

**ANALISIS AL PROCESO DE PENALIZACION DEL CONTRABANDO
APLICADO EN LA ZONA DE FRONTERA POR PARTE DE LA DIAN - IPIALES**

DIEGO HERNAN CHAVES JACOME

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO
IPIALES
2003**

**ANALISIS AL PROCESO DE PENALIZACION DEL CONTRABANDO
APLICADO EN LA ZONA DE FRONTERA POR PARTE DE LA DIAN – IPIALES**

i

DIEGO HERNAN CHAVES JACOME

TRABAJO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TITULO DE PROFESIONAL EN
COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO

Asesor

HAROLD DELGADO GUERRERO

Economista

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO**

IPIALES

2003

Nota de aceptación

HAROLD DELGADO GUERRERO
Asesor Docente

YHANCY ELIANA CORAL ROJAS
Jurado

MANUEL IVAN ORTIZ RAMOS
Jurado

Ipiales, febrero de 2003

Dedicatoria

A mis padres y a mi hermana por su confianza y cariño.

Diego Hernan Chaves Jacome

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de Nariño extensión Ipiales por su labor educativa.

A la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales, en especial a la División de Fiscalización Aduanera por su colaboración.

A mis amigas y amigos por su cariño.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	21
1. OBJETIVOS DE LA PASANTIA	23
1.1. OBJETIVO GENERAL	23
1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	23
2. EL CONTRABANDO	25
2.1. DEFINICION	25
2.2. MODALIDADES DE CONTRABANDO	25
2.2.1. Contrabando Abierto	25
2.2.2. Contrabando Técnico	27
2.2.2.1. Por Descripción Arancelaria	27
2.2.2.2. Por Subfacturación	28
2.2.2.3. Por Sobrefacturación	28
2.2.2.4. Por cambio de Origen o Procedencia	29

2.3.	MARCO LEGAL DE LA PENALIZACION DEL CONTRABANDO	30
3.	DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	33
3.1.	DIVISION DE FISCALIZACION ADUANERA	34
3.1.1.	Proceso Administrativo de Contrabando	36
3.1.1.1.	Para Expedientes DM y AO	36
3.1.1.2.	Para Expedientes AA, AB, CU y RA	54
4.	PROCESO PENAL POR CONTRABANDO	59
5.	SITUACION ACTUAL DEL CONTRABANDO EN LA FRONTERA COLOMBO – ECUATORIANA	65
6.	ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA PASANTIA	82
6.1.	DESCRIPCION DEL CARGO	82
6.2.	DESCRIPCION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES	82
6.3.	TOMA DE DECISIONES	84
6.4.	RELACIONES DE TRABAJO	84
6.5.	PROBLEMAS TIPICOS DEL CARGO	86

6.6.	ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS	87
6.7.	INDICADORES DE GESTION	90
7.	CONCLUSIONES	91
	BIBLIOGRAFIA	96
	ANEXOS	97

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. Acta de Hechos	98
Anexo B. Acta de Aprehension	100
Anexo C. Diiam	103
Anexo D. Auto de Apertura	105
Anexo E. Declaración Obtenida de Sifaro	107
Anexo F. Auto de Inspección	109
Anexo G. Auto de Entrega	111
Anexo H. Auto de Archivo	114
Anexo J. Requerimiento Especial Aduanero	116
Anexo K. Auto por el Cual se Acepta y/o Decreta pruebas	120
Anexo L. Notificación por Estado de las pruebas aceptadas	122
Anexo M. Auto de Cierre del Periodo Probatorio	124
Anexo N. Auto de Prorroga del Periodo Probatorio	126
Anexo O. Auto de Traslado	128
Anexo P. Resolución de Decomiso	130
Anexo Q. Auto de Formulación de Cargos	137

GLOSARIO

ACTA DE APREHENSION: documento por el cual se formaliza la aprehensión de la mercancía por presunción de contrabando en el que se tiene en cuenta el fundamento legal que la motiva.

ACTA DE HECHOS: documento realizado por la Policía Fiscal y Aduanera en el que se indica la mercancía aprehendida, las circunstancias sucedidas en dicha situación. Este es utilizado para hacer entrega oficial de la mercancía a la DIAN.

ALMACENAMIENTO: es el depósito de mercancías bajo el control de la autoridad aduanera en recintos habilitados por la Aduana.

APREHENSION: es una medida cautelar consistente en la retención de mercancías respecto de las cuales se configure alguno de los eventos previstos en el artículo 502º del Decreto 2685 de 1999.

AUTO COMISORIO: documento por el cual el jefe de la División de Fiscalización delega a un funcionario para que realice acciones como inspecciones, tareas de reconocimiento y avalúo, operativos etc.

AUTO DE APERTURA: documento por medio del cual se da inicio a la investigación y en el que se detalla el porque de la aprehensión determinando las

causales que la motivan además del valor de la mercancía.

AUTO DE TRASLADO: documento por el cual la División de Fiscalización Aduanera informa que ya no existe diligencia pendiente por realizar dentro del expediente por lo cual se ordena su traslado al Grupo de Liquidación

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

CONTRABANDO: toda acción en la que se introduce o se saca del territorio nacional, mercancías sin el lleno de los requisitos ni el control de la autoridad aduanera.

CONTROL ADUANERO: es el conjunto de medidas tomadas por la autoridad aduanera con el objeto de asegurar la observancia de las disposiciones aduaneras.

DECLARACION DE MERCANCIAS: es el acto efectuado en la forma prevista por la legislación aduanera, mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías y consigna los elementos e informaciones exigidos por las normas pertinentes.

DECOMISO: es el acto en virtud del cual pasan a poder de la Nación las mercancías, respecto de las cuales no se acredite el cumplimiento de los trámites previstos para su presentación y/o declaración ante las autoridades aduaneras, por presentarse alguna de las causales previstas en el artículo 502º 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.

DIAM: documento en el cual se realiza el avalúo de la mercancía aprehendida por presunción de contrabando y que sirve como base para la aplicación de posibles sanciones.

FISCALIZACIÓN ADUANERA: división de la DIAN que tiene como función realizar actividades de control aduanero, represión, y penalización del contrabando para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones aduaneras y del régimen de control de cambios.

INFRACCION ADUANERA: es toda acción u omisión que conlleva la transgresión de la legislación aduanera.

INSPECCION ADUANERA: es la actuación realizada por la autoridad aduanera

competente, con el fin de determinar la naturaleza, origen, estado, cantidad, valor, clasificación arancelaria, tributos aduaneros, régimen aduanero y tratamiento tributario aplicable a una mercancía. Esta inspección cuando implica el reconocimiento de mercancías, será física y cuando se realiza únicamente con base en la información contenida en la Declaración y en los documentos que la acompañan, será documental.

LEGALIZACION: declaración de las mercancías que habiendo sido presentadas a la Aduana al momento de su introducción al territorio aduanero nacional, no han acreditado el cumplimiento de los requisitos para su legal importación, permanencia o libre disposición. También procederá la legalización de las mercancías que se encuentren en abandono legal, de conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 115º del Decreto 2685 de 1999.

LIQUIDACION OFICIAL: es el acto mediante el cual la autoridad aduanera determina el valor a pagar e impone las sanciones a que hubiere lugar, cuando en el proceso de importación o en desarrollo de programas de Fiscalización Aduanera se detecte que la liquidación de la Declaración no se ajusta a las exigencias legales aduaneras. La liquidación oficial también puede efectuarse para determinar un menor valor a pagar en los casos establecidos en el Decreto 2685 de 1999.

MERCANCIA: es todo bien clasificable en el Arancel de Aduanas, susceptible de

ser transportado y sujeto a un régimen aduanero.

MERCANCIA DECLARADA: es la mercancía nacional o extranjera que se encuentra descrita en una Declaración de Exportación, de Tránsito Aduanero o de Importación.

MERCANCIA NACIONALIZADA: es la mercancía de origen extranjero que se encuentra en libre disposición por haberse cumplido todos los trámites y formalidades exigidos por las normas aduaneras.

MERCANCIA PRESENTADA: es la mercancía de procedencia extranjera relacionada en el Manifiesto de Carga y en los documentos que lo adicionen, modifiquen o expliquen, que ha sido puesta a disposición de la autoridad aduanera en la oportunidad señalada en las normas aduaneras.

También se considera mercancía presentada la relacionada en los documentos habilitados como Manifiesto de Carga.

NOTIFICACIÓN: es un paso dentro del proceso de definición de la situación jurídica de la mercancía aprehendida en el cual se informa al usuario sobre los actos realizados dentro del expediente, utilizando para ello medios como el correo, periódicos de circulación nacional, carteleras ubicadas en la administración o personalmente.

PASOS INFORMALES O “TROCHAS”: sitios ubicados a lo largo de la línea

fronteriza, los cuales no están establecidos como entradas oficiales de mercancías y en los que no hay ningún tipo de control.

REGIMEN DEL VIAJERO: hace parte de la normatividad aduanera y es por el cual se autoriza pasar mercancía de un país a otro sin la presentación de documentos siempre y cuando dicha mercancía no refleje ningún carácter comercial y sean destinadas al consumo familiar o personal.

REFLUJO O CARRUSEL: es el proceso mediante el cual una mercancía es exportada, pero regresa al país como contrabando.

REQUERIMIENTO ESPECIAL ADUANERO: es el acto administrativo por el cual la autoridad aduanera propone al declarante la imposición de una sanción, el decomiso de una mercancía o la formulación de una liquidación oficial.

SOCIEDADES DE INTERMEDIACION ADUANERA: son las personas jurídicas cuyo objeto social principal es el ejercicio de la Intermediación Aduanera, para lo cual deben obtener autorización por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

También se consideran Sociedades de Intermediación Aduanera, los Almacenes Generales de Depósito sometidos al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, cuando ejerzan la actividad de Intermediación Aduanera, respecto de las

mercancías consignadas o endosadas a su nombre en el documento de transporte, que hubieren obtenido la autorización para el ejercicio de dicha actividad por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sin que se requiera constituir una nueva sociedad dedicada a ese único fin.

SUSTANCIADOR: funcionario de la DIAN que se encarga de analizar y hacer todos los tramites relacionados con los expedientes para proyectar una actuación administrativa.

TERRITORIO ADUANERO NACIONAL: demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

ZONA PRIMARIA ADUANERA: es aquel lugar del territorio aduanero nacional habilitado por la Aduana para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento y movilización de mercancías que entran o salen del país, donde la autoridad aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia.

ZONA SECUNDARIA ADUANERA: es la parte del territorio aduanero nacional

que no constituye Zona Primaria Aduanera.

RESUMEN

El proceso de penalización del contrabando se divide en dos acciones, una penal llevada a cabo por la Fiscalía General de la Nación consistente en aplicar sanciones pecuniarias y de prisión a las personas favorecidas por el contrabando. Y otra administrativa que está bajo la responsabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante el cual aplica sanciones pecuniarias y de decomiso de la mercancía que se encuentra ilegalmente en el país.

Lo que se busca en este trabajo es dar a conocer la forma en que se aplican dichos procesos haciendo énfasis al realizado por la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales, en la frontera Colombo – Ecuatoriana, además de describir la situación de algunos de los pasos informales existentes a lo largo de la línea fronteriza que han sido construidos para satisfacer las necesidades de los pobladores como también para facilita el ingreso ilegal de mercancías al territorio nacional.

Como complemento a esto se realizará una descripción detallada de las actividades ejecutada en el cargo de sustanciador aduanero, los problemas presentados en el cumplimiento de las funciones y las conclusiones que dejó la realización de la pasantía en la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales.

ABSTRACT

The process of penalization of the smuggling is divided in two actions one of them is penal carried out by the general public prosecutor's office of the Nation that consist in to apply pecuniary sanctions and of prison to the favored people by the smuggling and another administrative that is responsibility of the tax management and national customs through the pecuniary sanctions are applied and the confiscations of the merchandises that are illegal in the country.

This work pretends to show the way of these processes are applied making emphasis to the work realized by the Delegate Administration of Customs of Ipiales city in the frontier Colombo – Ecuatorian, moreover to describe the situation of some informal ways existent along of the frontier line, that have been built to satisfy the inhabitants' s necessities as well as to facilitate the illegal entry of merchandises to the National territory, too.

As complement to this a specified description of the executed activities in the charge as custom substantiator will be realize, the problems presented in the fulfilment of the functions and the conclusions that the performance produced as assistant in the Delegate Administration of Custom of Ipiales city.

INTRODUCCIÓN

Dentro del intercambio comercial que normalmente se presenta entre las naciones existen ciertas personas que se dedican a evadir el pago de tributos en el desarrollo de sus actividades, por eso entidades como la DIAN se han originado en muchos países con el ánimo de salvaguardar los intereses de sus ciudadanos.

Es por eso que el presente trabajo busca ilustrar sobre como el Estado y específicamente la DIAN administra y controla el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras y cambiarias con el fin de evitar el contrabando y la movilidad de divisas dentro de las operaciones de comercio exterior.

Para ello, se pretende conocer los conceptos básicos que permitan un mejor entendimiento al momento de realizar el seguimiento a la legislación existente en Colombia dedicada a perseguir, controlar y penalizar el contrabando, así como también su aplicación dentro de la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales.

Como complemento y basado en la información obtenida se da a conocer la situación actual del contrabando a través de los pasos informales existentes a lo largo de la frontera Colombo- Ecuatoriana los cuales son utilizados como un medio para el desarrollo de una economía de subsistencia y lamentablemente también

para facilitar el contrabando abierto.

Además se hará una descripción detallada de las actividades realizadas, los problemas presentes en el cumplimiento de las funciones como Sustanciador, sus posibles soluciones y por ultimo se comentara las conclusiones que dejo la realización de la pasantia en la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales.

1. OBJETIVOS DE LA PASANTIA

1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el proceso de penalización del contrabando aplicado en la zona de frontera por parte de la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales.

1.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- ✓ Dar a conocer la conceptualización básica relacionada al contrabando.
- ✓ Analizar el marco legal bajo el cual gira el proceso de penalización del contrabando.
- ✓ Analizar y describir la aplicación de la normatividad aduanera referente a la Fiscalización Aduanera.
- ✓ Analizar y hacer todos los tramites relacionados con las mercancías aprehendidas por presunción de contrabando para proyectar una actuación administrativa.
- ✓ Identificar la contribución de la DIAN en la lucha al contrabando en la frontera Colombo-Ecuatoriana.

- ✓ Describir las actividades realizadas durante la Pasantía dentro del Grupo de Infracciones Aduaneras de la División de Fiscalización Aduanera.

- ✓ Dar a conocer las conclusiones obtenidas de la realización de la Pasantía dentro de la División de Fiscalización Aduanera de la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales.

2. EL CONTRABANDO

2.1 DEFINICIÓN

Se considera contrabando toda acción en la que se introduzca o se saque del territorio nacional, mercancías sin el lleno de los requisitos ni el control de las autoridades aduaneras.

El contrabando se considera un delito económico dado que afecta los ingresos del Estado y aun siendo de naturaleza económica, su conocimiento genera dos acciones, una penal reconocida por la Fiscalía General de la Nación y la otra administrativa, reconocida por la DIAN.

2.2 MODALIDADES DE CONTRABANDO

2.2.1 Contrabando Abierto

Es la introducción irregular de mercancías extranjeras al territorio nacional sin el cumplimiento de las normas y reglamentación existentes, con el objeto de eludir prohibiciones totales o parciales vigentes o el pago de los tributos aduaneros correspondientes y derivar de esta forma márgenes extraordinarios de beneficios.

Básicamente, las mercancías son introducidas ilegalmente al territorio colombiano

en las siguientes condiciones:

- ✓ **Por lugares no habilitados:** Es cuando ingresan mercancías por sitios en los cuales no están establecidos como entradas oficiales de mercancías y en los cuales no hay ningún tipo de control (puertos, aeropuertos o entradas de frontera).
- ✓ **Ocultando:** Se considera una mercancía oculta, cuando es escondida, guardada, apartada, tapada o encubierta, aquella que en cierta forma se quiere hacer invisible o está portada en secreto, para que no sea encontrada por las autoridades aduaneras.
- ✓ **Disimulando:** Es dar la apariencia de ser una cosa cuando es otra, es decir, se considera disimulada toda aquella mercancía que esté fingida con otra, disfrazada o enmascarada, aparenta ser una mercancía y resulta ser otra.
- ✓ **Sustraídas de la intervención y control aduanero:** Son todas aquellas mercancías que estando bajo el control de las autoridades aduaneras, son tomadas o adueñadas sin autorización previa.

2.2.2 Contrabando Técnico

2.2.2.1. Por Descripción Arancelaria. Conducta irregular en la que el importador, aparentemente, bajo el lleno de los requisitos legales, introduce una mercancía al país amparada en una descripción arancelaria distinta a la de sus verdaderas características y naturaleza, con el propósito de reducir el valor de los tributos aduaneros a pagar o eludir ciertas restricciones administrativas que impiden su libre importación, evitar controles o evadir resoluciones de precios estimados.

A través de esta práctica, en algunas ocasiones, también es posible escapar a exigencias de licencia previa o favorecer engañosamente una mercancía con preferencias arancelarias derivadas de convenios o acuerdos internacionales.

A esta práctica acuden muchos importadores debido a la existencia de un significativo número de desdoblamientos en el arancel colombiano. En consecuencia, el deslizamiento de una mercancía desde una subpartida determinada hasta una vecina, pero que paga unos tributos menores, pasa en la mayoría de ocasiones completamente desapercibida, debido a que en estas condiciones, las mercancías son similares, sin ser idénticas, lo que permite que pequeños detalles de diferencia no sean detectados, configurándose el fraude.

De esta manera, entonces, no sólo es posible acudir a esta práctica para reducir dolosamente los tributos, sino también para eludir restricciones legales, evadir los controles de precios o evitar la presentación de vistos buenos o permisos.

2.2.2.2 Por Subfacturación. Es la consignación en la declaración de importación, de un valor menor al realmente pagado por la mercancía en el exterior, con el propósito de reducir la base monetaria sobre la cual se calcula el monto de los tributos aduaneros, evadiendo de esta manera el pago de una buena parte de los mismos.

La práctica más común para desfigurar el costo real de las mercancías es presentar una factura que no representa los términos de la transacción comercial o que es diferente a la expedida por el exportador. En esta práctica participa el importador, con ayuda muchas veces del exportador y bajo el patrocinio del agente de ventas o representante del exportador.

En estas condiciones, la factura presentada es falsa e involucra maniobras de inexactitud tanto tributaria como cambiaria, ya que el importador debe enfrentar un doble pago, uno por la cantidad que aparece en la factura presentada, hecho en forma regular, y, otro, en forma dolosa, para cubrir el resto de la transacción real. De esta manera, el importador obtiene un beneficio tributario, al reducir el monto de los tributos fiscales.

2.2.2.3 Por Sobrefacturación. Existe cuando el importador consigna en su declaración de importación un valor mayor al realmente pagado por la mercancía. El propósito es múltiple y puede buscar desde la transferencia de fondos al

exterior y la evasión del pago de derechos "antidumping", hasta perseguir la elusión del pago de impuestos de renta mediante la presentación de menores beneficios.

En esta práctica, el infractor usualmente termina pagando una cifra mayor de impuestos a la que le corresponde; en compensación, a través de este tipo de fraude, obtendrá beneficios ampliados, de acuerdo con el fin buscado.

Además de la transferencia de fondos al exterior, en forma irregular, también a través de la sobrefacturación de importaciones se hacen reembolsos ocultos, reversión de utilidades (normalmente entre firmas asociadas, evitando con esto ser gravadas en el país), o desdoblar valores para asignar las cifras mayores a mercancías que tienen aranceles más bajos y viceversa.

2.2.2.4 Por Cambio de Origen o de Procedencia. A través de esta irregularidad, en algunas declaraciones de importación, se adultera el lugar de origen o de procedencia de una mercancía para hacerla aparecer como originaria o procedente de otro país, con el objeto de eludir la prohibición de importarla de ciertos lugares, de evadir el pago de los derechos tributarios, de evitar reconocer derechos antidumping que se cobra cuando una mercancía ingresa al país a un precio de exportación inferior al que se cobra en el mercado interno del país de origen o de exportación. O de esquivar cláusulas de salvaguardia que son acuerdos entre países, que permiten a uno de ellos imponer temporalmente

restricciones a las importaciones de ciertos productos cuando tales importaciones amenacen con causar perjuicios al sector productivo o a la economía nacional.

Así mismo, es utilizada esta práctica para buscar los beneficios que otorgan ciertos convenios o tratados internacionales. Mercancías que gozan de ciertos privilegios, merced a convenios como los de la Comunidad Andina (que otorga exención de aranceles, por ejemplo), al ser importadas de otros países, con los cuales no existen tales acuerdos, son ingresadas al territorio nacional presentando documentos adulterados para hacerlas pasar como originarias de los países bajo Acuerdo.

En la mayoría de casos, los documentos, como los certificados de origen, presentan adulteración de firmas o de sellos de proveniencia de las mercancías.

2.3 MARCO LEGAL DE LA PENALIZACION DEL CONTRABANDO

El contrabando en Colombia no es algo nuevo ya que desde la década de los treinta se esta legislando con el propósito de perseguirlo y controlarlo y desde entonces, existe una predisposición del Estado para contrarrestarlo y penalizarlo.

Aún cuando el contrabando es un delito de orden económico, el Estado tiene la facultad para llevar ciertos comportamientos o conductas a que sean tratadas como delito, prohibiendo su realización con una amenaza de que si se infringen

tales, se impondrán sanciones o penas, bajo esta perspectiva el contrabando es tratado bajo la orientación de los principios generales del derecho penal y ejecutado por la Fiscalía General de la Nación.

Fue entonces con la Ley 383 de 1997, que se determinaban específicamente las conductas de contrabando y su penalización directa, tomando cuantías y especificando penas y multas.

Un año después entro en vigencia La ley 488, que modificó sustancialmente la ley 383 retomando las mismas conductas de contrabando, cambiando los porcentajes de las multas y los tiempos de prisión.

Con La ley 599 de 2000 se adoptan los artículos que penalizan el contrabando, tomando como base las mismas conductas y sanciones de prisión. Las multas son variadas pues ya no se considero como máximo de 200 salarios mínimos legales vigentes, sino que se considero de 300 a hasta 1.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, montos estos que no podían ser inferiores al 200% del valor CIF de la mercancía importada o el 200% del valor FOB de la mercancía exportada.

Y actualmente bajo la ley 788 de 2002 o llamada también reforma tributaria se hacen unos cambios en cuanto al valor de la mercancía sobre la cual se inicia la acción penal por contrabando aplicándose a mercancías con valor superior a

cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Es importante mencionar que sobre la acción administrativa que recae al usuario por el delito de contrabando esta regulada por el capítulo XIV del decreto 2685 de 1999 el cual reglamenta el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracciones aduaneras y la definición de la situación jurídica de la mercancía aprehendida por presunción de contrabando y que es ejecutado por la División de Fiscalización Aduanera de la DIAN.

3 DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

La Unidad Administrativa Especial DIAN dentro de su objetivo de garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano y la protección del orden público económico nacional juega uno de los papeles más importantes dentro de las empresas del Estado.

Así, aunque la imagen que tiene la DIAN entre los colombianos no es muy favorable, hay que destacar que gracias a ella se obtienen los recursos necesarios para financiar los planes de desarrollo del gobierno, mediante la administración de impuestos como el de renta, IVA, timbre, derechos de aduana, etc. Se garantiza la protección de la producción interna del país a través de la gestión aduanera en la que se incluye el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión y decomiso de las mercancías que ingresan al país como contrabando; se controla y vigila el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, subfacturación y sobrefacturación en estas operaciones; y además actúa como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Todas las funciones anteriormente mencionadas lo que pretenden es ante todo controlar eficazmente la evasión, el contrabando y las infracciones cambiarias, a través del proceso administrativo aduanero y evitar así que dichas acciones

afecten directamente los intereses del país y de sus ciudadanos.

3.1 DIVISION DE FISCALIZACIÓN ADUANERA

La División de Fiscalización Aduanera es una de las áreas dentro de la Dirección de Aduanas tanto en el nivel central, regional, local o delegado que se encarga de planear, dirigir, controlar y ejecutar las actividades relacionadas con la investigación, determinación y proposición de los tributos aduaneros, de las sanciones, multas y demás gravámenes de competencia de la DIAN y en general de las actividades de control aduanero, represión y penalización del contrabando para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones aduaneras y del régimen de control de cambios.

Para ello el control no es únicamente sobre las mercancías, con el fin de aprehenderlas y decomisarlas cuando hubiere lugar, sino también preventivo, tendiente a evitar que los usuarios incurran en infracciones aduaneras, educándolos y actualizándolos, tanto en las áreas de comercio exterior como de fiscalización aduanera, esto sin perder de vista el control posterior, es decir, el que se realiza para verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras o integralmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias de competencia de la DIAN.

Debido a las diferentes clases de infracciones aduaneras existentes en la norma la

división les a asignado a los expedientes que maneja, unos códigos que varían dependiendo de quien realiza la aprehensión o de la razón por la cual se abre el proceso, así:

- ✓ **DM:** Si la mercancía es aprehendida por la División de Fiscalización o La Policía Fiscal y Aduanera.
- ✓ **AO:** Si la mercancía es aprehendida por la División de Servicio al Comercio Exterior o entidades de seguridad del Estado.
- ✓ **AB:** Cuando se presentan sanciones a los Declarantes - SIAS por errores en la Declaración Andina de Valor
- ✓ **RA:** Si se presenta Liquidación oficial de Revisión de Valor y Liquidación oficial de corrección.
- ✓ **AA:** Cuando no ha sido posible la aprehensión de la mercancía, se inicia el proceso de sanción por operación de contrabando.
- ✓ **CU:** Cuando se propone sanciones por diferentes faltas a SIAS, Depósitos y transportadores.

3.1.1 Proceso Administrativo al Contrabando

A continuación se describirá el proceso por el cual pasan los expedientes desde el momento en que se realiza la aprehensión pasando por la proposición de decomiso de la mercancía por presunción de contrabando o la aplicación de una sanción pecuniaria dependiendo de la infracción cometida dentro de la División de Fiscalización Aduanera hasta su ejecución dentro del Grupo de Liquidación y Grupo de Control de Infracciones Cambiarias.

3.1.1.1 Para Expedientes DM Y AO

- ✓ El proceso para definir la situación jurídica de la mercancía aprehendida por presunción de contrabando comienza con el control tanto en las zonas primarias como en las zonas secundarias por parte de funcionarios de la DIAN adscritos a la división de servicio al comercio exterior, al grupo de operativos de la división de fiscalización aduanera, a la policía fiscal y aduanera como también de otras entidades diferentes a la DIAN entre las que están la armada, ejército, fiscalía, DAS y demás organismos de seguridad del Estado, con el fin de velar que las mercancías que se encuentren en el país cumplan las formalidades aduaneras previstas.

Al momento en que en el control se encuentra ilegalidad en la introducción de mercancías al territorio nacional se realiza la aprehensión de dicha mercancía. Si la acción es realizada por entidades diferentes a la DIAN, la secretaria es la

que recibe el oficio o acta mediante el cual estas entidades ponen en conocimiento de la DIAN las circunstancias y hechos que generaron la retención, así como el inventario detallado o relación de las mercancías objeto de la retención y ubicación física de las mismas.

Igualmente se sigue el mismo procedimiento, cuando la retención a sido realizada por la policía fiscal y aduanera.

- ✓ Una vez efectúa la radicación correspondiente, el jefe de la división o el grupo operativo efectúan la diligencia de verificación de los antecedentes y hechos presentados a consideración por el ente retenedor; para así determinar la procedencia o no de la aprehensión de las mercancías puestas a disposición de la DIAN, y dar inicio a las diligencias de aprehensión y/o entrega de la mercancía, dejando constancia en la respectiva acta de hechos (anexo A) incluyendo los documentos correspondientes de la retención e inventario.
- ✓ Para los eventos señalados anteriormente en los que se configure aprehensión y para aquellas aprehensiones realizadas directamente por la DIAN, deberá tramitarse el formato llamado Acta de Aprehensión (Anexo B) en el que se toma en cuenta el fundamento legal que motiva la aprehensión de acuerdo a lo establecido en el Artículo 502 del Decretos 2685 de 1999 y que por lo general en la zona de frontera colombo-ecuatoriana son las causales 1.1 que trata sobre ocultar o no presentar a la autoridad aduanera la mercancía como

también la causal 1.6 que trata sobre la mercancía que ingresa al país sin estar amparada en una declaración de importación. La primera cuando se aprehende mercancía en el Puente Internacional de Rumichaca y la segunda cuando se aprehende mercancía en cualquier lugar del territorio aduanero nacional como por ejemplo en establecimientos comerciales o en puestos de control de la policía o la DIAN.

El acta de aprehensión se diligencia en su totalidad, describiendo clara y completamente la mercancía, indicando las características que permitan su plena identificación (marcas, números, referencias, series o cualquier otra especificación que las tipifiquen y singularicen), ubicación, cantidad, peso y unidades de empaque. Adicionalmente, la identificación plena de la(s) persona(s) a quien se le(s) notificara la diligencia de aprehensión de la mercancía.

- ✓ Una vez realizado el Acta de Aprehensión el jefe de la División de Fiscalización Aduanera designa mediante auto comisorio al funcionario competente para que efectuase la diligencia de reconocimiento y avalúo de la mercancía.

- ✓ El funcionario autorizado efectúa el traslado inmediato dentro del término de la distancia, de las mercancías aprehendidas en los patios de la aduana o a un Almacén General de Depósito habilitado con convenio vigente que para el caso de Ipiales es la Almacenadora Alpopular.

- ✓ Una vez ingresada la mercancía al depósito el evaluador del grupo de reconocimiento y avalúo realizara el inventario correspondiente a las mismas y se diligenciará el Documento de Ingreso Inventario y Avalúo de la Mercancía Aprehendida – DIIAM (anexo C), en el que se asignara el valor en forma individual para cada ítem de la mercancía dependiendo de los valores registrados en el libro de precios del nivel central o en las resoluciones de precios de referencia, y convirtiendo dicho valor a pesos colombianos y si es el caso en que no exista un precio de referencia se deberá cotizar en algún establecimiento comercial basándose en criterios objetivos y datos ciertos, cuyas fuentes sean verificables y comprobables, para lo cual se dejara constancia de la fuente que sirvió de base para el avalúo ya que estos valores se tendrán en cuenta para todos los efectos legales. El original hará parte del expediente, una copia al depósito y otra ira al grupo de comercialización para que ellos tengan registrada la información en el sistema de inventario y almacenamiento SIA y puedan hacer disposición de ella cuando se defina la situación de la mercancía.

Este paso es muy importante puesto que el precio que se fije, tiene efectos en las posibles investigaciones cambiarias y/o acción penal por contrabando.

- ✓ En cuanto al Acta de Aprehesión, el funcionario que adelantó dicha diligencia, traslada el Acta original debidamente diligenciada, con todos sus antecedentes

(Auto Comisorio, Acta de Hechos, acta de Inventario y DIIAM), a la Secretaría de la División de Fiscalización Aduanera para lo de su competencia, a más tardar el día hábil siguiente al cierre de la respectiva diligencia.

- ✓ La Secretaría, recibe, depura, radica y archiva las Actas de Aprehensión y sus correspondientes documentos soportes, provenientes de la División de Servicio al Comercio Exterior o del grupo de operativos de la División de Fiscalización Aduanera, siempre que se encuentren totalmente diligenciadas las casillas correspondientes y que el valor de las mismas se encuentre expresado en pesos colombianos.
- ✓ Recibida el Acta de Aprehensión se abre el expediente con su respectiva Carátula totalmente diligenciada, incluyéndose en él los siguientes formatos: Hoja de Ruta, Auto de Apertura (anexo D) y demás pruebas documentales recaudadas o allegadas con su respectiva foliación para su correspondiente entrega al jefe de la División de Fiscalización Aduanera.
- ✓ El jefe de la División de Fiscalización al recibir los expedientes se encarga de incorporarlos al CEAP que es un software de la DIAN en el que se lleva un registro de los expedientes, infractores y tipo de mercancía para luego efectuar el reparto de acuerdo a las cargas de trabajo entre los funcionarios Sustanciadores del grupo de Infracciones Aduaneras para que procedan con los tramites relacionados con los expedientes, para proyectar una actuación

administrativa, teniendo como soporte las respectivas normas.

- ✓ Una vez el Sustanciador recibe los expedientes, lo primero que debe hacer es verificar en el acta de aprehensión si fue notificada personalmente, es decir, si firmo la persona a la cual fue aprehendida la mercancía y si se le entregó una copia de la misma.

Cuando al momento de la aprehensión no comparezca ningún responsable o no se cuente con la identificación del responsable de la mercancía, se deberá realizar una planilla de todos los expedientes que se encuentren en esta situación para enviarla a la División de Recursos Físicos y Financieros para su correspondiente notificación por Estado el cual asignaran un número el cual será fijado en un lugar visible en las oficinas de la Administración de Aduanas, por el término de tres (3) días.

- ✓ Después de comprobar que el acta de aprehensión fue notificada, se separan los expedientes en el que el interesado presenta oficio solicitando la devolución de la mercancía, de los expedientes que no lo tienen para los cuales se presume que el interesado no tiene pruebas que acrediten que la mercancía ingresó al territorio aduanero legalmente o que la mercancía es nacional.
- ✓ El paso a seguir con los expedientes que tienen solicitud de devolución por

parte del Sustanciador es analizar las razones y documentos que aporta el interesado que motiven la devolución de la mercancía como son: Declaraciones de importación, documentos anexos a que haya lugar y en ocasiones en que la cantidad de la mercancía aprehendida es mínima se suele argumentar que la mercancía esta amparada por el artículo 205 del decreto 2685 de 1999 llamado régimen del viajero.

Para las situaciones en que el interesado aporta documentos, estos se verifican utilizando preferiblemente los sistemas informáticos disponibles como son el sistema de información para fiscalización aduanera SIFARO y el sistema de información aduanera y tributaria SIAT en los que se podrá demostrar si las declaraciones de importación, sus documentos anexos y demás fuentes documentales oficiales, corresponden o no a la mercancía aprehendida.(anexo E)

En las ocasiones en que los documentos presentados por los interesados sean veraces pero exista cierta duda a sí corresponden con la mercancía aprehendida especialmente en casos en que dicha mercancía se individualice por referencias o seriales, el jefe de la división de fiscalización aduanera comisionara al Sustanciador que lleva el expediente mediante auto de inspección (anexo F) para que se dirija al depósito donde se encuentra la mercancía aprehendida para que recaude la información relacionada a dicha mercancía especificando las características que permitan identificarla e

individualizarla y poder así comprobar si corresponde o no a la declaración de importación o a los documentos que acrediten a la mercancía como nacional.

Además dentro del análisis del respectivo expediente, el funcionario Sustanciador podrá efectuar las diligencias o solicitar las pruebas que considere pertinentes y necesarias, o aquellas que sean solicitadas o aportadas por el usuario a efectos de establecer la procedencia de la formulación del respectivo Requerimiento Especial Aduanero.

Ejemplos:

- En las situaciones en que el usuario aporta facturas expedidas por un establecimiento comercial colombiano, el Sustanciador mediante requerimiento ordinario puede solicitar al establecimiento copia de la factura con el objeto de comprobar su veracidad.

- En el evento en que la aprehensión se trate de un vehículo automotor el Sustanciador podrá oficiar a la División de Investigaciones Especiales - Bogota, a fin de verificar si existe denuncia por parte de países extranjeros, y si aparece como hurtados en la “base de vehículos hurtados reportados por los países de Venezuela y Ecuador”, indicando la identificación del vehículo (Número de motor, número de chasis y serie –improntas-), así como las características del vehículo como marcas, modelo o referencia, color, tipo de

carrocería, número de puertas, tipo de motor y cilindrada, tipo de caja y número de velocidades.

- Una vez certifique la División de Investigaciones Especiales del nivel central, la identificación y características del vehículo, debe enviar oficio para que obre como prueba dentro del expediente.

- Cuando la mercancía aprehendida es de marca colombiana como es el caso de los sanitarios Mancesa y se sospecha que dicha mercancía ingreso al país bajo el método llamado reflujo o carrusel, el Sustanciador podrá enviar un requerimiento ordinario a Mancesa solicitando informen si la mercancía fue exportadas o distribuida dentro del país.

- ✓ En el evento que dentro de la instrucción del expediente se profiera requerimiento aduanero a efectos de solicitar o cruzar información de operaciones económicas y de comercio exterior con el objeto de garantizar la debida sustanciación de las investigaciones, y en caso de que las personas o entidades a quienes se haya requerido, no suministren información o no den respuesta al requerimiento dentro de los términos previstos o la aporten en forma incompleta e inexacta, procederá la aplicación de una sanción de multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada requerimiento incumplido; teniendo en cuenta que el Sustanciador que profiera el requerimiento no podrá exigir, a las personas o entidades que se haya

requerido, información que posea la entidad.

Es de anotar que si se presenta la situación enunciada en este punto, el proceso sancionatorio para aplicar la sanción de multa, debe ser independiente, observando que el procedimiento de definición de la situación jurídica de mercancía aprehendida continua su tramite normal.

- ✓ Si los documentos aportados por el interesado, amparan la mercancía aprehendida, el funcionario Sustanciador ordenara mediante Auto de Entrega (anexo G) a la almacenadora la entrega de la mercancía para luego proceder a archivar el expediente mediante Auto de Archivo (anexo H).

Si por el contrario el interesado mediante solicitud de devolución, no aporta pruebas satisfactorias y las obtenidas por el funcionario no acreditan la legal introducción de la mercancía al territorio nacional; se procede al igual que con los expedientes que no tienen dicha solicitud a proferir el correspondiente Requerimiento Especial Aduanero, dentro del termino de treinta (30) días contados a partir de la fecha de reconocimiento y avalúo de la mercancía, acto que se notificara al declarante, al tenedor, a la empresa transportadora, al poseedor o a quien tenga derecho sobre la mercancía.

- ✓ Dentro del Requerimiento Especial Aduanero (anexo J) el funcionario Sustanciador después de señalar claramente a que sujeto procesal se debe

notificar la actuación con sus datos personales como cedula, dirección, ciudad y numero de expediente, se narra en los HECHOS los acontecimientos sucedidos desde el momento en que se realiza la aprehensión indicando la mercancía, las personas involucradas especificando su relación con ella con sus datos personales y la causal por la cual motiva la aprehensión de acuerdo al artículo 502 del decreto 2685 de 1999 modificado por el artículo 48 del decreto 1232 de 2001.

Además se nombra aspectos como la forma en que se notifico el acta de aprehensión, el numero de auto de apertura, el lugar donde se encuentra custodiada la mercancía, el auto comisorio por el cual se delega a un funcionario para que realice el reconocimiento y avalúo de la mercancía, el numero del Documento de Ingreso Inventario y Avalúo de la Mercancías Aprehendidas –DIIAM-, la descripción de la mercancía con su cantidad, valor unitario y valor total.

Si existe dentro del expediente solicitud de devolución se adiciona la información suministrada en dicho oficio, el numero del oficio por el cual el jefe de la División de Fiscalización responde a dicha solicitud, la información recaudada en la inspección si es el caso y en sí todos los acontecimientos sucedidos hasta el momento de la realización del Requerimiento Especial Aduanero.

Después de los HECHOS se hace mención de los FUNDAMENTOS DE

DERECHO en el que se indica toda la normatividad aduanera que infringe el usuario y que motiva la aprehensión.

En CONSIDERACIONES DE DESPACHO se informa al usuario en una forma más clara la razón por la cual se le aprehendió la mercancía.

En PROPONE se hace mención al veredicto, es decir, en donde se propone el decomiso de la mercancía a favor del Estado, si existe solicitud se le niega y si la mercancía fue aprehendida en un establecimiento comercial también se propone el cierre del establecimiento.

En NOTIFICACIÓN se nombra a todas las personas involucradas con la mercancía como son el propietario, remitente, destinatario, tenedor o poseedor y empresa transportadora con sus datos personales. En la situación en que se conozca la dirección de los usuarios se les informara del Requerimiento Especial Aduanero por correo a través de Adpostal, pero en el caso en que se desconozca la dirección se ordena su notificación por aviso a través de periódicos de circulación nacional como Portafolio o La Republica.

En TERMINO PARA RESPONDER se informa al usuario que tiene quince (15) días a partir de su notificación para formular sus objeciones, solicitando o aportando pruebas que acrediten la legal introducción de la mercancía al territorio nacional.

- ✓ Para la correspondiente notificación del Requerimiento Especial Aduanero el Sustanciador realiza la planilla múltiple de remisión para entregarla a la División de Recursos Físicos y Financieros acompañado de una copia del requerimiento.

- ✓ En lo que va del proceso y durante el termino de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero quince (15) días siguientes a su notificación, el importador o presunto infractor podrá constituir garantía bancaria o de compañía de seguros en reemplazo de la mercancía aprehendida por el término de un (1) año, por el valor en aduana de la misma y el cien por cien (100%) de los tributos aduaneros a que hubiere lugar. El funcionario Sustanciador deberá verificar que sobre dichas mercancías no existan restricciones legales o administrativas para su importación.

Una vez analizado y verificado lo anterior, el funcionario Sustanciador procederá a elaborar informe para firma del Jefe de División o Grupo, con concepto previo favorable o desfavorable sobre la constitución de garantía, Y proferirá Auto de Trámite Motivado ordenando la entrega de la mercancía. Una vez certificada y archivada el original de la póliza por parte de la División de Comercio Exterior, o por la dependencia competente que requirió su constitución; la División de Fiscalización Aduanera por su parte continuará con el proceso de definición de situación jurídica.

Cuando se constituya garantía en reemplazo de mercancía aprehendida, se deberá propender por que repose dentro del expediente fotocopia certificada de la misma, en el evento que la garantía se encuentre en custodia en la División de Comercio Exterior se solicitará a ésta. Igualmente, se deberá controlar la vigencia de la garantía, en los casos en que no se haya definido la situación jurídica de la mercancía aprehendida. En este evento, dos (2) meses antes del vencimiento de la vigencia de la garantía, deberá oficiar a la División de Comercio Exterior o quien haga sus veces, para que se requiera por parte de esa dependencia certificado de modificación de la póliza inicial en el cual se amplíe la vigencia correspondiente.

De este hecho, la División de Comercio Exterior, deberá remitir certificación de tal modificación por solicitud que al respecto haga la División de Fiscalización para que sea incluida en el expediente respectivo.

En cuanto al trámite de aprobación de las garantías específicas, es importante señalar que su aceptación deberá efectuarse en el mismo cuerpo del documento, mediante la imposición de un sello o medio mecánico ágil, y se entregará copia de la misma al interesado, a más tardar el día siguiente de su aprobación.

En el evento que la garantía no cumpla con los requisitos para su aprobación o aceptación la División competente informará al tomador al día siguiente de la

presentación de la garantía, los ajustes requeridos, indicando las razones que motivan su rechazo, otorgando un término prudencial para su corrección. Si ésta no cumple con los ajustes ordenados o es presentada con posterioridad al término concedido, se rechazará. La dependencia competente ante la cual se presentó, certificó o aceptó la garantía será responsable de la custodia y conservación de los originales.

Cuando en el proceso administrativo se determine que no había lugar a la aprehensión, la garantía no se hará efectiva, y se devolverá al interesado.

Cuando se proceda al decomiso de las mercancías y no se ponga a disposición de la autoridad aduanera las mismas, se hará efectiva la garantía y no procederá la imposición de sanción alguna.

- ✓ Con ocasión de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero (dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación) el interesado solicita o aporta pruebas que demuestren la legal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio nacional, se procederá por parte del funcionario Sustanciador a proyectar el Auto por el cual se acepta y/o decreta pruebas (anexo K) que sean conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias, denegarán las que no lo fueren y ordenará de oficio las que considere pertinentes. Este auto se deberá notificar por estado (anexo L) para la cual se remite copia a la División de Recursos Físicos y Financieros para lo de su competencia.

El término para practicar dichas pruebas es de treinta (30) días si se las realiza en el país y de cincuenta (50) días si se las realiza en el exterior.

- ✓ Si dentro del plazo establecido no se pudo realizar las pruebas que fueron decretadas, se podrá prorrogar el periodo probatorio por treinta (30) días mas mediante Auto (anexo M).
- ✓ Practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, se ordenará mediante auto, el cierre del periodo probatorio (anexo N), el cual se remitirá a la División de Recursos Físicos y Financieros para su notificación.
- ✓ En el evento en que el interesado no responda al Requerimiento Especial Aduanero o en la respuesta no solicite la practica de pruebas, ni la Administración considere practicarlas de oficio y se encuentre ejecutoriado el auto que ordena el cierre del periodo probatorio, el funcionario Sustanciador procederá a revisar si el Requerimiento Especial Aduanero fue notificado por correo o por aviso para luego mediante Auto ordenar el traslado (anexo Ñ) del expediente al Grupo de Liquidación adscrito al despacho del Administrador Delegado para la continuación del proceso para lo cual se realiza la planilla de remisión.
- ✓ Es procedente señalar que es de suma importancia tener en cuenta el debido cumplimiento de términos para decidir de fondo, a efectos de evitar la

ocurrencia del silencio administrativo positivo en materia aduanera, para evitar investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar, a los funcionarios intervinientes en el proceso. Así mismo la norma establece que habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo, cuando desde la iniciación del respectivo proceso, hayan transcurrido más de doce (12) meses sin haber desarrollado el mismo y proferido la decisión de fondo.

- ✓ Una vez finalizado el proceso de Definición de Situación Jurídica de Mercancías Aprehendidas, correspondiente a la División de Fiscalización Aduanera, se procederá a reportar al Sistema CEAP el inventario de expedientes, consignando el número de Requerimientos Especiales Aduaneros proferidos y debidamente notificados, así como el valor de la mercancía que se propone para decomiso.

- ✓ Dentro del Grupo de Liquidación, una vez los expedientes son trasladados de Fiscalización, internamente se hace el reparto a los Sustanciadores, quienes son las personas encargadas de los casos, para estudiarlos, evaluar las pruebas aportadas, los documentos y decidir ya sea el decomiso o la devolución de la mercancía aprehendida según sea el caso. Hecho esto se precede a proferir la resolución de decomiso (anexo P), que es un documento donde se hace una relación de los hechos que lo motivan, se hace un análisis de las pruebas aportadas y se hacen unas consideraciones en materia legal en las que basa el Grupo de Liquidación la decisión que ha tomado con relación a

la mercancía aprehendida

- ✓ Cuando se ha presentado solicitud de devolución de la mercancía por parte de los propietarios, esta debe estar sustentada en los documentos que acrediten que todo se hizo conforme a la ley y explicar por que no se presento la documentación al momento de la aprehensión, si esto es valido entonces corresponde al Grupo de Liquidación, proferir una resolución de entrega o devolución de la mercancía.

En ocasiones en que no es posible devolver la mercancía como tal, por que esta ha sido donada o destruida por distintas causas, entonces se ordena la devolución del valor de la mercancía en dinero, esta devolución la realiza la División de Sentencias y Devoluciones del Nivel Central de la DIAN en Bogotá.

- ✓ Cuando el acto administrativo que decide de fondo ya ha sido proferido por el Grupo, se hace efectivo y se procede a ser notificado a los interesados, lo cual se hace por diversos medios según las características de cada caso, por correo cuando se conoce el domicilio exacto del interesado, por aviso cuando se ha enviado la notificación por correo y este ha sido devuelto, o cuando simplemente se desconoce el domicilio del interesado, personalmente cuando el interesado se presenta en la Administración a realizar la diligencia de notificación.

- ✓ Una vez notificado este acto, el interesado tiene como último paso interponer recurso de reconsideración, lo que podrá hacer dentro del término legal establecido para tal fin, dicho recurso deberá interponerlo ante la División Jurídica de Aduanas de Cali, cumpliendo ciertos requisitos para que este resuelva de manera definitiva la situación de la mercancía aprehendida.

- ✓ Los actos proferidos por el Grupo de Liquidación siguen después de que esta en firme la resolución de decomiso, ya que dicha resolución es enviada al Grupo de Control de Infracciones Cambiarias, adscrito a la División de Fiscalización Aduanera, donde se inicia un proceso cambiario en contra de los infractores, que conlleva a la proposición de sanciones de tipo pecuniario, lo que significa que deben pagar en dinero por el hecho de encontrarse como sujetos que no utilizan el mercado cambiario para sus operaciones mediante el Auto de formulación de cargos (anexo Q), para luego enviarlo al Grupo de Liquidación y terminar con el proceso haciendo aplicar la sanción.

3.1.1.2. Para Expedientes CU, AB, RA y AA. Aunque el proceso que se aplica a los expedientes CU, AB, RA, y AA en su gran mayoría es igual al de los expedientes DM y AO, existen algunas diferencias debido a que estos se encargan de imponer sanciones a los auxiliares de la función aduanera y a los usuarios del comercio exterior, cuando estos no cumplan con sus funciones, incurran en faltas y no informen las irregularidades a la autoridad aduanera.

- ✓ Este tipo de expedientes se origina dentro del control preventivo tendiente a evitar que los usuarios incurran en infracciones aduaneras, en el desarrollo de las actividades del comercio exterior, y de control posterior, es decir, el que se realiza para verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras mediante programas de cubrimiento nacional consistente en identificar mercancías que se encuentren ilegalmente en el territorio nacional, identificar posibles infractores de las obligaciones aduaneras y determinar si fueron correctamente diligenciadas las declaraciones de importación, si efectivamente se liquidaron y pagaron los tributos aduaneros correspondientes, si se declaró el valor de las mercancías correctamente y en general, establecer si se cumplieron las exigencias y requisitos de cada proceso, e integralmente, para verificar también el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias que son competencia de la Entidad para así poder adelantar un proceso administrativo en contra del presunto infractor, tendiente a obtener un posible recaudo.

Para el desarrollo de los programas de fiscalización, la aduana cuenta con herramientas de apoyo que le permiten realizar las investigaciones a fondo sobre las operaciones económicas del usuario, tales como:

- Las denuncias realizadas por otras entidades oficiales y por terceros como los gremios, empresarios, comerciantes o particulares sobre actividades y operaciones de contrabando en gran escala.

- Realizar cruces de información con otras entidades del Estado como el DANE, la Registraduría Nacional, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de Transporte, INVIMA, ICA, etc para adelantar investigaciones sobre subfacturación con base en estudios privados y análisis oficiales de dichas prácticas, investigaciones sobre las exportaciones ficticias y sobrefacturación.

- Acudir a herramientas informáticas, que sirven como fuente de información en el desarrollo de los programas haciendo más eficiente la labor de investigación como es el Sistema de Información para la Fiscalización Aduanera SIFARO.

- ✓ De acuerdo a lo anterior el proceso no se inicia con la aprehensión de la mercancía y por ende la realización del acta de aprehensión sino a través de un oficio hecho por la persona que descubrió la posible infracción aduanera dirigido al jefe de la división de fiscalización aduanera anexando además las pruebas recaudadas como declaración de importación, declaración andina del valor, acta de inconsistencias, manifiestos de carga, facturas etc.

- ✓ No es necesario que el funcionario Sustanciador realice la notificación del oficio que motivo la apertura del expediente.

- ✓ Al momento en que se profiere el Requerimiento Especial Aduanero lo que se

propondrá es una sanción pecuniaria dependiendo de la infracción cometida.

Ejemplos:

- **AA:** Dentro de estos expedientes se presentan casos en que la Sociedad de Intermediación Aduanera con o sin la complicidad del importador evaden el pago de los tributos aduaneros. Esto lo realizan falsificando la declaración de importación haciendo creer a la DIAN el correcto pago de los tributos, cuando en verdad no es así. En esta situación mediante el Requerimiento Especial Aduanero se propone una sanción del 200% del valor de la mercancía.

- **AB:** Estos expedientes presentan casos en el que la Sociedad de Intermediación Aduanera o el importador incurren en inexactitud u omisión en los datos consignados en la Declaración Andina del Valor. Cuando tales inexactitudes u omisiones conlleva al menor pago de los tributos aduaneros causa una sanción del 50 % de la diferencia que resulte entre el valor declarado y el valor en aduana. Y en el caso de que tales inexactitudes u omisiones no conlleven a un menor pago en los tributos aduaneros causa una sanción del 0.5 % del valor en aduana de la mercancía.

- **CU:** En estos expedientes lo que se busca es sancionar a empresas transportadoras, depósitos o Sociedades de Intermediación Aduanera cuando

incurren en alguna infracción establecida en los artículos 482 al 503 del estatuto aduanero (decreto 2685/99).

Así, cuando una empresa transportadora moviliza mercancía no amparada en los manifiestos de carga, el deposito al momento del descargue debe informar a la DIAN sobre la irregularidad y para la cual se propone una sanción de 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes. En la situación en que el deposito autorice el levante de la mercancía sin haber sido autorizado por la DIAN se aplicara una sanción de 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Cuando una Sociedad de Intermediación Aduanera no tiene al momento de la presentación y aceptación de la declaración de importación todos los documentos soporte como el certificado de origen de la mercancía la sanción aplicable será una multa equivalente al 15% del valor de la mercancía.

- **RA:** Estos expedientes buscan aclarar el precio de la mercancía cuando hay dudas de la veracidad del precio indicado en la declaración de importación. Es así como algunos declarantes buscan evadir el pago de los tributos aduaneros declarando un valor menor de la mercancía. La sanción para estos casos es del 10% del valor de los tributos dejados de cancelar.

4 PROCESO PENAL POR CONTRABANDO

Este es el proceso de competencia de la fiscalía general de la nación, pero que se inicia en la Dirección de Aduanas Nacionales durante cualquier etapa dentro del procedimiento administrativo llevado a cabo por esta entidad y que se aplica a todos los expedientes que tengan mercancía por un valor superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para estos casos es el Sustanciador el que informa al jefe de la División de Fiscalización sobre la situación y este a su vez informa a la Fiscalía para que este inicie las investigaciones necesarias para abrir la acción penal por contrabando independientemente del proceso aduanero que lleva la DIAN.

Si después de todo el proceso de investigación la fiscalía culpa al usuario por contrabando, y dependiendo del valor de la mercancía se aplica las siguientes penas de prisión y multas¹:

- ◆ Cuantía entre 50 y 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes:

Prisión de 3 a 5 años y multa de 300 a 1.500 S.M.M.L.V. sin que en ningún caso sea inferior al 200 % del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los bienes exportados.

¹ Ley 788 de 2002 "Reforma tributaria"

- ◆ Cuantía superior a 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes:

Prisión de 5 a 8 años y multa de 1.500 S.M.M.L.V. a 50.000 S.M.M.L.V, multa que no puede ser inferior al 200% del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los bienes exportados.

- ◆ Reincidencia:

Las penas se aumentarán de la mitad a las $\frac{3}{4}$ partes

- ◆ Excepción:

Los vehículos automotores que transitan en zonas de frontera, autorizados por el Gobierno Nacional con matrícula del país vecino.

- ◆ Contrabando de hidrocarburos o sus derivados entre 20 a 80 galones:

Prisión de 3 a 5 años.

- ◆ Contrabando de hidrocarburos o sus derivados mayores a 80 galones:

Prisión de 5 a 8 años.

Es importante destacar que aunque en el proceso aduanero solo se sanciona al propietario o responsable de la mercancía, en el proceso que lleva la fiscalía también se sanciona a todas las personas que se ven favorecidas por el contrabando y que permiten su circulación por el territorio nacional.

Se incurre en este delito cuando se ejecuta en forma premeditada, deliberada, adrede o intencional, cualquiera de las siguientes conductas, en mercancías respecto de las cuales se demuestra que fueron introducidas al país por cualquiera de las clases de contrabando:

Poseer: Se considera la posesión de una mercancía, cuando hay usufructo, beneficio o se goza del uso de esta, por parte del individuo.

Tener: conducta que hace referencia al hecho de obtener o mantener una mercancía, independiente de si disfruta del uso o no, es el simple hecho de conservarla en su poder.

Transportar: Describe todo tipo de movilización de una mercancía, llevarla, cargarla, desplazarla o trasladarla de un sitio a otro.

Almacenar: mercancía almacenada, depositada, junta, reunida o guardada en un lugar específico.

Distribuir: toda aquella acción que esta encaminada a la adjudicación, repartición, suministro o provisión a un tercero.

Enajenar: acción que busca ceder, traspasar, transferir o cambiar la posesión de una mercancía a un tercero.

Dependiendo de la calidad de persona que comete el delito, la ley clasifica el favorecimiento así:

- Por un particular

- ◆ Cuantía superior a 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes:

Prisión de 1 a 5 años y multa de 200 a 50.000 S.M.M.L.V.

- ◆ Prohibición de ejercer actividades de comercio

El responsable del delito se privará de ejercer el comercio por el término de la pena y un (1) año más.

- ◆ Para el caso del contrabando de hidrocarburos o sus derivados:

Pena de prisión de 3 a 6 años.

Las penas antes descritas no serán aplicables a la posesión de bienes de un consumidor final, si demuestra que estos están soportados por una Factura con el llenos de los requisitos para su expedición.

- Por un servidor publico

- ◆ Cuando el valor de la mercancía involucrada sea inferior a 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes:

Multa de 300 a 1.500 S.M.M.L.V que no puede ser inferior al 200% del valor CIF de los bienes involucrados e inhabilidad para el ejercicio de los derechos y funciones públicas por un período de 3 a 5 años.

- ◆ Cuando el valor de la mercancía supere los 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes:

Pena de prisión de 5 a 8 años, multa de 1.500 a 50.000 S.M.M.L.V que no puede ser inferior al 200% del valor CIF de los bienes importados, ni superar el máximo de la pena de multa establecida en el Código Penal, e inhabilidad para el ejercicio de los derechos y funciones públicas por un período de 5 a 8 años.

El Código Penal establece unos topes máximos de pena de multa que son 50.000 salarios mínimos legales mensuales, por lo tanto la multa que se establezca por el delito de contrabando o en este caso por el favorecimiento, tendrá este monto como máximo.

- Defraudación a las rentas de aduanas

Quien declare tributos aduaneros inferiores a los que legalmente corresponde y si la diferencia de lo declarado con lo que debía pagar, supera los 20 S.M.M.L.V, incurrirá en:

Prisión de 5 a 8 años y multa equivalente a 20 veces lo dejado de pagar por concepto de Tributos Aduaneros.

5 SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTRABANDO EN LA FRONTERA COLOMBO-

ECUATORIANA

Por la ubicación geográfica, social y económica de Nariño en Colombia y Carchi en el Ecuador, el intercambio comercial entre los dos países se presenta con mucha dinámica, lamentablemente, por condiciones propias de esta región, no siempre se efectúa cumpliendo las normas aduaneras.

Actualmente, debido a dolarización implantada en el Ecuador, las relaciones de intercambio han cambiado su tendencia, presentándose un déficit en la balanza comercial Ecuatoriana y por ende un encarecimiento de los productos en el vecino país, situación que no es ajena para el comercio en menor escala que se realiza entre los municipios ubicados en la línea fronteriza, ya que también se han visto notoriamente afectados. Así como ha aumentado considerablemente las exportaciones de Colombia hacia Ecuador y disminuido las importaciones, en el comercio informal ha bajado ostensiblemente el paso irregular de mercancías provenientes del Carchi con destino a Nariño y se ha incrementado el contrabando con destino a Ecuador.

Lo cierto es que esta situación ha cambiado la forma de realizar el control aduanero por parte de los funcionarios de la DIAN puesto que se lo realizaba en su gran parte en las zonas primarias y secundarias aduaneras, mientras que ahora se busca enfocar más hacia un control posterior mediante la investigación de los documentos de importación, dada la disminución de aprehensiones realizadas.

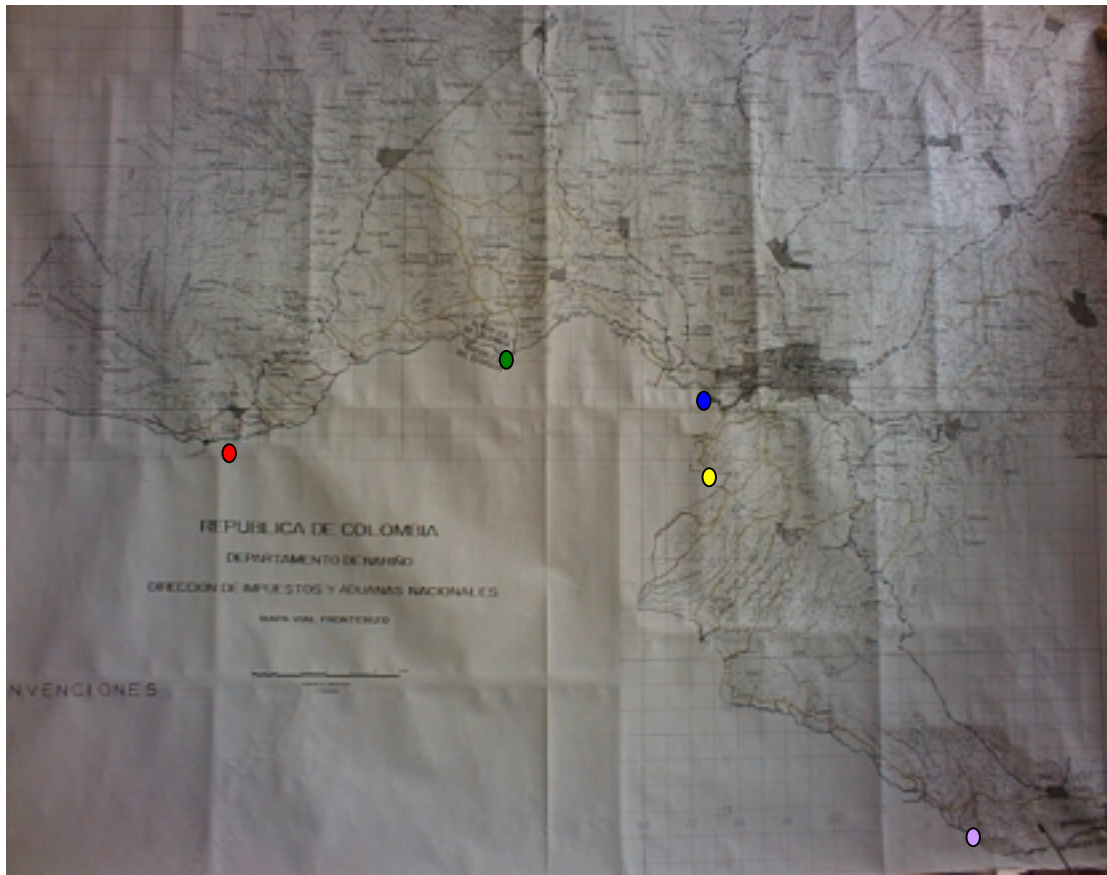
Aunque el contrabando abierto a disminuido hay factores que han estimulado este comercio ilegal de mercancías en la frontera, como es la costumbre que por mucho tiempo ha existido de intercambiar mercancías dependiendo de variables como el precio, tipo de cambio, subsidios, costos de producción, etc.

Una de las razones más importantes que origina esta actividad es la falta de fuentes de empleo formales que se presenta en la región, igualmente la falta de cultura tributaria y aduanera y desconocimiento de los beneficios que trae consigo la contribución tanto económica como social. Por otra parte, aunque existen ventajas para las importaciones provenientes de los países andinos en cuanto a los trámites y procedimientos aduaneros mediante su simplificación en aras de incentivar el comercio formal, aún existen dificultades para que los pequeños comerciantes desarrollen su actividad dentro del marco legal.

Para el comercio binacional el único paso habilitado en el departamento de Nariño es el Puente Internacional de Rumichaca; sin embargo, existen a lo largo de la línea fronteriza municipios como Cumbal, Carlosama e Ipiales, y el corregimiento de la Victoria, que han establecido intercomunicación con el vecino país a través de múltiples caminos veredales y de herradura llamados pasos informales o trochas, por la necesidad de abastecerse de productos de uno y otro lado de la frontera.

Dicho intercambio siempre se ha realizado de manera informal y se constituye en economía de subsistencia, pues por lo general es la única fuente de ingresos. La informalidad la genera la proximidad con las poblaciones del país vecino, la facilidad de comunicación entre sí, y a la ausencia de controles que impidan el desarrollo de esta actividad.

A continuación se presenta la situación de algunos de los pasos informales originados por la misma necesidad de los pueblos como también por la búsqueda de ciertas personas de algún beneficio basado en el contrabando:



Fuente. DIAN Ipiales. Mapa de la frontera Colombo – Ecuatoriana, ubicación de

los principales pasos de frontera.

● Tufiño ● El Capulí ● El Carchi ● Urbina ● El Carmelo

TUFIÑO- LA CALERA:

El paso fronterizo lo constituye el Puente sobre el río Játiva, el recorrido de la vía desde Tulcán en Ecuador hasta Ipiales en Colombia, tiene una distancia de 50 kilómetros y esta diseñada para soportar tráfico vehicular de hasta de 25 toneladas. Pasa por las poblaciones de Tufiño, la Calera, Chiles, Panán, Cumbal, Guachucal y Aldana.

La vía que conduce de Tulcán a Tufiño goza de excelentes condiciones lo mismo que el puente sobre el río Játiva construido en cemento. Igualmente, en el lado Colombiano, aunque la vía esta sin pavimentar se trata de una vía carretable en muy buenas condiciones que favorece enormemente el tránsito de vehículo de mediano tonelaje.

Es de destacar que en el sector de Tufiño, en el destacamento militar “General Galo Molina”, existe un puesto de control que revisa y controla el ingreso de personas al Ecuador; sin embargo se advierte el libre paso de mercancías hacia Colombia. En el lado de Colombiano no hay presencia permanente de las autoridades de control, pero se tiene información de que ocasionalmente se realizan operativos por parte de la Policía, especialmente en el sitio denominado las Collas, y que el ejército patrulla esporádicamente, por lo general a partir de las cuatro de la mañana.

En las anteriores condiciones, se puede afirmar que este paso fronterizo favorece el contrabando abierto de mercancías.

El flujo de mercancías que ingresa a Colombia por este sector es considerable. Por lo general para este tipo de prácticas se utilizan las horas de la noche. Se tiene conocimiento de que el tránsito vehículos con carga inicia a partir de las once de la noche y finaliza a las tres de la madrugada aproximadamente, debido a que los moradores de la zona han advertido la presencia del ejército nacional a partir de las cuatro de la mañana. No obstante las cuatro horas comprendidas entre las once y las tres de la madrugada son muy bien aprovechadas por los contrabandistas puesto que se afirma que traen sus vehículos, camionetas 350 y hasta camiones tipo sencillo, con diferente clase de mercancías, entre las que se destacan alimentos como arroz, huevos, pastas, aceites, manteca, también es

habitual que se ingrese abono, cemento, gas, confecciones como medias, camisetas, sudaderas y cobijas.

Existen también indicios de que esta ruta es utilizada para introducir al país armas y municiones, sin embargo entre las mercancías que la DIAN ha decomisado en este sector no se ha registrado el hallazgo de esta clase de elementos.

No se debe dejar de mencionar que en algunas de las situaciones el comercio informal se realiza para abastecer el consumo de las poblaciones vecinas como Guachucal, Cumbal, Chiles, Aldana, Panán, y constituye un comercio de subsistencia para las familias de la región, pues se destina a satisfacer necesidades de primer orden. Lo realizan los habitantes de esta zona y se benefician también de él, los propietarios de vehículos que sustentan sus necesidades económicas con la utilidad que genera el transporte de pequeñas cantidades de mercancías de un lugar a otro.

En este caso, tratándose del abastecimiento de la demanda local de productos de primera necesidad, no se considera que existe una amenaza latente para la economía nacional, por el contrario, se trata de un comercio de subsistencia que busca solo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona fronteriza, pues es claro que los habitantes de este sector han basado su economía en el intercambio de mercancías de los dos países, básicamente de alimentos y

artículos catalogados como de primera necesidad.

Para los habitantes del sector, este paso representa en gran medida un medio facilitador del intercambio cultural y social de ambos pueblos, puesto que por la cercanía y facilidad de acceso permite que los habitantes de las regiones fronterizas se relacionen permanentemente entre sí.

No obstante lo anterior, se hace evidente que esta ruta permite el tránsito de cargamentos considerables de mercancías lo cual es aprovechado por contrabandistas que ejercen el comercio ilegal e ingresan productos en volúmenes importantes, que generalmente se acopian en Ipiales y se destinan a la venta y consumo en otras poblaciones y ciudades del interior del país.

Tal situación amerita el ejercicio de mayor control y aumento de la presencia de las autoridades competentes a efectos de neutralizar las operaciones que tienen el carácter de ilícitas, pues en un momento dado, esta vía puede convertirse en lugar de ingreso de contrabando en magnitudes que pueden afectar la economía regional y nacional.

CARCHI - CARLOSAMA

O sector del Charco:

La vía tiene un recorrido que se inicia en la ciudad de Tulcán, se desvía al Carchi,

posteriormente pasa por Carlosama y por último Ipiales; tiene una distancia de 20 kilómetros y soporta un peso vehicular de hasta 25 toneladas.

Sin embargo, esta vía permite la conexión con otros centros urbanos y es utilizada para llevar mercancías de contrabando desde Carlosama pasando por la población de Aldana, y otras como Pupiales, Gualmatán, Contadero y terminar en San Juan; este recorrido, desde Tulcán, tiene una distancia de 40 kilómetros y una capacidad de 25 toneladas.

La vía se encuentra en regular estado, es muy empinada, pero permite el tránsito de vehículos de carga pesada, lo que la convierte en otra de las opciones importantes para transportar mercancías de manera ilegal, tanto de Ecuador a Colombia como de Colombia a Ecuador. Aunque existe construido un puente, este lo utilizan los vehículos livianos, los vehículos de carga pesada pasan por el río en un sector de poca profundidad.

Dependiendo de la situación económica y política por la que atraviesen los países se define el destino del contrabando: hacia el Ecuador o hacia Colombia; en la actualidad, debido al aumento de precios en Ecuador por efecto de la dolarización, el sentido es hacia el sur, con productos como papa y zanahoria, procedentes de la ciudad de Túquerres con destino a Tulcán.

Los contrabandistas que pasan por este punto de Colombia hacia el Ecuador

descargan la mercancía antes de cruzar la frontera, llevada hasta allí en camiones Colombianos para posteriormente ser cargada en Camiones Ecuatorianos que bajan la trocha y cruzan la frontera atravesando el río, puesto que el puente no está diseñado para soportar tráfico pesado.

El contrabando ha constituido desde tiempo atrás un modo de vida para las familias de la región, las cuales perciben sus ingresos gracias al comercio informal binacional que transita por este sector. La mayoría de los pobladores de los sitios aledaños a esta vía se dedican al paso y transporte de las mercancías de contrabando.

Como es natural, los involucrados en el paso de estas mercancías temen por la suerte de las mismas, situaciones como un operativo aduanero o un retén militar amenazan la permanencia de éstas en su poder, pues tienen pleno conocimiento de la ilegalidad de este tipo de actividad al utilizar un paso de frontera no habilitado y por la naturaleza o volúmenes de los productos que comercializan.

Por lo anterior, estas personas han diseñado una serie de señales que alertan a los transportadores sobre la presencia de algún tipo de amenaza para la carga. Se ha identificado la presencia de sirenas, la utilización de luces, bandera, pitos y otra serie de elementos para enviar señales a los conductores a fin de que no prosigan su viaje y se escondan mientras pasa el peligro.

LA PLANTA

O Sector de Cuatro Esquinas:

A este sector se ingresa por el municipio de Carlosama, aunque la vía es de regulares condiciones, es apta para el tránsito de vehículos de mediano tonelaje y por tanto es también una importante ruta para el transporte de mercancías de contrabando. En el paso de frontera existe un pequeño puente peatonal, pero el río, por su bajo caudal, permite que los vehículos lo atraviesen sin mayores complicaciones.

En este trayecto, en el lado Ecuatoriano se encuentra ubicado un puesto de control a la salida del sector denominado La Planta. En el lado Colombiano no hay presencia permanente de autoridades de control. Así las cosas, esta vía también es de las que frecuentemente se utiliza para el transporte de mercancías de manera informal. En este sector la frontera está delimitada por el río, se trata de una frontera abierta de fácil acceso en algunos tramos bien sea a pie o a caballo que puede facilitar también el paso de mercancías en menores cantidades.

LA VICTORIA:

Esta ruta inicia en la población de El Carmelo, en Ecuador, entra a Colombia por la población de La Victoria, atraviesa Cutuaquer y llega a la ciudad de Ipiales, éste recorrido tiene una distancia de 44 kilómetros y la capacidad de La vía es de 15

toneladas, existe otra vía carretable que de Cutuaquer conduce a Potosí y termina en San Juan, el recorrido completo de El Carmelo a San Juan tiene una distancia de 52 kilómetros y la capacidad es de 15 toneladas.

La población de la Victoria constituye uno de los muchos pasos de frontera clandestinos por donde se supone existe un flujo no calculado de mercancías. A esta población llegan mercancías desde el Carmelo, población Ecuatoriana, supuestamente en volúmenes poco considerables, que abastecen principalmente el mercado de la región. Este paso de mercancías se realiza durante todos los días de la semana, sin embargo es mayor en el día domingo, por tratarse del día de mercado ya que se pasan productos como granos, frutas, gas y en general de la canasta familiar destinados para el consumo local. También pasan productos como: funguicidas, insecticidas, abonos, madera, que se llevan a otras poblaciones y locaciones Colombianas a precios mucho más cómodos de lo que se pueden adquirir en el mercado nacional.

Por esta vía se ubica un punto de control militar en la población de El Carmelo en Ecuador, pero no se ejerce control en las poblaciones Colombianas.

Se sospecha que por esta locación, en dominio de la guerrilla, también se introducen armas y municiones, y que por las condiciones de la vía (en construcción) se paga un promedio de \$50000 por carga (caja), para que la gente la pase al otro lado del río a pie.

Esta opción consiste en una vía carreteable que facilita el contrabando abierto de mercancías a través de transporte de carga con vehículos hasta tipo 350; pero además existe el acceso a través del río Pún por donde se dice que pasan mercancías a caballo en menores cantidades destinadas para el consumo local.

PUENTE NUEVO – URBINA:

Para llegar a Urbina desde la Ciudad de Tulcán se debe desviar de la carretera panamericana unos 500 metros antes de cruzar la línea de frontera, el trayecto Tulcán, Urbina, Puente Nuevo, Ipiales, comprende una distancia de 12 kilómetros y tiene una capacidad para transportar hasta 25 toneladas.

La vía que conduce al Puente Nuevo en Colombia desde la población de Urbina en Ecuador es una carretera destapada en condiciones regulares que soporta el tráfico pesado de camiones que pasan el contrabando, se encuentra en este trayecto un punto de control militar, ubicado en la población de Urbina, en donde la Policía Nacional del Ecuador y el denominado Destacamento de Urbina se encarga de realizar operativos de control al ingreso de personas de nacionalidad diferente a la Ecuatoriana y muy poco, como lo han mencionado, es el control que se puede ejercer al tránsito ilegal de mercancías, debido principalmente a que desde éste punto existen varias trochas o caminos de difícil acceso que la unen con la República de Colombia y es necesario disponer de más personal para

realizar dicho control.

En este sector se ha decomisado anteriormente mucha mercancía, como confecciones, cobijas, gas, y hasta prendas militares.

En este trayecto se encuentra un punto de control del servicio de Vigilancia Aduanera del Ecuador, y una cadena se encuentra de manera permanente impidiendo el libre tránsito de mercancía.

LA CALLE LARGA:

Desde la población de Urbina es posible comunicarse con Colombia por la denominada Calle Larga, que comprende un trayecto considerable atravesando un camino empedrado; en este sector es posible cruzar la frontera transitando por una finca privada en la cual se cobra una especie de peaje para poder ser atravesada y llegar a la vereda de Santa Fe en Colombia; esta vía está justo en la frontera.

En este sector de la vereda Santa Fe la frontera es abierta, los hitos marcan el límite pero no hay nada que impida el paso, por tal razón es posible el intercambio de mercancías de manera abierta y hasta de servicios públicos, por tanto algunos habitantes de ésta vereda reciben energía del Ecuador. Por este sector es posible

el tránsito de vehículos de carga.

LA OREJUELA:

Hay otro paso en este sector que es un desvío de la Calle Larga hasta la población o caserío de La Orejuela en Colombia, este tramo se caracteriza por ser un camino en tierra muy empinado, hay necesidad de descargar la mercancía en un punto en donde no hay acceso vehicular y llevarla a caballo o, dado el caso, caminando un trayecto no mayor a los 200 metros, para ser llevada hasta otro camión que la transporte hasta alguna población Colombiana que bien puede ser Puente Nuevo o Ipiales.

EL CAPULI – EL PARTIDERO:

Este tramo fronterizo puede ser atravesado a caballo, el transporte de mercancías se ha convertido para la gente que vive en este sector en una fuente de ingreso, los moradores de la zona poseen recuas de 4 a 8 caballos que han utilizado para llevar carga, sobre todo, confecciones y cobijas de un país al otro. Cada caballo carga un promedio de dos bultos y esto tiene un costo de \$5000, desde el Capulí (barrio suburbano de Ecuador) hasta el sector conocido como El Partidero en Colombia. Existen personas que tienen como oficio el alertar a los arrieros de la presencia de algún tipo de peligro para la carga, como lo puede ser la Autoridad Aduanera, la Policía Fiscal, DAS o Ejército.

Es normal encontrar en las casas de la gente que habita en estos municipios y en los barrios suburbanos de la ciudad de Ipiales, caletas en las que guardan las mercancías de contrabando, para posteriormente ser llevadas a otras poblaciones en donde se pueden ofertar a un buen precio logrando una buena utilidad.

Se puede afirmar que los habitantes del sector del Partidero, en muchos años han basado su economía en el contrabando de mercancías.

En este sector no se encuentra ubicado ningún punto de control permanente, sin embargo, frecuentemente se realiza operativos aduaneros en los que se ha logrado decomisar volúmenes importantes de mercancía, municiones y prendas camufladas.

MAYASQUER:

Mayasquer es un corregimiento ubicado en la frontera con Ecuador, está formado por cuatro veredas grandes que son: Tiuquer; hasta donde es posible ingresar con vehículos, La Unión, San Juan y Tallambí además de diez veredas pequeñas más. Tiene una población de 2.300 habitantes de los cuales el 95% son completamente dependientes del Ecuador, debido a las condiciones del lugar, pues carece por completo de obras civiles. No cuenta con carretera ya que está en una zona rocosa y de difícil acceso, que solo cuenta con cinco puentes colgantes de uso

peatonal, y ninguno de tipo vehicular; el ministerio del medio ambiente no ha otorgado el permiso para su construcción.

Los pobladores de ésta región viven una situación delicada que afecta enormemente su bienestar y desarrollo, más aún considerando que el gobierno de la república del Ecuador a tomado la decisión de manera unilateral de impedir el libre tránsito de personas entre los dos países. Estas personas adquieren los víveres y abarrotes en ese país, por que les resulta mucho más cómodo, por la cercanía y mucho más económico. Hay que tener en cuenta que para salir y entrar a ésta locación el 50% de la población lo puede hacer por Colombia, pero en la mayoría de los casos implica un tedioso recorrido de seis horas; el 50% restante, necesariamente debe hacerlo por el Ecuador, gracias a la existencia de un puente que atraviesa el río San Juan. A partir de la decisión tomada por ese gobierno, deben presentar documentos como la cédula de ciudadanía y otros con los que la mayoría de la gente, no cuenta tales como el pasado judicial, razón por la cual los habitantes prefieren quedarse en el lugar y esperar a que la situación mejore.

6 ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA PASANTIA

6.1 DESCRIPCION DEL CARGO

Denominación del empleo: Sustanciador Aduanero.

División: Fiscalización Aduanera.

Grupo: Infracciones Aduaneras.

Jefe inmediato: Betty Rosero, jefe del Grupo de Infracciones Aduaneras.

Manuel Romo, jefe de la División de Fiscalización Aduanera.

6.2 DESCRIPCION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

Como Sustanciador se analizó y realizo todos los tramites relacionados con los expedientes con el fin de proyectar una actuación administrativa, teniendo como soporte las respectivas normas.

Para cumplir con esto se realizo las siguientes tareas:

- ✓ Recibir los expedientes conforme a la distribución realizada por el jefe de la división, además de hacerse cargo de los expedientes de los demás Sustanciadores cuando estos salían de vacaciones.
- ✓ Adelantar los casos asignados, ordenar las pruebas que se deben allegar al expediente en la forma y términos establecidos en la normatividad aduanera.
- ✓ Proferir los actos administrativos de tramite o definitivos de conformidad con los expedientes a cargo.
- ✓ Practicar visitas administrativas de inspección, vigilancia y control a las mercancías aprehendidas y a los usuarios aduaneros.
- ✓ Dar respuesta a las peticiones de los expedientes a cargo.
- ✓ Analizar y documentar con la norma los expedientes a cargo dentro del Requerimiento Especial Aduanero.

- ✓ Proyectar resoluciones de entrega de mercancías.

- ✓ Manejar el Sistema de Información para Fiscalización Aduanera SIFARO en la investigación de posibles infracciones como también para colaborar en investigaciones de funcionarios de la DIAN.

- ✓ Informar a los usuarios sobre la evolución de los casos cuando estos lo solicitan ya sea por teléfono o personalmente.

- ✓ Incorporar en el sistema CEAP los expedientes que se trasladan al grupo de liquidación para lo de su competencia.

6.3 TOMA DE DECISIONES

Como Sustanciador se toma decisiones dentro de los expedientes sin el visto bueno del jefe tales como la realización del Requerimiento Especial Aduanero, abrir periodo probatorio, cerrar dicho periodo y decidir si no se encuentra diligencias pendientes en el expediente para así poder trasladarlo a liquidación.

Además y con el visto bueno de la jefe del Grupo de Infracciones Aduaneras se toma la decisión dentro de algunos expedientes de la devolución de la mercancía al encontrar que las pruebas obtenidas, acreditan a la mercancía como legalmente

importada o que es de producción nacional.

6.4 RELACIONES DE TRABAJO

En el desarrollo del trabajo realizado a lo largo de la pasantía se relaciono con funcionarios de la entidad tales como:

- ✓ Sustanciadores adscritos a la División de Fiscalización Aduanera: la relación se baso en la colaboración y asesoramiento en el trabajo a realizar.
- ✓ Jefe del grupo de infracciones aduaneras: A la cual le debía informar sobre la evolución de los procesos, colaborarle en la realización de requerimientos especiales aduaneros a los expedientes a su cargo además de acudir a ella para resolver cualquier duda sobre el trabajo a realizar.
- ✓ Secretaria de la división: A la que se acude para recibir toda la correspondencia dirigida a los expedientes a cargo como también para que numere todos los autos realizados como requerimientos ordinarios, requerimientos especiales aduaneros, planillas de remisión, autos de traslado, etc.
- ✓ Jefe de la División de Fiscalización Aduanera: Al cual se le colabora en varias tareas como la investigación de posibles infracciones aduaneras de bancos,

SIAs e importadores a través de SIFARO como también en la incorporación de los expedientes a trasladar al sistema CEAP.

- ✓ Funcionarios de la División de Recursos Físicos y Financieros: A los que se acude para poder notificar todos los actos administrativos realizados, entregándoles una copia para ello.
- ✓ Sustanciadores del Grupo de Liquidación: A los que en algunas ocasiones se les colabora en la verificación y búsqueda de declaraciones de importación mediante el manejo del sistema SIFARO dentro de las investigaciones llevadas a cabo por ellos.

6.5 PROBLEMAS TIPICOS DEL CARGO

- ✓ Dentro de los problemas encontrados en el desarrollo del trabajo se encuentra principalmente la lentitud con el proceso de notificación por parte de la División de Recursos Físicos y Financieros que causan demora en el desarrollo y solución de los expedientes.
- ✓ Otro problema encontrado es la escasez de papel y tinta de impresión que se presenta de vez en cuando, causando con esto, el no poder imprimir los actos gubernativos realizados, frenando el proceso de definición de las situación jurídica de la mercancía aprehendida.

- ✓ En el cumplimiento del cargo se llegó a estar en situaciones un poco incómodas convirtiéndose en ocasiones en un problema, como es el caso, en que los usuarios al enterarse de la proposición de decomiso existente sobre su mercancía, se alteran, unas veces haciendo comentarios insultantes, otras veces llegan a llorar y hasta llegan a ofrecer cierta cantidad de dinero para que se les colabore en la devolución de la mercancía.

- ✓ También se presentan situaciones en que los funcionarios de la DIAN o la policía fiscal y aduanera realizan aprehensiones de pequeñas cantidades de mercancía que son injustas para los usuarios y que además causa un desgaste para el funcionario Sustanciador.

Cabe destacar que con frecuencia se presentan aprehensiones, que si no fuera por el desconocimiento de los usuarios no se podrían ejecutar por estar amparada en ciertos beneficios que tiene Ipiales como zona de frontera.

6.6 ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS

- ✓ Aunque la solución al problema de la lentitud en la notificación no depende de la División de Fiscalización, se podrá proponer a la División de Recursos Físicos y Financieros solicitar a Adpostal agilizar el proceso de notificación por correo, además de ordenar la publicación por aviso con mas frecuencia.

- ✓ La solución que se ha venido utilizando para la escasez de papel presente en la DIAN a sido la de utilizar hojas recicladas, es decir, impresas por un lado para la cual se las tacha por el lado escrito y se imprime por el otro. Aunque no es la solución mas adecuada es la mas viable en la situación de escasez de recursos por la que generalmente atraviesa la entidad.
- ✓ Frente al problema con los usuarios, lo mas importante para evitar dichas situaciones se fundamenta en realizar capacitaciones y campañas informativas que permitan a los usuarios del comercio exterior conocer la normatividad y poder así disminuir la cantidad de infracciones aduaneras presentes en la frontera Colombo-Ecuatoriana.
- ✓ En los casos en que se habrán expedientes por mercancías de poca cantidad que en si no reflejan un carácter comercial la solución esta en aclarar a la policía fiscal y aduanera que hay excepciones al momento de aprehender la mercancía como se nombra en el articulo 205 del decreto 2685/99 que habla sobre el régimen del viajero y que permite traer del vecino país mercancía sin la presentación de documentos.

Par ello, hay la necesidad de que el Estado aclare cual es la cantidad que no refleja ningún carácter comercial porque para darle solución a este tipo de casos por lo general depende del criterio del funcionario, el si se devuelve o no

la mercancía y evitar así cualquier tipo de controversia.

Dentro del acuerdo de Esmeraldas se permite en la zona especial de desarrollo fronterizo, traer del vecino país productos alimenticios de la canasta familiar, productos en estado natural, procesados o semiprocados hasta por un valor máximo equivalente a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin la presentación de ningún tipo de documentos y libre de todo gravamen, siempre y cuando el volumen no sobrepase el metro cúbico y el número de unidades no sea mayor a dos (2), cuando su valor sea igual al de dos salarios mínimos mensuales.

En la ley de fronteras también se permite bajo el artículo 17 la introducción exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo UEDF de bienes originarios de los países colindantes, el problema con este artículo es que el Estado no ha clarificado que tipo de bienes originarios de los países colindantes se pueden acoger, lo que hace necesario considerar una modificación a efectos de hacerlo realmente aplicable y de beneficios para la zona fronteriza.

Y recientemente con el nombramiento de Ipiales como Zona Económica Especial de Exportación se permitirá a las empresas que se acojan, a beneficios como la introducción de bienes de otros países sin considerarse como importación, sin causar IVA ni arancel. Aunque solo se vería favorecida la

empresa y no los comerciantes pequeños falta mirar si en verdad en un futuro se aplicara o seguirá siendo letra muerta como lo que a pasado con las demás normas.

A acepción del artículo 17 de la ley de fronteras que por su mala redacción no se puede ejecutar y la ZEEE porque todavía no opera, los demás articulados se debería hacer cumplir por parte de las entidades de seguridad.

Ejemplo de lo anteriormente mencionado es la aprehensión que se suele presentar de 2 o 3 cilindros de gas o de una caja de 12 unidades de jabón en barra, situaciones que son injustas y que desafortunadamente se presentan por ignorancia de la policía fiscal y aduanera y por cumplir metas que fija la DIAN en cuanto al monto de aprehensiones, que obliga a los funcionarios a aprehender tales cantidades de mercancías cuando no encuentran mercancía mas representativa del contrabando presente en la frontera y que no les permite hacer cumplir los beneficios que tiene la zona por su ubicación geográfica.

6.7 INDICADORES DE GESTION

A lo largo del desarrollo de la pasantía se apoyo a los funcionarios de la División de Fiscalización Aduanera en la realización de cerca de 280 Requerimientos Especiales Aduaneros con su correspondiente notificación, 11 inspecciones a la

Almacenadora Alpopular y establecimientos comerciales, 56 autos para decretar pruebas e igual cantidad de autos por el cual se cierra el periodo probatorio, 400 traslados de expedientes al Grupo de Liquidación, verificación de aproximadamente 2000 declaraciones de importación en SIFARO dentro de la investigación de stickers falsos y 6 autos de entrega de mercancía aunque estos fueron realizados con la ayuda y visto bueno del jefe inmediato.

7 CONCLUSIONES

- ❖ La realización de la pasantía en la Administración Delegada de Aduanas de Ipiales fue muy gratificante en el sentido de que se adquirió cierto grado de experiencia relacionada a la aplicabilidad de la normatividad aduanera y en especial la que tiene que ver con el control, represión y penalización del contrabando.
- ❖ Se logró conocer la forma en que se desarrolla la operación aduanera y el proceso sancionatorio que se aplica a los usuarios que infringen sus obligaciones, logrando con esto el conocimiento que brindara la posibilidad de ubicar la actividad aduanera dentro del contexto del Comercio Internacional.
- ❖ Se reconoció a la DIAN como una de las entidades del Estado que juegan un papel preponderante en la ejecución de los planes de desarrollo ya que gracias a su labor se obtienen los recursos necesarios para su realización.
- ❖ El desempeñar funciones como Sustanciador en la DIAN, en el que se encontraba con casos de contrabando por varios millones de pesos en mercancía, permitió identificar que la contribución que realiza la entidad en garantizar el orden económico nacional es indispensable para proteger la producción nacional y las fuentes de trabajo. Pero también se pudo apreciar casos en que se cometía ciertas injusticias por parte de funcionarios de la

DIAN y Policía Fiscal y Aduanera en el cumplimiento de su deber especialmente con la aprehensión de pequeñas cantidades de mercancía que muchas veces la gente trae del vecino país para consumo domestico y que se da por el mismo intercambio comercial que se presenta entre ciudades vecinas en pro de su desarrollo y no por la búsqueda de evadir la legislación aduanera Colombiana.

- ❖ Existen dentro de la normatividad Colombiana ciertos artículos que benefician al intercambio comercial con el vecino país por ser una zona de frontera, como el articulo 56 del acuerdo de Esmeraldas que permite el ingreso de ciertos productos alimenticios sin la presentación de documentos, el articulo 205 del decreto 2685 de 1999 en el cual el viajero puede ingresar productos del vecino país siempre y cuando no reflejen carácter comercial, el articulo 17 de la ley 191 de 1995 llamada también ley de fronteras en la que se permite la introducción exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo UEDF de bienes originarios del país colindante y que desafortunadamente no se están haciendo cumplir, creando con esto un obstáculo para alcanzar el desarrollo socioeconómico de la región.

Lo cierto es que la DIAN no muestra un mayor interés en aplicar dichas normas porque lo que busca es ante todo obtener gestión y recaudo, cosa que no lo lograría si cumpliera a cabalidad los beneficios que tiene Ipiales como zona de frontera.

- ❖ Existe un gran desconocimiento por parte de los usuarios del comercio exterior como también de los comerciantes que ejercen su labor en el país sobre las obligaciones que deben cumplir y que les evitara pasar inconvenientes con la DIAN como es el de solicitar y andar a traer la factura de la mercancía que porta. Si es el caso de que pretenda comprar mercancía extranjera dentro del país es mejor adquirirla en un lugar confiable además de solicitar una copia de la declaración de importación que acredite la mercancía para así poderla movilizar por la zona fronteriza sin pasar dificultad alguna con la autoridad aduanera.

- ❖ Saber que dentro del proceso de penalización del contrabando en Colombia existe dos acciones, una penal y otra administrativa, y que ambas traen consigo muchos problemas legales que harían pensar a mas de uno el realizar dicha actividad ilegal.

- ❖ Es la introducción ilegal de mercancías al territorio nacional, bajo cualquiera de sus modalidades (contrabando abierto o contrabando técnico), la que genera graves inconvenientes sobre la economía formal al convertirse, por un lado, en expresión y significado de la competencia desleal para la producción nacional al igual que para el comercio legal y organizado y, por otro, en un asalto a las finanzas públicas.

En el primer caso, el auge del contrabando, evidenciado en los últimos años

tanto por el aumento de los expendios públicos de estas mercancías, como por la proliferación de toda clase de artículos de manufactura extranjera y de procedencia ilegal, tiene efectos y consecuencias claras sobre la economía como el Manejar una escala subvalorada de precios de los bienes y productos contrabandeados, atentando contra la industria nacional, al deprimir sus precios o maltratar su demanda además de destruir las fuentes nacionales de trabajo, ya que con el cierre de las empresas sobreviene el consiguiente despido de los trabajadores de sus puestos de trabajo.

En el segundo caso, el contrabando asalta el erario público al privarlo de los tributos que debía pagar las mercancías ingresadas clandestinamente. Así, al tiempo que decrece la base impositiva, disminuye el monto de los impuestos atribuidos a la actividad externa, contribuyendo con esto a fomentar esta cultura en otras instancias del aporte público como la evasión de los impuestos de renta, ventas, patrimonio, etc.

En suma, esta actividad ilegal promueve la informalidad del comercio y del empleo, generando además actitudes delincuenciales.

- ❖ Sería importante que el Estado colombiano siga el ejemplo del vecino país y lo mejore, en lo que tiene que ver al control que se ejerce en la movilización de mercancías que se presenta en todos los pasos informales existentes a lo largo de la frontera, puesto que se encuentra una gran deficiencia al respecto,

pero siempre diferenciando a la normal interdependencia comercial que se presenta entre los pueblos ubicados en la línea fronteriza del aprovechamiento ilegal ó ilícito de quienes inescrupulosamente han convertido estas vías en canales clandestinos para el paso de contrabando de mercancías, municiones, productos precursores, droga, y cuanto producto comercializado ilegalmente genere cuantiosas utilidades. Es decir, se debe distinguir claramente las diferentes formas de aprovechamiento que se les viene dando por parte de quienes las utilizan, dependiendo de sus propias necesidades e intereses.

- ❖ Los pasos informales han permitido el intercambio no solamente de bienes, productos ó mercancías, sino de costumbres y cultura; el desarrollo de estas regiones está íntimamente ligado a ese intercambio más no son mas que el rompimiento de una frontera para unir los pueblos.

BIBLIOGRAFIA

COLOMBIA. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Curso Básico Aduanero, Bogotá, octubre de 2001. 86p.

_____. Decreto 2685. Bogotá, 1999.

_____. Resolución 4240, Bogotá. 2000.

MENDEZ ALVAREZ, Carlos Eduardo. Metodología guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y Administrativas. 4.ed. Bogotá: Mc Graw-Hill, 1995. 169p.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley 191, 1995.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley 788, 2002.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO. Acuerdo Número 046, San Juan de Pasto, 2001. 3p.

ANEXOS

Anexo A

ACTA DE HECHOS

Anexo B

ACTA DE APREHENSIÓN

Anexo C

DIAM

Anexo D

AUTO DE APERTURA

Anexo E

DECLARACIÓN OBTENIDA DE SIFARO

Anexo F

AUTO DE INSPECCION

Anexo G

AUTO DE ENTREGA

Anexo H

AUTO DE ARCHIVO

Anexo J

REQUERIMIENTO ESPECIAL ADUANERO

Anexo K

**AUTO POR EL CUAL SE ACEPTA Y/O
DECRETA PRUEBAS**

Anexo L

NOTIFICACIÓN POR ESTADO DE LAS PRUEBAS ACEPTADAS

Anexo M

AUTO DE CIERRE DEL PERIODO PROBATORIO

Anexo N

**AUTO DE PRORROGA DEL
PERIODO PROBATORIO**

Anexo Ñ

AUTO DE TRASLADO

Anexo P

RESOLUCIÓN DE DECOMISO

Anexo Q

AUTO DE FORMULACION DE CARGOS

