presentación y declaración ante las autoridades aduaneras, por presentarse algunas de las causales previstas en el artículo 502 del decreto 2685 de 1999.

**DEPOSITO:** es el recinto público o privado habilitado por la autoridad aduanera para el almacenamiento de mercancías bajo control aduanero para todos los efectos se considera como zona primaria aduanera.

**EXPEDIENTE:** conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio, se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria.

**IMPUESTO:** tributo que se exige en función de la capacidad económica de los obligados a su pago.

**MERCANCÍA:** es todo bien clasificable en el arancel de aduanas susceptible de ser transportado y sujeto a un régimen aduanero.

**PRUEBAS:** justificación de la verdad de los hechos controvertidos en un juicio, hecha por los medios que autoriza y reconoce por eficaces la ley.

## **RESUMEN**

La evaluación de las funciones del cargo sustanciador aduanero en la División de Fiscalización de la DIAN – IPIALES, se realizó un diagnóstico detectando inconsistencias desde el proceso en el momento de la aprehensión de la mercancía que la hace un funcionario de la DIAN con la formulación del requerimiento especial aduanero siendo este el principal documento para la conformación del expediente el cual se notifica al usuario.

Con la apertura del expediente la jefe de la División precede a realizar el sorteo entre los funcionarios asignados para sustanciar los trámites pertinentes para resolverlos y proyectar la respectiva actuación administrativa.

El análisis que se hace sobre el manejo y la conformación de los expedientes internos como: autos de entrega, efectuando posibles malas entregas de mercancías, actas de aprehensión; en informes policiales debido a que se describe la mercancía en forma de notificar por lo anterior se hace necesario proponer mecanismos o alternativas de solución para mejorar el proceso en el manejo y conformación de los expedientes de la DIAN – IPIALES.

## **ABSTRACT**

The evaluation of the functions of the substantial position customs officer in the Division of Inspection on DIAN – IPIALES, was carried out an important diagnostic detecting inconsistencies from the process in the moment of the apprehension of the merchandise that makes it an official of the DIAN whit an official of the Police Fiscal customhouse officer, until the formulation of the especial requirement demanded by customs, being this the main document for the conformation of the file, obtained by the substantial official and by means of which is notified to user.

The opening of the file the Division boss proceeds to carry out that it draw among the officials assigned for substantial attaching the necessary test as well as to advance this process pertinent for solving them and project the respective administrative performance.

The analysis that is made on the handling and the conformation of the internal files was many problems in the documents as: cars, may problems in different documents, delivery cars, making possible bad deliveries of goods; records of apprehension in police reports because the merchandise is described in generic form without specifying characteristic of the product necessary for proposing mechanisms or alternative the solution for improving the processes in the handling and conformation of files in the DIAN – IPIALES

## **INTRODUCCIÓN**

El análisis de la evaluación de las funciones del cargo de sustanciador de expedientes en la División de Fiscalización de la DIAN – IPIALES, se traduce en el afianzamiento, de las nuevas expectativas que a nivel organizacional contribuyen al desarrollo empresarial y profesional, logrando un diagnóstico para formular estrategias que contribuyan a un mejor funcionamiento de la entidad.

En la conformación, proceso y manejo de expedientes que asignan a los funcionarios se ha observado que existen muchas inconsistencias ya que con frecuencia estos una vez son aperturados y diligenciados se trasladan a la División de liquidación siendo devueltos por presentar errores como ejemplo que no se diligencia correctamente la hoja de ruta. Debido a esto es necesario que se eleven las funciones del sustanciador aduanero con el propósito de formular recomendaciones encaminadas al mejor desempeño de las respectivas funciones del cargo.

En la DIAN Ipiiales, específicamente en la División de Fiscalización permitirá conocer el proceso que se lleva a cabo para la disposición de mercancías que fueron aprehendidas o decomisadas porque no cumplen los requisitos que la ley exige, a través de esto se aportara con sugerencias que permitan mejorar las condiciones en las cuales se desenvuelve la División de fiscalización.

## **1. RESEÑA HISTORICA DE LA ENTIDAD**

El trabajo de pasantía realizado en la DIAN – Ipiales tiene metas muy interesantes para los próximos años. Ya que se consolidó como la principal autoridad fiscal del estado por lo que se hace necesario conocer más a fondo aspectos de la historia de la entidad como la misión, la cual determina su objetivo primordial, la visión.

La política de modernización de la Administración Pública, planteó varias acciones a seguir, consultando los avances de la técnica aduanera en el ámbito internacional con miras a lograr que la aduana de Ipiales cumpliera con eficacia el papel que le corresponde como es la presentación de un servicio ágil y eficaz que garantice la fluidez del Comercio Internacional.

### **1.1 MISION DE LA EMPRESA**

En la dirección de impuestos es la responsable de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el sistema tributario, aduanero y cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos.

### **1.2 VISION DE LA EMPRESA**

La DIAN se ha posesionado en el contexto mundial como una organización líder en la facilitación del comercio internacional y del cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, con un servicio de alta calidad y alto grado de confianza ciudadana. En el 2006 ha consolidado la autoridad fiscal del Estado, la autonomía institucional, altos niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones que controla y facilita, la integridad y aprovechamiento pleno de la información, de los procesos y la normatividad.<sup>1</sup>

La DIAN incluye en sus objetivos aspectos muy importantes como el control eficaz que se debe hacer, al contrabando y las infracciones aduaneras. La

---

<sup>1</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Conocimiento de la Entidad 2000. Bogotá: Imprenta Nacional. 2003, p. 8



administración debe capacitar al personal de la entidad en temas como atención al usuario ya que existen funcionarios que no están prestando la debida atención al cliente siendo este un objetivo que plantea la entidad.

A continuación se presenta los objetivos de la entidad:

### **1.3 OBJETIVOS DE LA ENTIDAD**

- Mejorar la eficiencia fiscal de la DIAN.
- Fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, además de controlar eficazmente la evasión, el contrabando y las infracciones cambiarias.
- Es una entidad con identidad cultural propia basada en principios y valores institucionales interiorizados con una gestión participativa del talento humano dentro de un sistema gerencial que permite el mejoramiento continuo, integrado y armónico de todas sus áreas.
- Orientada al servicio al usuario como pilar fundamental del cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones formales.
- Con proyección educativa a los ciudadanos para formar la cultura de la contribución y responsabilidad tributaria.<sup>2</sup>

### **1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.**

Es importante conocer la estructura de la Administración Delegada de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales para observar la relación y la comunicación que se da entre funcionarios de las diferentes divisiones de la entidad la cual esta conformada de la siguiente manera:

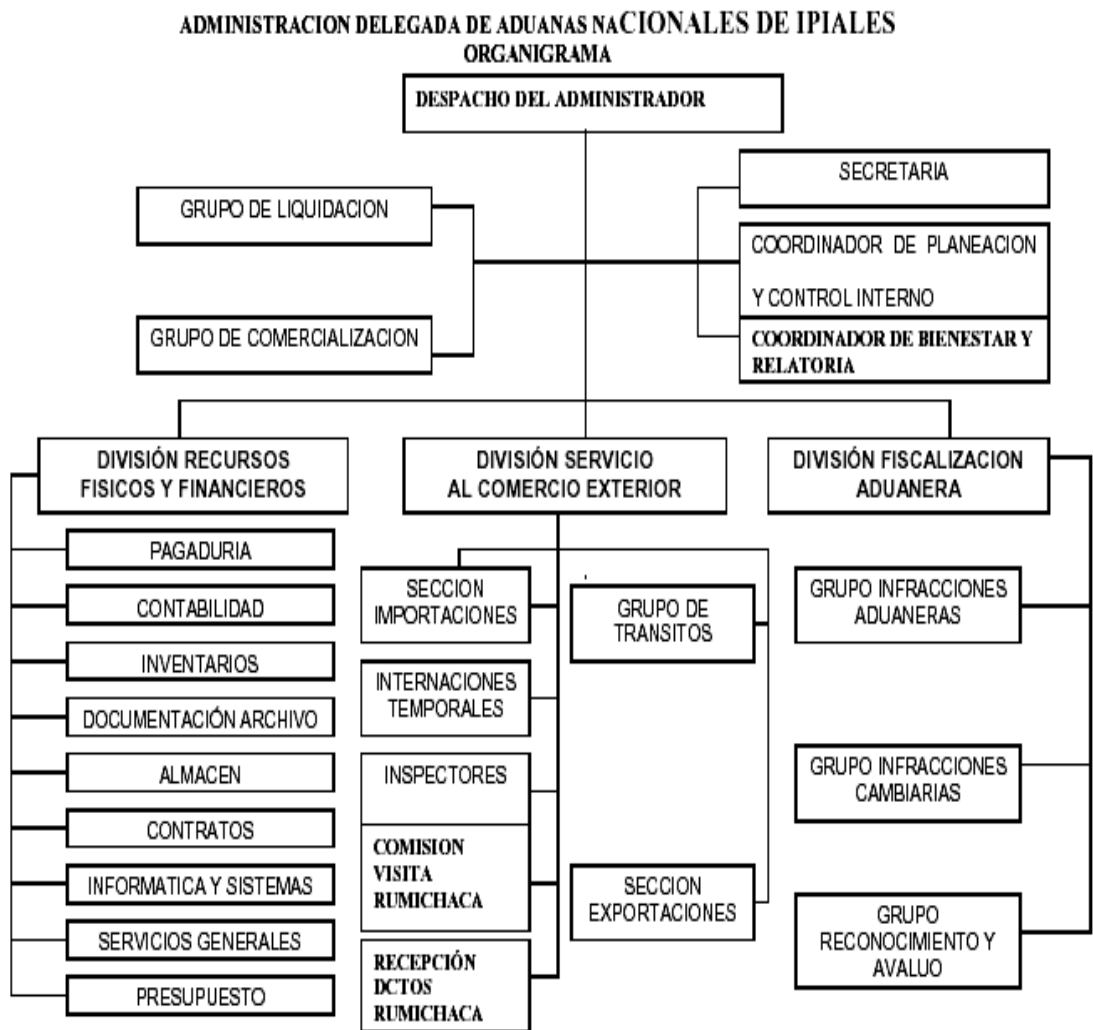
- Grupo de Liquidación
- Grupo de Tránsitos aduanera
- Grupo de infracciones Aduaneras
- Grupo de infracciones Cambiarias
- Grupo de Reconocimiento y Avalúo
- Grupo de Comercialización
- División de Recursos Físicos y Financieros

---

<sup>2</sup> Ibid., p. 9.

- División de Servicio al Comercio Exterior
- División de Fiscalización Aduanera
- Coordinador de Planeación y Control Interno
- Coordinador de Bienestar
- Secretaría.<sup>3</sup>

### 1.5 ORGANIGRAMA - Fuente: DIAN – IPIALES - 2004



<sup>3</sup> Ibid., p. 10.

## 1.6 POLITICAS DE LA ENTIDAD

Las políticas que propone la entidad van desde el funcionamiento de las diferentes áreas de la administración, hasta el servicio que se debe prestar al contribuyente y al usuario. Es necesario hacer conocer estas políticas a los funcionarios de la entidad, ya que el ambiente en cuanto a comunicación entre las Divisiones no existe.

Las políticas son:

Ante la pregunta ¿Cómo sabemos que nos estamos acercando a la visión del futuro?, Se puede responder con la definición de unas políticas institucionales que expresan las pautas de conducta que la entidad considera claves para el logro de su visión, las que a su vez son el marco para el planteamiento de objetivos concretos que apunten a la creación de las condiciones presentes que sustenten el nexo con el futuro posible. Las políticas de la DIAN se definen como:

- Desarrollar una cultura de servicio, con el fin de facilitarle al contribuyente y usuario el cumplimiento de sus obligaciones.
- Implementar planes y programas para reducir en las proporciones establecidas en los indicadores, la evasión de los impuestos internos y externos, los delitos fiscales y el contrabando.
- Establecer mecanismos oportunos y ágiles de comunicación y concertación entre las diferentes áreas y niveles de la entidad, con el ánimo de conformar un sistema de coordinación.
- Promover la acción interinstitucional de comunicación e intercambio de información, especialmente con las entidades que inciden en la gestión de la DIAN.
- Trabajar conjuntamente con los gremios económicos, para coordinar las actividades de lucha contra el contrabando y la evasión y mantenerlos informados de las actividades que realiza la DIAN.
- Desarrollar campañas de capacitación y divulgación destinadas a prevenir los fenómenos de evasión y contrabando.
- Propender por un potencial humano altamente calificado y con un comportamiento ético que facilite enfrentar integralmente los fenómenos de la evasión, el contrabando y la corrupción.

- En desarrollo del objetivo están los frentes de acción para los cuales se formula un resultado medible garantizando la efectividad del plan.<sup>4</sup>

## **1.7 ESTRATEGIAS**

Con el fin de lograr el cumplimiento de la misión, la visión y los objetivos de la DIAN, se presentan a continuación, las estrategias que desarrollará la DIAN en los próximos cuatro años.

- Estrategia Plan de Desarrollo Institucional
- Estrategia Plan de Producción
- Estrategia Plan de Supervisión y Control

La primera estrategia es el Plan Institucional el cual plantea un nuevo modelo de gestión en la DIAN basado en los procesos, la simplificación de tramites y la reducción de tiempos, obteniendo beneficios como una información mas confiable, oportuna, segura y de fácil acceso.

**1.7.1 Estrategia Plan de Desarrollo Institucional.** La estrategia Plan de Desarrollo Institucional esta conformada por proyectos, los cuales se encuentran encaminados al logro de la visión de la entidad y permitirán que la DIAN avance en su desarrollo organizacional, legal e informático.

El responsable de la estrategia de Desarrollo Institucional es la Dirección General, la cual contará con el apoyo de las dependencias, de acuerdo a las necesidades que se presenten.

En el Plan de Desarrollo Institucional se tienen tres proyectos: Modelo de Gestión Integral e Integrado de la DIAN

- Reforma Organizacional
- Reformas Legales Requeridas

### **- Proyecto: Modelo de Gestión Integral e Integrado de la DIAN**

Busca posibilitar un nuevo modelo de gestión en la DIAN, soportado en la integración y estandarización de procesos, la simplificación de tramites y la reducción de tiempos, junto con la configuración de un sistema único de información de la totalidad de los procesos de la entidad, con los consecuentes

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 16.

beneficios derivados de ahí, como son información más confiable, oportuna, segura y de fácil acceso.

Este proyecto se realizará en etapas y se trabajará con su propia estructura de operación, bajo la responsabilidad del Director General y con la orientación estratégica del Secretario de Desarrollo Institucional, además participarán expertos, tanto en temas informáticos, como en los procesos de la entidad.

El frente cuenta con los recursos económicos establecidos dentro del Proyecto MAFP II y recursos económicos del presupuesto de la Nación

#### **- Proyecto: Reforma Organizacional**

En desarrollo de las políticas presidenciales de ajuste de la Administración Pública y conforme a las facultades legales disponibles, se adelantará, una reforma organizacional, capaz de dar respuesta a los retos planteados a la entidad, los cuales se encaminan a mejorar la eficiencia y eficacia de la DIAN.

#### **- Proyecto: Reformas Legales Requeridas**

Como soporte al proceso de integración del sistema de gestión de la entidad y a la nueva estructura organizacional, la Dirección General lidera la realización de los ajustes de tipo normativo que permitan simplificar el sistema tributario, aduanero y cambiario, tanto en los aspectos sustanciales como procedimentales.<sup>5</sup>

Con respecto a la Estrategia. Plan de Producción está conformado por los programas encaminados al cumplimiento de las funciones propias de la entidad, en otras palabras, al desarrollo de la rutina.

**1.7.2 Estrategia Plan de Producción.** El desarrollo de los programas de la Estrategia Plan de Producción permite que la Entidad cumpla con su misión, garantizando que se logre y consolide la razón de ser de la DIAN.

La formulación de esta estrategia es responsabilidad de las Direcciones y Secretarías, y su ejecución estará en cabeza del nivel regional, especial y local, llegando a todos los servidores de contribución.

El Plan de Producción, cuenta con los programas de:

- Metas de gestión
- Depuración Contable
- Racionalización de cargas de trabajo
- Desoperativización del nivel central

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 18.

- Sostenibilidad de la coyuntura Informática
- Programa: Metas de gestión

El programa de metas de gestión, soportado en el modelo actual de gestión, está encaminado a inducir el cumplimiento de la misión institucional en materia de recaudo, control y apoyo.

**- Programa: Depuración contable (Ley 716 de 2001)**

El programa de Depuración Contable permite cumplir con los lineamientos establecidos por la Ley 716 de Diciembre 24 de 2001, con respecto al saneamiento de la información contable en el sector público, en especial la depuración de la información contable para finales del presente año, para lo cual incluye el proceso contable de la función recaudadora a cargo de la Dirección de Impuestos y el proceso contable de la función pagadora a cargo de la Secretaría General.

**- Programa: Racionalización de cargas de trabajo**

Los altos volúmenes de expedientes con que cuentan hoy algunas dependencias en el nivel operativo hace necesario una redefinición de las cargas de trabajo que soportan, este ejercicio debe abordarse con la premisa de optimizar y racionalizar los costos administrativos, además debe considerar el establecimiento de prioridades en la ejecución las actividades y la clasificación de los expedientes por cuantía y fechas de vencimiento.

Programa: desoperativización del Nivel Central. Se requiere implantar un programa encaminado a redireccionar la asignación actual de personal, en términos cuantitativos y cualitativos, de tal forma que se logren mayores niveles de eficacia en la gestión operativa.

**- Programa: sostenibilidad de la coyuntura informática**

El programa de mantenimiento informático en la coyuntura tiene como objetivo principal garantizar la operación actual de la entidad, para asegurar que las metas de gestión se cumplan en condiciones de normalidad, esto es sin afectar el servicio y el control propios del modelo. A este respecto, la Oficina de Servicios Informáticos es responsable de su ejecución.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 19.

Esta estrategia pretende realizar un control a las funciones que realiza las diferentes dependencias que conforma la entidad para mirar el alcance de las metas propuestas.

**1.7.3. Estrategia Plan de Supervisión y Control.** La estrategia Plan de Supervisión y Control tiene como finalidad orientar de manera efectiva a las dependencias ejecutoras en el logro de las metas, evaluar los factores que afectan los resultados de la gestión y lograr el mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno. Mediante este plan se busca armonizar la intervención de las diferentes áreas y garantizar la retroalimentación permanente sobre los resultados de las evaluaciones practicadas. El Plan de Supervisión y Control, cuenta con los programas de: supervisión, auditoría.

**- Programa: Supervisión**

Es desarrollado por cada área del Nivel Central, en cumplimiento de sus funciones gerenciales, incluye aspectos como: la formulación de directrices e instrucciones, la revisión de procedimientos y la capacitación, entre otros.

**- Programa: Auditoría**

Ejecutado por el área de Control Interno, tiene como propósito evaluar el funcionamiento y nivel de avance en el Sistema de Control Interno de la Entidad.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 20.

## 2. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo al convenio de cooperación académica firmado entre la universidad de Nariño y la DIAN- Ipiales se presenta una gran oportunidad para incorporarse al campo laboral y adquirir experiencia en temas relacionados con la División de Fiscalización, obteniendo información real acerca de inconsistencias en la conformación, el proceso y el manejo de los expedientes un amplio conocimiento que permitirá identificar debilidades y buscar posibles soluciones; de tal manera que el proyecto se convertirá en un aporte productivo para la DIAN, lo cual generará un enriquecimiento en la formación personal y profesional en la relación de la facultad como egresado del programa de Comercio Internacional y Mercadeo.

Al momento de asumir responsabilidades de las funciones delegadas dentro de la empresa, se puede observar varios inconvenientes que presenta la División de Fiscalización desde el momento que se realiza la aprehensión de la mercancía elaborando mal las actas de aprehensión las cuales son diligenciadas por la Policía Fiscal Aduanera; además cuando el expediente ya es conformado se presentan inconsistencias como: mal diligenciamiento de los actos administrativos que realiza el sustanciador principalmente en el requerimiento especial aduanero, autos de entrega de mercancías, hoja de ruta, informe policial y desorden en los documentos que conforman el expediente.

Otro gran inconveniente que presenta la División es la falta de un oportuno servicio a los usuarios por parte de los funcionarios al momento de brindar información, sobre el proceso de la aprehensión de la mercancía; esto debido a que no existe un mecanismo ágil y eficiente para atender de una manera adecuada a las diferentes inquietudes que se puedan presentar y también por la falta de un control y evaluación permanente por parte del administrador.

Debido a esto la base investigativa se encamina a realizar una evaluación de las funciones asignadas al sustanciador aduanero para realizar un diagnostico detectando mas a fondo inconsistencias ya que esto contribuirá a desarrollar las metas, objetivos que plante la entidad y que cada funcionario tenga sentido de pertenencia cumpliendo con sus obligaciones dentro de los términos establecidos para mejorar el manejo del proceso de la aprehensión o decomiso de la mercancía de esta manera brindar un mejor servicio obteniendo una mejor imagen empresarial.



### **3. OBJETIVOS DE LA PASANTIA**

#### **3.1 OBJETIVO GENERAL**

- Evaluar las funciones inherentes al cargo de sustanciador de expedientes en la División de Fiscalización de la DIAN - Ipiales.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Describir el cargo sustanciador de expedientes
- Conocer el proceso y procedimiento en el manejo y conformación de los expedientes internos.
- Analizar desde la perspectiva administrativa el proceso interno en el manejo de los expedientes para consolidar un Diagnostico.
- Formular estrategias que permitan mejorar el proceso para el manejo y conformación de expedientes internos de la División de Fiscalización de la DIAN - IPIALES

## **4. METODOLOGÍA**

### **4.1 TIPO DE ESTUDIO**

Para llevar a cabo el proyecto evaluación de las funciones del cargo de sustanciador de expedientes en la División de fiscalización de la DIAN-IPIALES se utilizara un tipo de estudio DESCRIPTIVO, el cual comprende la descripción de los procesos y procedimientos del manejo de expedientes que se desarrollan en el Área de trabajo

Después de conocer y describir los procesos es conveniente utilizar otro tipo de estudio que es el ANALITICO, que permitirá identificar falencias presentadas en el cargo y plantear posibles soluciones o alternativas que puedan mejorar la calidad en los actos administrativos que conforman un expediente.

### **4.2 METODO DE LA INVESTIGACION**

El método planeado para el logro de los objetivos será ANALITICO el cual permitirá deducir situaciones que vienen presentándose en la División de Fiscalización, y el método EVALUATIVO; donde se evaluara las funciones del cargo para el análisis que se pretende llevar a cabo.

### **4.3 FUENTES PARA LA RECOLECCION DE INFORMACION**

La información necesaria para la realización del proyecto de pasantia se obtendrá principalmente de las fuentes SECUNDARIAS utilizando como herramienta principal El Estatuto Aduanero (decreto 2685 de 1999) decretos que lo modifican y reglamentan, entre otros: Internet, Intranet y el Manual de funciones de la División de Fiscalización.

## 5. MARCO TEORICO

La entidad adoptó por primera vez el manual de las funciones mediante resolución No 5501 de agosto 6 de 1998 y colocó a disposición de los funcionarios vía intranet, las fichas de trabajo correspondientes. Posteriormente, y como consecuencia de la reestructuración de 1999, actualiza y adopta el manual de funciones de la DIAN, mediante resolución No 10891 de diciembre del 2000 con memorando No 011 de marzo 9 de 2001 de la subsecretaría de desarrollo humano.

De conformidad con esta última resolución, cada administración debe revisar sus funciones y efectuar la debida notificación al funcionario; es conveniente efectuar este procedimiento con la entrega de la copia al notificado y otra copia para la hoja de vida. Adicionalmente, cuando las circunstancias lo requieran, cada jefe de dependencia debe revisar el manual de funciones y requisitos con el fin de hacer modificaciones y ajustes que se requieran; de lo cual surgirán propuestas que deben presentarse al jefe del área respectiva en el nivel central y esta a su vez se pronuncia al respecto.<sup>8</sup>

Las facultades de fiscalización y control se encuentran en el Estatuto Aduanero del Decreto 2685 de 1.999, en el artículo 470.

Artículo 470<sup>a</sup>. Facultades de Fiscalización y Control

Dentro de las facultades de fiscalización y control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá:

- a) Adelantar políticas preventivas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras;
- b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas.
- c) Verificar la exactitud de las declaraciones, documentos soporte u otros informes, cuando lo considere necesario para establecer la ocurrencia de hechos que impliquen un menor monto de la obligación tributaria aduanera o la inobservancia de los procedimientos aduaneros.

---

<sup>8</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. División de Fiscalización A-Z No 12 Manual de Funciones año 1998, p.14

d) Ordenar la practica de la prueba pericial necesaria para analizar y evaluar el comportamiento del proceso industrial, o de manufactura, o comercial para establecer la cantidad de materias primas o mercancías extranjeras utilizadas en los mismos, cuando hayan sido transformadas o incorporadas a la reducción de bienes finales.

e) Ordenar mediante resolución motivada, el registro de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales vehículos y medios de transporte del importador, exportador, propietario o tenedor de la mercancía, el transportador, depositario, intermediario, declarante o usuario, o de terceros depositarios de sus documentos contables o sus archivos, o de terceros intervinientes en la operación aduanera, siempre que no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales.

En desarrollo de las facultades establecidas en el inciso anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrá tomar las medidas necesarias para evitar que las pruebas obtenidas sean alteradas, o destruidas mediante su inmovilización y aseguramiento.

Para tales efectos, la fuerza pública deberá colaborar previo requerimiento de los funcionarios fiscalizadores, con el objeto de garantizar la ejecución de las respectivas diligencias. La no atención del anterior requerimiento por parte de los miembros de la fuerza pública será causal de mala conducta.

La competencia para ordenar el registro y aseguramiento de que trata el presente literal, corresponde al administrador de aduanas o de impuestos y aduanas nacionales y al subdirector de fiscalización aduanera, quienes actuaran en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera. Esta competencia es indelegable.

La providencia que ordena el registro de que trata el presente artículo, será notificado en el momento de la diligencia, a quien se encuentre en el lugar, y contra la misma no procede recurso alguno.

f) Solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección y registro del domicilio del usuario, o auxiliar de la función aduanera, o del tercero interviniente en la operación aduanera.

g) Ordenar inspección contable a los usuarios y auxiliares de la función aduanera, así como a los terceros obligados a llevar la contabilidad.

En desarrollo de la inspección contable, se podrá efectuar inspección a los documentos soporte, correspondencia comercial, registros, libros contables, operaciones bancarias, comerciales y fiscales y demás elementos que sirvan de base para determinar el alcance de las operaciones aduaneras y de comercio exterior y para verificar la exactitud de las declaraciones.

De la diligencia de inspección contable, se extenderá una acta de la cual deberá entregarse copia a la persona que atienda la diligencia, una vez cerrada y suscrita por los funcionarios visitadores y las partes intervinientes. Cuando alguna de las partes intervinientes se niegue a firmarla, esto no afectara el valor probatorio de la diligencia. En todo caso se dejara constancia del hecho en el acta.

h) Citar o requerir al usuario aduanero, a los auxiliares de la función aduanera, o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios y recibir declaraciones, testimonios, interrogatorios, confrontaciones y reconocimientos, y citar al usuario o a terceros para la práctica de dichas diligencias;

i) Solicitar a autoridades o personas extranjeras la practica de pruebas que deben surtirse en el exterior o practicarlas directamente, valorándolas conforme a la sana critica u obtenerlas en desarrollo de convenios internacionales de intercambio de información tributaria, aduanera y cambiaría, en concordancia con lo dispuesta en los artículos 746 – 1 y 746 – 2 del estatuto tributario;

j) Solicitar el apoyo de las autoridades del estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias en que así lo requieran.

k) Tomar las medidas cautelares necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión de la mercancía y, en general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de las sanciones a que haya lugar.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso de la República. Estatuto Aduanero. Decreto 2685 de Diciembre 28 de 1999. Bogotá: Unión Ltda. 2002, Artículo 470 literales a – k .

## **6. DESCRIPCIÓN DEL CARGO, SUSTANCIADOR DE EXPEDIENTES**

El cargo a desempeñar en la empresa DIAN es el de sustanciador de expedientes.

### **6.1 DESCRIPCIÓN GENÉRICA.**

Sustanciar los expedientes a su cargo allegando las pruebas necesarias, así como adelantar los trámites pertinentes para resolverlos y proyectar la respectiva actuación administrativa. Adelantar los casos relacionados con estudios de valor que se reciben en la División o que son determinados por algún tipo de programa, con el apoyo del funcionario evaluador cuando sea del caso.

### **6.2 FUNCIONES**

- Recibir los expedientes, conforme a la distribución realizada por el Jefe de la División o del Grupo Ejecutor.
- Adelantar los casos asignados, ordenar las pruebas que se deben allegar al expediente y en general adelantar los trámites necesarios para la sustanciación del mismo y proyectar la actuación administrativa preparatoria y/o definitiva a que haya lugar dentro de los diferentes procesos de determinación aduanera.
- Practicar visitas administrativas de inspección, vigilancia y control a los usuarios aduaneros, cuando así se determinen.
- Tramitar y evacuar los expedientes dentro de los términos legales.
- Llevar el control de la gestión adelantada y el control de los expedientes a su cargo.
- Velar por la seguridad y confidencialidad de la información. Participar en los programas de capacitación adelantados por la Entidad y aplicar los conocimientos adquiridos en esta.
- Velar por el uso adecuado de los materiales y equipos asignados para el desarrollo de sus funciones.
- Desempeñar las demás funciones que le asigne el Jefe Inmediato, de acuerdo con la naturaleza del cargo.

### **6.3 RESPONSABILIDAD**

- Por el trabajo encomendado.
- Por el equipo a su cargo.
- Por el manejo y confidencialidad de la información.

## 7. PROCESO DEL EXPEDIENTE

### 7.1 PROCESO

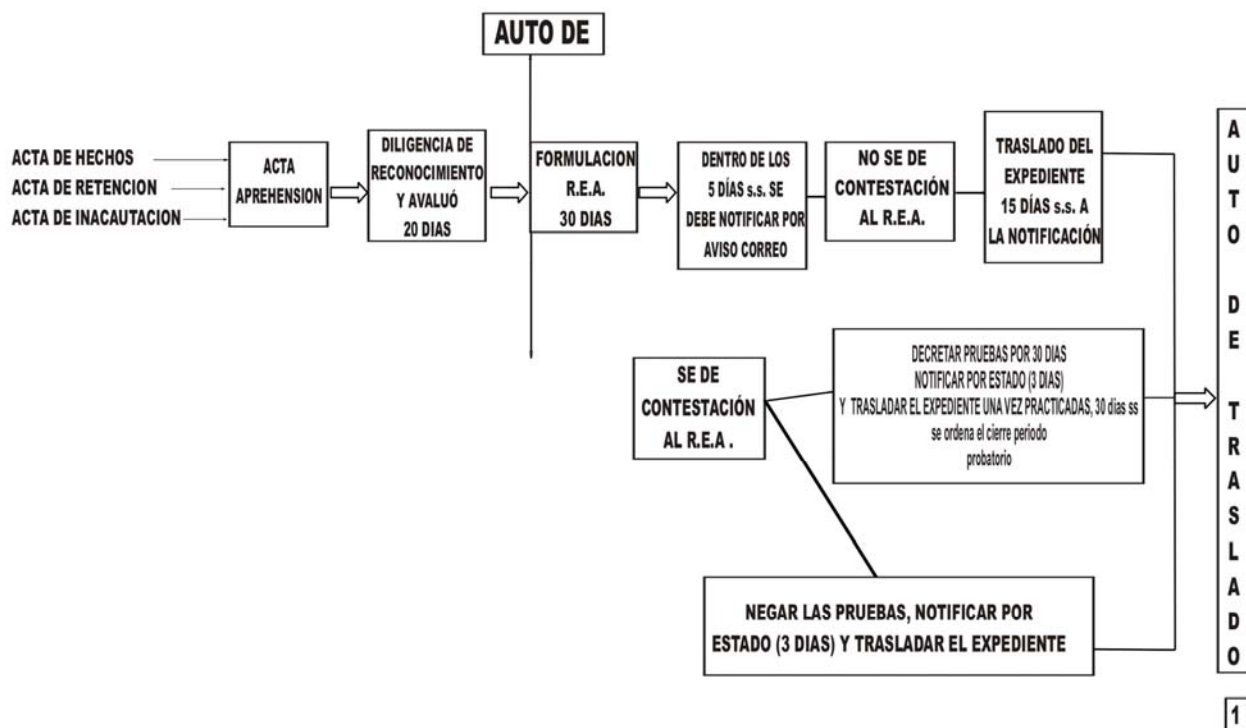
1. Fecha en que se comete la infracción o se presenta y acepta una declaración de importación, es el momento cuando se inicia el proceso realmente, a partir de entonces, empieza a correr el termino de 3 años de caducidad, o de firmeza de la declaración de importación, para formular el requerimiento especial. El único proceso que no esta sometido al termino de caducidad es el decomiso. Al momento que se aprehende la mercancía se le realiza el acta de aprehensión, la cual la realiza Fiscalización Aduanera o comercio exterior. Después de realizada la aprehensión y proferido el Requerimiento Especial Aduanero al infractor se le concede un plazo de (15) quince días para presentar pruebas o documentos con los cuales pueda demostrar que la mercancía ingreso legalmente al país.
2. El expediente lo conforman el acta de inventario que se diligencia directamente en el Deposito con el cual la DIAN tiene un convenio en este caso con las bodegas de Alpopular, también hay un auto de apertura, un auto comisorio y un auto de reconocimiento y avalúo del DIAM (Documento de Ingreso Inventario y Avalúo de la Mercancía aprehendida), este documento describe la mercancía y determina su valor a precios reales, el funcionario cuenta con un plazo de 20 días hábiles para realizar las diligencias de reconocimiento y avalúo de las mercancías aprehendidas; además de lo anterior encontramos el estado que es un documento que se notifica por no encontrarse ningún interesado o responsable en el momento de la aprehensión y se le notifica por 3 días hábiles para luego pasar al requerimiento especial aduanero.
3. Requerimiento especial con su notificación se inicia formalmente el proceso, en este documento se tramita toda la información de los implicados y se los notifica a los interesados ya sea por aviso o por correo.
4. Respuesta al requerimiento especial, que debe presentarse dentro de los 15 días siguientes a la notificación del requerimiento especial.
5. Auto que decreta pruebas. Se dicta dentro de los 10 días siguientes. En el se ordena la practica de las pruebas solicitadas por el usuario y las que de oficio ordene la administración.
6. Recurso de reposición. Se interpone dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto que decreta pruebas, ante el jefe de la división o su delegatario (que puede ser el sustanciador).



7. Auto que resuelve el recurso de reposición. Se dicta dentro de los 3 días siguientes a la interposición del recurso. A partir de este auto se abre el término probatorio, para practicar las pruebas decretadas. Este término equivale a 30 días hábiles si se trata de pruebas en el país o 50 días si se debe practicar en el exterior.

A continuación se presenta el cuadro del proceso para la formulación del requerimiento especial aduanero:

**Figura 1. Proceso para la Formulación del Requerimiento Especial Aduanero**



Fuente: Esta Investigación.

El sustanciador de expedientes debe realizar las diferentes hojas de ruta, donde se verifica todos los documentos tramitados por la DIAN, por el usuario y las diferentes empresas involucradas en las mercancías que se aprehenden.

Todos los actos administrativos que se hacen en Fiscalización son actos de trámite, los trámites son actos que deciden el fondo del proceso, el requerimiento especial aduanero es acto preparatorio y de trámite.

## **7.2 PROCEDIMIENTO DEL MANEJO DEL EXPEDIENTE POR EL SUSTANCIADOR ADUANERO**

Con el Auto de Apertura el expediente queda conformado, por lo tanto se procede al reparto el cual se realiza por sorteo entre los funcionarios asignados para la ejecución del proceso. El sustanciador aduanero procede a revisar cuidadosamente todos y cada uno de los documentos que conforman el expediente como:

- Informe Policial
- Acta de Aprehensión
- Auto Comisorio Aduanero
- Acta de Inventario Físico
- Documento de Ingreso, Inventario y Avalúo de Mercancías Aprehendidas (DIAM)
- Auto de Apertura de Expediente
- Estado
- Requerimiento Especial Aduanero
- Autos ( Probatorio, Traslado, Inspección)
- Otros documentos que aporta el interesado de la mercancía para demostrar que es legal (Solicitud de Devolución, Facturas, Declaraciones...)

En caso que algún documento presente irregularidades debe ser informado inmediatamente a la jefe de la división; por que cada expediente se conformara con todos los documentos que tengan relación, con la misma actuación; en consecuencia, en el se incorporara todo el acervo probatorio obtenido en diferentes instancias de proceso y todos los actos administrativos que profiere la administración durante su tramite.

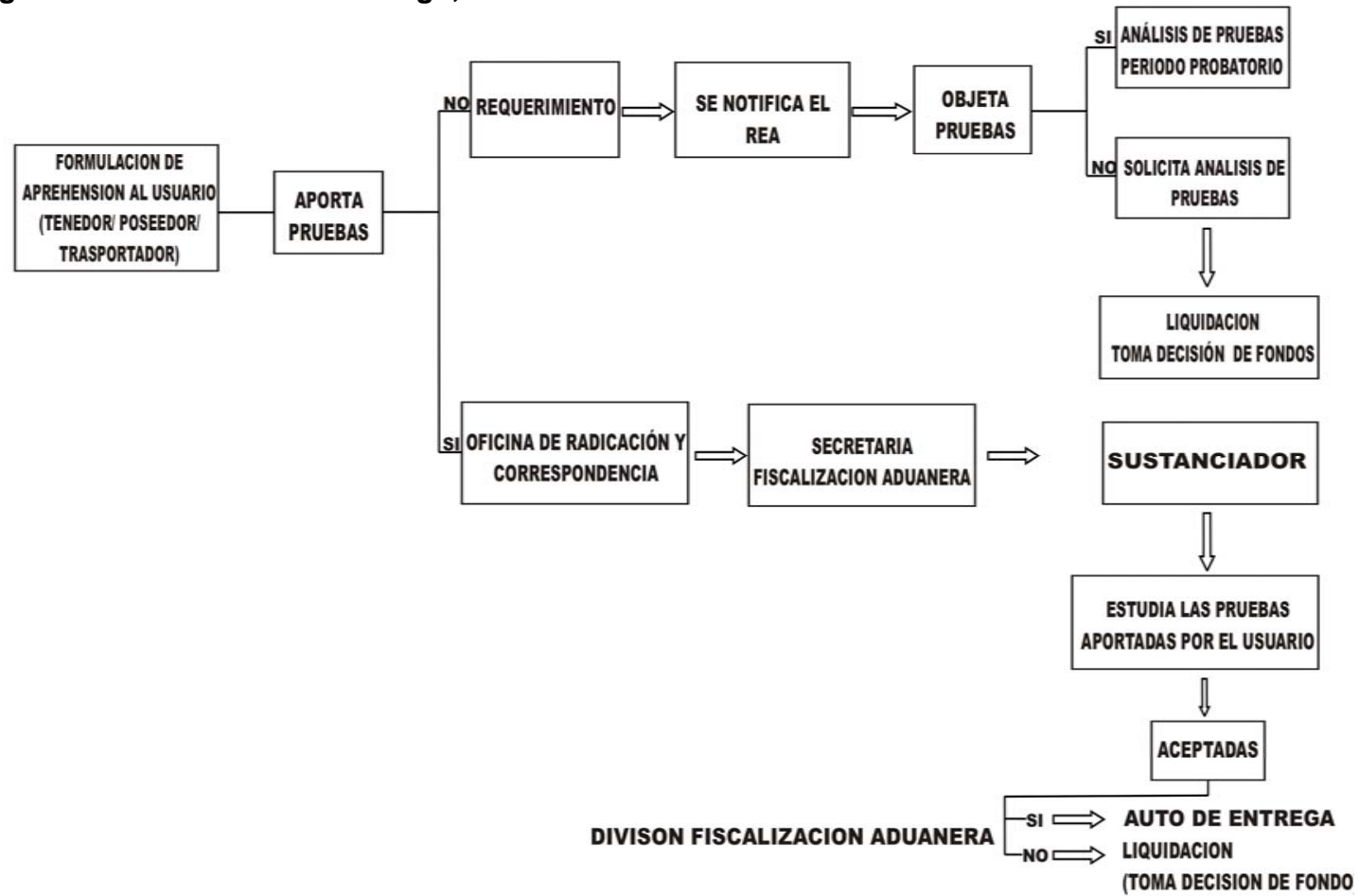
Con la previa revisión de los documentos se procede a realizar el requerimiento especial aduanero dentro de un término de 30 días para su elaboración contado a partir del momento que se realiza la aprehensión de la mercancía, se deben diligenciar adecuadamente todas las casillas de este acto administrativo especialmente la de las notificaciones. Cuando se a dado cumplimiento a la notificación dentro de los términos establecidos cinco días y el usuario solicita la

devolución de la mercancía mediante el aporte de pruebas que acrediten que la mercancía es legal, aquí se termina el procedimiento con la entrega de la mercancía cerrando por completo el proceso del expediente con un auto de archivo.

En el caso contrario que el usuario no solicite la devolución de la mercancía se da por terminado el procedimiento en la División de Fiscalización y se trasladan los expedientes a la División de Liquidación para que este continúe con el proceso tomando una decisión más a fondo.

A continuación ver Flujograma del procedimiento del Cargo Sustanciador de Expedientes

Figura 2. Procedimiento del Cargo, Sustanciador Aduanero



Fuente: Esta Investigación.

### 7.3 CONFORMACION Y MANEJO DE EXPEDIENTES

**Auto De Apertura.** La apertura de todo el expediente se hará mediante auto y por cada proceso aduanero en particular que se pretenda adelantar, por ejemplo: Por una infracción o para definir situación jurídica de una mercancía aprendida.

**Reparto.** El reparto de expedientes se realizara por sorteo entre los funcionarios asignados para la ejecución de procesos o programas específicos, sobre la cual se levantara un acta, con el fin de garantizar la distribución equitativa de las cargas de trabajo de una División o Grupo Interno de Trabajo, entre los funcionarios que lo integran. En casos excepcionales, y cuando las circunstancias así lo requieran, el Jefe de la División podrá asignar los expedientes de manera selectiva.

**CARATULA.** Todo expediente tendrá carátula, en la que se registrará, la siguiente información:

- La administración, División o Grupo Interno de Trabajo donde se abra el expediente
- Numero de expediente: corresponde a un numero alfa numérico de quince (15) dígitos, dispuestos consecutivamente a través del cual se puede identificar:

Las letras CP identifican el programa a que corresponde el expediente o el código del proceso.

Las letras AI indican los cuatro (4) dígitos del año que se investiga, en el cual se cometió la infracción o al que correspondan los hechos a investigar.

Las letras AC indican los cuatro (4) dígitos del año calendario en el cual se abre el expediente o año en el cual se inicio la investigación por parte de la administración

Las letras CS indican los cinco (5) dígitos que constituyen el número consecutivo asignado al expediente, de acuerdo al libro o sistema radicator de auto de Apertura.

- Nombre del Programa: se indica el nombre del programa que generó la apertura del expediente, cuando sea el caso. No siempre se diligencian las casillas correspondientes a nombre y código del programa. Por ejemplo, cuando se deriva de una denuncia por subfacturación de un determinado producto, se apertura y no se diligencian las casillas correspondientes al nombre y código del programa; pero una declaración de importación con presunta subfacturación, derivada de la aplicación de un programa generado por calzado, por ejemplo, se diligenciarán las casillas nombre del programa y código respectivo

- Código del Programa: se registra en esta casilla, el código o denominación del programa que generó la apertura del expediente, cuando sea del caso, o el código del proceso a que pertenece el expediente.
- Nombre de la dependencia que generó la investigación: se coloca el nombre de la dependencia que generó la investigación especificando el nombre de la Administración y División respectiva, el nombre de la Dependencia cuando sea del Nivel central y el nombre de la entidad cuando sea del caso. En el evento que la investigación sea generada por una denuncia, especifique ( señale la procedencia de la denuncia)
- Investigado: se indica razón social y numero de identificación tributaria NIT de la persona jurídica investigada, el nombre, apellidos completos y cédula de ciudadanía, si es persona natural o nombre, apellidos completos y cédula de extranjería si se trata de una persona extranjera, en conclusión la identificación de los usuarios del Servicio Aduanero, sujetos del proceso.
- Fecha de Vencimiento del Expediente: se debe registrar la fecha en la cual se vence el expediente, de acuerdo a los términos procesales.
- Numero del expediente anterior: esta casilla solo deberá ser diligenciada en aquellos casos en el que, el expediente que se abre es generado por un proceso de un expediente anterior, o en los eventos en que el expediente es remitido a la División por otra dependencia o administración y debe abrirse nuevamente para darle la numeración respectiva
- Código Dependencia Expediente anterior: se debe indicar el código de la dependencia a la cual perteneció el expediente anterior.
- Nombre del Deposito: indica el nombre del deposito, almacenadora o lugar donde se encuentra la mercancía aprehendida.

La carátula del expediente se encuentra debidamente homologada por la Subsecretaria de Planeación y para su consulta se encuentra en la División de programas de la Subdirección de Fiscalización Aduanera.

A continuación se presenta un cuadro del diseño de la Carátula del expediente con sus respectivas casillas.

**Figura 3. Caratula del Expediente.**



**AREA DE FISCALIZACION ADUANERA**

NOMBRE ADMINISTRACION O DEL NIVEL CENTRAL															
NOMBRE DIVISION															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: center; padding: 2px;">NUMERO DE EXPEDIENTE</th> </tr> <tr> <td style="width: 25%; text-align: center; padding: 2px;">CP</td> <td style="width: 25%; text-align: center; padding: 2px;">AI</td> <td style="width: 25%; text-align: center; padding: 2px;">AC</td> <td style="width: 25%; text-align: center; padding: 2px;">CONSECUTIVO</td> </tr> <tr> <td style="height: 20px;"></td> <td style="height: 20px;"></td> <td style="height: 20px;"></td> <td style="height: 20px;"></td> </tr> </table>				NUMERO DE EXPEDIENTE				CP	AI	AC	CONSECUTIVO				
NUMERO DE EXPEDIENTE															
CP	AI	AC	CONSECUTIVO												
NOMBRE DEL PROGRAMA			CODIGO PROGRAMA												
NOMBRE DEPENDENCIA QUE GENERO LA INVESTIGACION															
<b>INVESTIGADO</b>	NOMBRE		NIT												
	NOMBRE		NIT												
	NOMBRE		NIT												
FECHA VENCIMIENTO EXPEDIENYTE		NUMERACION EXPEDIENTE ANTERIOR		CODIGO DEPENDENCIA EXPEDIENTE ANTERIOR											
AÑO	MES	DIA	CP	AI	AC	CONSECUTIVO									
NOMBRE DEPOSITO															

Fuente: DIAN – Ipiales. Area de Fiscalización Aduanera, 2004.

**Foliación de Los documentos.** Todos los documentos se incorporaran al expediente en el mismo orden cronológico en que se aportan o expiden. De igual forma deberá realizarse su foliación, en estricto orden consecutivo.

Es de anotar que la finalidad de una debida foliación de los documentos que conforman el acervo probatorio tiene como objeto primordial el garantizar la integralidad y fidelidad de los expedientes, para que se tenga certeza que las investigaciones adelantadas reúnan la totalidad de los documentos producidos creados o reunidos con ocasión de la investigación contenida en el expediente.

Con la relación a la disposición de los documentos y foliación del expediente, es preciso efectuar las siguientes recomendaciones:

- La incorporación de los documentos deberá realizarse de arriba hacia abajo y en ese mismo sentido se hará la foliación, es decir: en el momento de abrir un expediente se podrá observar la primera hoja archivada y foliada, como si se tratara de un libro.
- La foliación deberá ser continua y completa. Todos los documentos estarán numerados y bajo ninguna circunstancia se admitirán foliaciones parciales.
- Solo se admitirán doble copia de un documento, dentro del expediente, cuando estos hayan sido devueltos por correo y se observa constancia de devolución
- Por cada prueba incorporada deberá figurar el correspondiente requerimiento ordinario, o acto mediante el cual se allego al expediente. Así mismo, los Actos Administrativos que reposan en el expediente deberán contener la constancia de notificación, y de los mismos solo deberá obrar una copia en el expediente, a menos que la haya devuelto el correo.
- No es permitida la refoliacion de los documentos, a menos que el jefe de la División lo autorice mediante auto en el que se indique el porqué de la medida.

**Hoja de Ruta del Expediente:** Corresponde a un formato homologado por la subsecretaria de planeación, el cual debe reposar en el anverso de la carátula del expediente, diligenciado en su totalidad y en ella se registrarán los documentos en orden cronológico y de foliación comenzando siempre por el folio numero 1, de tal manera que exista plena correspondencia entre los folios relacionados en la hoja de ruta con la disposición de los documentos al interior del expediente.

La hoja de ruta deberá mantenerse completamente actualizada, indicando la descripción clara y breve del documento que se incorporara al expediente; para el control que se debe mantener dentro de los expedientes se identifican las siglas de este formato así:



- F.I. (folio inicial) se registrará el número de la foliación consecutiva del expediente que le corresponda a la primera hoja que se incorpora.
- F.F. (folio final), se registrará el número de la foliación consecutiva del expediente que le corresponda a la última hoja que se incorpora
- S.F.I. (subtotal folios incorporados), se registrará el número de hojas (folios) que se incorpora al expediente. Ej. Si el folio inicial es el folio 50 y el folio final es el número 57, el subtotal de folios incorporados será de 8.
- G.T.F.(gran total de folios), se registrará el número de la foliación consecutiva del expediente que le corresponda al último folio incorporado
- Además deberá ir firmada por el funcionario que registró en la hoja de ruta e incorporo en el expediente el documento.

A continuación se presenta un cuadro de la Hoja de Ruta del Expediente con sus respectivas casillas.



**Radicación de Los Expedientes.** La radicación se hará en un libro, sin perjuicio de los aplicativos o bases de datos que se manejen. Se abrirá el primer día hábil del año calendario y se iniciará con el expediente No 00001.

La información a registrar en dichos libros será:

- Número consecutivo del expediente.
- Fecha de apertura del expediente
- Nombre del usuario aduanero, titular del expediente
- Numero de identificación tributaria, ( cédula de ciudadanía, extranjería o NIT)
- Los actos administrativos proferidos por las Divisiones de Fiscalización y Liquidación Aduanera o Tributaria Aduanera, con los que se concluye su actuación.

**Traslado De Expedientes.** Para el envío de los expedientes a otra dependencia de la misma Administración, se utilizara la planilla de remisión de expedientes y actuaciones administrativas. Por cuanto esta actuación reduce significativamente el riesgo de perdida de expedientes permitiendo ejercer un mayor control sobre los tiempos o movimientos de las actuaciones, en especial para efectos de la aplicación del silencio administrativo positivo y de verificar de lo que sucede en cada instancia de los proceso. En ningún caso será posible el envío del original de un expediente a otra entidad. Cuando tal cosa se requiera por orden judicial, se enviará copias autenticadas

**Auto de Archivo.** Cada vez que se termina una investigación, ya sea porque culminó el proceso en la División de Fiscalización Aduanera o en la División de Liquidación Aduanera y/o Grupo Interno de Trabajo, deberá cerrarse el expediente mediante un auto de archivo homologado en el formato diseñado para tal efecto en el cual se indique los motivos por los cuales culmina la investigación (resolución declarando el decomiso, resolución de sanción o multa, Liquidación Oficial de corrección o de revisión de valor, resolución que ordena el incumplimiento y efectividad de la garantía, entre otros). El auto de archivo se encuentra debidamente homologado por la subsecretaria de planeación y para su consulta se encuentra en la División de Programas de la Subdirección de Fiscalización Aduanera.

## **8. DIAGNOSTICO**

Para formular el diagnostico en primer lugar se realiza un estudio a nivel general de la División de Fiscalización mediante una Matriz Dofa en la cual se descubren las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Estos elementos permiten realizar un análisis mas profundo mediante unos cuadros donde se estudian diferentes hallazgos para mirar la verdadera problemática por la cual está cruzando el manejo de los expedientes internos describiendo la causa, consecuencia y los responsables permitiendo de esta manera hacer una evaluación de las funciones del cargo.

## 8.1 MATRIZ DOFA DE LA DIVISION DE FISCALIZACION

**Tabla 1. Matriz Dofa – División de Fiscalización.**

	<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS – F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación de todos los funcionarios en reuniones organizadas por la jefe de la División para tratar temas de interés de la entidad.</li> <li>▪ Control de ingresos y salida del personal de la entidad a través la vigilancia lo que mejora la puntualidad.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES – D</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de organización y mal diligenciamiento en los documentos que conforman los expedientes.</li> <li>▪ Ineficiencia por parte de los funcionarios sustanciadores de expedientes.</li> <li>▪ Altas cargas de trabajo asignadas a los pasantes.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES – O</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento del comercio, las importaciones y exportaciones contribuyendo con ingresos a través del pago de impuestos a la entidad</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS – FO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crear sentido de pertenencia a los funcionarios por parte de la jefe de División de Fiscalización o la administración en general; para que se sientan comprometidos y a través de su servicio y atención ofrezcan calidad a los usuarios, y puedan complacerlos a tiempo cumpliendo con el debido proceso.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS – DO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que la administración adelante una capacitación a los funcionarios de la División de Fiscalización Aduanera en temas como: parte sustantiva y formal de los actos administrativos, debida conformación de los expedientes de los diferentes documentos como: actas de aprehensión, DIAM, Hojas de ruta y demás para brindar un mejor servicio al usuario.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS – A</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Represalias por parte de los usuarios a los funcionarios.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS – F – A</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar campañas de sensibilización y consientización sobre el contrabando a los usuarios infractores y de esta manera opten por la legalización de las mercancías a través del pago de impuestos.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIA – DA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprometer a los funcionarios “sustanciadores aduaneros”, para que desarrollen sus respectivas funciones y de esta manera disminuir la carga de trabajo que se asigna al pasante.</li> </ul>

Fuente: Esta investigación.

## **8.2 EJECUCION DE LAS ESTRATEGIAS DE LA MATRIZ DOFA**

**8.2.1 Estrategia F.O.** Se debe crear sentido de pertenencia a los funcionarios sustanciadores por parte de la jefe de la División a través de capacitaciones en temas como “Atención a los Usuarios” para que mejore la comunicación brindando información y un trato adecuado al cliente ya que hay funcionarios que no informan adecuadamente sobre las obligaciones que deben seguir para que en algunos caso los usuarios puedan recuperar las mercancías que han sido aprehendidas

**8.2.2 Estrategia F.A.** Las campañas de sensibilización y consientización sobre el contrabando se debe dirigir principalmente a los funcionarios infractores del comercio a través de la administración general con funcionarios capacitados adecuadamente en el tema y dictando estas charlas a los diferentes centros educativos de la región creando conciencia para que se opte por la legalización de la mercancía.

**8.2.3 Estrategia D.O.** Las capacitaciones que adelante la administración a los funcionarios de la División de Fiscalización Aduanera en la debida conformación de los expedientes debe realizarse inmediatamente en concordancia con las administraciones de Pasto y Cali con personal que este asesorado en el tema para disminuir las inconsistencias que se presentan..

**8.2.4 Estrategia D.A.** Para comprometer a los funcionarios sustanciadores aduaneros se debe realizar permanentemente las evaluaciones de desempeño por parte de la Jefe de División para evaluar sus funciones sin asignar sus tareas a los pasantes y crear un ambiente más agradable en el área de trabajo, mejorando la comunicación entre los compañeros de la diferentes Divisiones.

## 9. ANALISIS DEL MANEJO INTERNO DE LOS EXPEDIENTES

**Tabla 2. Análisis del Manejo Interno de los expedientes.**

DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	CONSECUENCIA	RESPONSABLES
<p><b>1. AUTOS DE ENTREGA:</b> expediente DM 04042115 Mercancía: 14 maquinas tragamonedas.</p> <p>Se ordenó la entrega de 11 maquinas tragamonedas mediante autos sustentando en que las señales de dichas maquinas se encuentran en las declaraciones de importación. Dicho auto no se encuentra debidamente sustentado debido a que no se señala: el auto comisorio que los faculta para adelantar la diligencia, las declaraciones de importación que sirven como prueba para entregar la mercancía, los oficios en los que se observa que las mismas fueron certificadas, el nombre del almacén general de deposito donde se encuentra ubicada la mercancía, la forma de notificación, es de anotar que la aprehensión aparece a nombre de otra persona. El expediente no se encuentra debidamente foliado y archivado cronológicamente.</p>	<p>-Falta de controles por parte del jefe de grupo y de División y de autocontroles por parte del funcionario que proyecta los actos administrativos.</p> <p>-No se tiene conocimiento claro en un momento determinado de la forma como se hace la entrega las mercancías aprehendidas, ni del lugar donde se encuentran las mismas.</p>	<p>- Se efectúan posibles malas entregas de mercancías en expedientes que no cuentan con los folios que sustentan la entrega y sin foliar, sin hacer los debidos controles, sin certificar las declaraciones de importación y a personas que no acreditan el interés jurídico de la calidad mediante la que actúan.</p> <p>-Actos administrativos sin suficiente sustento jurídico y falta de pruebas documentales en el expediente.</p> <p>-Entregas sin la debida fundamentación normativa</p>	<p>- Subdirección de Fiscalización Aduanera, Administración de Aduanas, Jefe de División de Fiscalización Aduanera y Jefes de Grupos del área de fiscalización.</p>

Continuación Tabla 2.

DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	CONSECUENCIA	RESPONSABLES
<p><b>2. INCONSISTENCIAS, ACTAS DE APREHENSIÓN.</b> De diferentes muestras de actas de aprehensión revisadas se observó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se diligencia la casilla representante del depósito que recibe.</li> <li>- No aparece la firma de la autoridad de apoyo. (Polfa)</li> <li>- No aparece la firma del funcionario de aprehensión.</li> <li>- Se observan enmendaduras además se observó que el original de las actas de aprehensión no coincide en su totalidad con las copias archivadas en la División.</li> <li>- Se observa además que las actas de aprehensión de las Divisiones de servicio al Comercio Exterior y Fiscalización Aduanera presentan un solo consecutivo lo que dificulta diferenciar las aprehensiones realizadas por las diferentes áreas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de controles por parte del Jefe de División de Fiscalización Aduanera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En algunos casos no existe constancia del funcionario aprehensor y de policía fiscal y aduanera como responsables de la diligencia de aprehensión.</li> <li>- No coincide original del acta de aprehensión con la copia.</li> <li>- Puede conllevar a desgastes administrativos a los funcionarios sustanciadores al no contar con actas de aprehensión diligenciadas completamente y/o con enmendaduras.</li> <li>- Actas diligenciadas en forma incompleta.</li> </ul>	<p>Subdirección de Fiscalización Aduanera, Administrador de Aduanas, Jefe de División de Fiscalización Aduanera, Jefe de División de Comercio Exterior, Coordinador del Grupo Operativo y funcionarios aprehensores.</p>



DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	CONSECUENCIA	RESPONSABLES
<p><b>3. INCONSISTENCIAS EN NOTIFICACIONES:</b> de actos administrativos en expedientes se observó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se solicita la notificación a personas que no aparecen relacionadas en el encabezado del acto.</li> <li>- No es clara la forma como se solicita la notificación.</li> <li>- No se indica la forma en que se debe notificar.</li> <li>- Se observa en un mismo acto, que para una persona se indica el artículo por el cual se debe notificar y para los demás solo se señale el texto (por correo), sin indicar el artículo y el decreto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de controles por parte del Jefe de División de Fiscalización Aduanera.</li> <li>- Falta unificación de criterios.</li> <li>- Posible falta de capacitación en el tema de notificaciones.</li> </ul>	<p>Presunta violación del debido proceso, desgaste administrativo para la División de Fiscalización y los Grupos de Liquidación y documentación, (solicitud de nuevas notificaciones).</p>	<p>Administrador de adunas, Jefe de División de Fiscalización Aduanera y Jefes de Grupo de Liquidación y documentación.</p>

Continuación Tabla 2.

DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CAUSA	CONSECUENCIA	RESPONSABLES
<p><b>4. INFORME POLICIAL</b>  Retención preventiva de mercancías, Policía fiscal y aduanera.  De varias muestras de informes policiales se observó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunos informes describían la mercancía en forma genérica, sin especificar las características del producto como: referencias, marcas, modelos, y cantidades y en algunos casos se deja registrado que no se verifica la cantidad de la mercancía entregada.</li> <li>- En informes policiales no se observa el nombre ni la identificación de los responsables de la mercancía retenida.</li> </ul>	<p>Posible falta de controles, capacitación y directrices a los miembros de la Policía Fiscal y Aduanera</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibles pérdidas y cambios de mercancías así como reclamos por parte de los responsables de cantidades y mercancías diferentes a las retenidas.</li> <li>- Demora en la realización de la diligencia de aprehensión al tener que identificar mercancías con guías de remisión e informes policiales respectivos.</li> </ul>	<p>Subdirección de Fiscalización Aduanera, Director de la Policía Fiscal Aduanera, Comandante de la Policía Fiscal Aduanera y Coordinador Grupo Operativo.</p>

Fuente: Esta investigación.

## 10. ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO

En el hallazgo No. 1 “Autos de Entrega de mercancía” se propone las siguientes estrategias con el propósito de dar solución a todas las inconsistencias y problemas que se detectaron con el análisis realizado en el manejo interno de los expedientes:

- En Comité de Dirección en la Administración se deben revisar aleatoriamente cada mes los actos administrativos de cinco (5) expedientes, y de los resultados obtenidos se adoptarán los correctivos y medidas disciplinarias a que hubiere lugar.
- La Jefe de División de Fiscalización y la Jefe de Grupo Liquidación, revisarán mensualmente expedientes aleatoriamente de diferentes funcionarios en los cuales se verificara como mínimo los siguientes aspectos: calidad de los actos administrativos proferidos, notificación, actos de aprehensión y DIIAM, foliación, actualización de la hoja de ruta, autos de refoliación y de reasignación de expedientes cuando sea el caso y correspondencia de documentos, soportes. De lo anterior deberá elaborar una hoja de trabajo en la que se relacionen los expedientes que fueron objeto de dicha revisión y se indique para cada uno de ellos. El resultado del seguimiento en aquellos casos en que se encuentren inconsistencias se deberán adoptar los correctivos y las medidas disciplinarias en que haya lugar.
- La administración deberá adelantar una capacitación a los funcionarios del área de fiscalización aduanera, temas como: parte sustantiva y formal de los actos administrativos, debida conformación de expedientes, requisitos que deben cumplir las facturas.
- El administrador deberá realizar mensualmente un comité de retroalimentación entre la Jefe de División de Fiscalización Aduanera y los Jefes de Grupo, con el fin de unificar criterios y constatar procedimientos. De estos comités se levantará un acta la que se deberá dar a conocer a los funcionarios adscritos a estas dependencias.
- Obligatoriedad de certificar todas las declaraciones de importación en las respectivas administraciones.

En el hallazgo No. 2 “Inconsistencias en actas de aprehensión” se propone las siguientes estrategias:

- La administración debe adelantar una capacitación a los funcionarios del área de Fiscalización Aduanera en el debido diligenciamiento de las actas de aprehensión.
- Se deberá fijar como meta en las evaluaciones del desempeño a los funcionarios o aprehensores, la calidad en el diligenciamiento de las actas de aprehensión.
- Se deberán enumerar las actas de aprehensión con el consecutivo de la dependencia que realiza dicha diligencia a partir del 1 de mayo de 2005.
- Informar a la División Comercial para que instruya al Almacén General de Deposito con el fin de que diligencie la casilla del acta de aprehensión. "Representante del Deposito que recibe". Tanto en el original como en la copia del acta de aprehensión.

En el hallazgo No. 3 "Inconsistencias en notificaciones de actos administrativos" se propone las siguientes estrategias:

- La administración delegada de Aduanas de Ipiales, debe coordinar una capacitación en el tema de notificaciones.
- Se deberá realizar un comité entre el administrador, la Jefe de División de Fiscalización Aduanera, los Jefes de Grupo de liquidación y documentación, con el fin de unificar criterios en relación con el tema de notificaciones. De dicho comité se levantara un acta y el contenido de la misma deberá impartirse a los funcionarios respectivos.
- Se deberá fijar como meta en las evaluaciones del desempeño la calidad de los actos administrativos.

En el hallazgo No. 4 "Informe policial "se propone las siguientes estrategias:

- La subdirección de Fiscalización Aduanera solicitará al director de la Policía Fiscal y Aduanera con el fin de que se den las instrucciones necesarias para que los informes policiales de retención preventiva de mercancías sean diligenciados con la información requerida.
- El administrador debe informar aquellos informes de la Policía Fiscal y Aduanera que no sea diligenciados debidamente, al director de la Policía Fiscal y Aduanera con la copia, a la dirección de Fiscalización Aduanera.

## 11. APORTES A LA ENTIDAD

- En el área de fiscalización el aporte que se ha realizado como sustanciador aduanero es muy representativo ya que al inicio se encontraron muchos expedientes que no se les había realizado los tramites correspondientes (estados, requerimientos, autos...), cuando se capacitó al sustanciador aduanero del proceso en fiscalización se adquiere la responsabilidad de cumplir con eficiencia las funciones que se asume y se da inicio a realizar todo el trabajo atrasado y colocarse al día con todos los expedientes anteriores y actuales.
- Se adquiere la responsabilidad de revisar minuciosamente cada uno de los expedientes y mirar sus necesidades.
- Tener contacto continuo con las divisiones que también están involucradas en todo el proceso.
- Realización de otras actividades en otras divisiones (despacho), como es la radicación de todos los oficios y documentos (oficios, solicitudes, informes de recaudos etc.) que llegan a la Entidad a los cuales se les coloca un sello de la DIAN, numero de radicación, hora en que se recibe lo que se vaya a radicar, y la fecha del día que se radica.

## 12. CONCLUSIONES

- Después de desarrollar los objetivos planteados en el proyecto, se puede concluir que se presentan repetidas inconsistencias en la elaboración de los actos administrativos, desorden en los documentos que conforman los expedientes y principalmente mal diligenciamiento de actos como requerimientos especiales aduaneros por parte de los funcionarios sustanciadores para estudiar un respectivo proceso y darle solución en el menor tiempo posible; con las fallas mencionadas anteriormente se observa que no se está cumpliendo a cabalidad con las funciones asignadas por lo tanto los procesos se atrasan, perjudicando a la entidad en caso cuando las mercancías aprendidas son productos perecederos que al final del proceso resultan con devolución y por la demora e incompetencia de algunos funcionarios se debe reintegrar en dinero, el valor de la mercancía.
- Una vez realizado el diagnóstico del proceso interno en el manejo de los expedientes se puede concluir que se presentan irregularidades y mal diligenciamiento de autos de entregas de mercancía por parte de los funcionarios sustanciadores de expedientes de la División de Fiscalización; ya que el usuario se presenta al depósito a retirar la mercancía y no se le hace entrega, porque los documentos no concuerdan con los valores, cantidades o la mercancía real encontrada en el depósito; por lo tanto el usuario se ve en la obligación de regresar a la administración a solicitar la corrección del documento ocasionando pérdida de tiempo tanto para el usuario como para el funcionario.
- Ante los hallazgos que se realizaron en el diagnóstico se observó que se están presentando grandes problemas como las altas cargas de trabajo asignadas a los pasantes; elaborando todos los expedientes de los funcionarios en tiempos determinados por ellos mismos, realizando tareas que no están establecidas en las funciones del sustanciador aduanero por lo tanto se disminuye el trabajo, la agilidad y la eficiencia del funcionario, haciéndolo dependiente del pasante.

### 13. RECOMENDACIONES

- En el desarrollo de la temática planteada en la propuesta se pudo concluir que hay una serie de falencias lo que hace necesario proponer alternativas de solución como un aporte que se hace a la entidad por lo tanto en primer lugar se recomienda realizar capacitaciones por parte de la División de Fiscalización al personal que este involucrado directa o indirectamente en el proceso en lo relacionado con los expedientes para no incurrir en errores de: diligenciamiento y orden de todos los documentos que conforman el expediente; como: actas de aprehensión, Diiam, autos de entrega de mercancías requerimientos especiales aduaneros, hoja de ruta, informe policial y en temas de buen trato al momento de solicitar información al usuario.
- En segundo lugar la administración debe evaluar mensualmente a los funcionarios de la División de Fiscalización en cuanto al diligenciamiento de documentos o realizar una revisión de los expedientes ya conformados que tienen a su cargo, para determinar cuales son las falencias que se presentan y de acuerdo a esto formar las medidas puede ser a través de capacitaciones en cuanto a documentación, o en caso extremo hacer cambio de personal.
- Se recomienda que la administración diseñe periódicamente planes de acción de mejoramiento del talento humano en la División de Fiscalización. Para medir el desempeño de los funcionarios y detectar inconsistencias o problemas que se puedan estar presentando en el perfil del cargo del sustanciador aduanero y darles solución en un menor tiempo para que el proceso no tenga contratiempos brindando un excelente servicio.
- Debido a las altas cargas de trabajo que tiene que desarrollar el pasante en la División de Fiscalización en el cargo de Sustanciador aduanero, se recomienda suspender la pasantía en esta entidad porque no se está dando cumplimiento a lo establecido en el convenio de cooperación académica con la universidad de Nariño. Debido a que se realizan labores que no están dentro de las funciones, además no se cuenta con la suficiente capacitación por parte de los jefes inmediatos a los pasantes en el debido diligenciamiento de los actos administrativos que conforman el expediente, también falta asesoría por parte de la empresa para el desarrollo de la propuesta de Pasantía. Por lo anterior se hace necesario buscar otros mecanismos o alternativas como opciones de grado, para el egresado del programa de Comercio Internacional y Mercadeo.

