

PLANTEAR MECANISMOS QUE PERMITAN MEJORAR EL CONTROL DE
TERMINOS PROCESALES EN LOS EXPEDIENTES A CARGO DEL AREA DE
FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS DE IPIALES.

MONICA CHAMORRO CHAMORRO

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

PLANTEAR MECANISMOS QUE PERMITAN MEJORAR EL CONTROL DE
TERMINOS PROCESALES EN LOS EXPEDIENTES A CARGO DEL AREA DE
FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS DE IPIALES

MONICA CHAMORRO CHAMORRO

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

Asesor
Marco Vinicio Paredes

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

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

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

Nota de Aceptación

Asesor

Jurado

Jurado

Pasto, 17 de Mayo de 2005

Este trabajo está dedicado a Dios, por haberme dado la fortaleza para realizarlo ya que sin su ayuda la realización de mis sueños no hubieran sido posibles.

A mi padre por ser la persona que ha colocado todo su esfuerzo, apoyo y esmero incondicionales, para ayudarme a salir adelante y alcanzar hoy una de mis mayores metas.

A mi madre por tener una palabra reconfortable y motivadora en todo momento. Gracias por ser un ejemplo de lucha constante y un proyecto de vida a seguir.

A mi novio que me brinda su apoyo incondicional y me ayudo a afrontar las dificultades que se presentaron en mi trayecto universitario.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de Nariño por haberme brindado todos los conocimientos para realizarme como profesional, al Doctor OSWALDO GAVIRIA BOLAÑOS, Administrador de la Administración Delegada de la Aduanas de Ipiales, por haberme dado la oportunidad de realizar la pasantía en la DIAN, a la Doctora BETTY ROSERO DE LOPEZ, Jefe de División de Fiscalización Aduanera, por todos los conocimientos adquiridos durante los seis meses como pasante en este grupo, al Doctor MARIO ANDRES BENAVIDES RIASCOS, Coordinador del grupo de Jurídico, por su asesoría y colaboración en la realización de este proyecto, a todos los funcionarios que colaboraron día a día en la realización de este trabajo de pasantía, a todos ellos mil y mil gracias.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. RESEÑA HISTORICA DE LA ENTIDAD	18
1.1 PRESENTACION DE LA DIAN	18
1.2 MISION	18
1.3 VISION	18
1.4 OBJETIVO	19
1.5 VALORES	19
1.6 PRINCIPIOS	20
1.7 MECANISMOS	21
1.8 FUNCIONES DE LA DIAN	21
1.9 POLITICAS DE LA DIAN	22
1.10 ESTRUCTURA GENERAL DE LA ENTIDAD	22
1.11 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DIAN IPIALES	23
2. OBJETIVOS	27
2.1 OBJETIVO GENERAL	27
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	27
3. JUSTIFICACIÓN	28
4. METODOLOGÍA	29
4.1 TIPO DE ESTUDIO	29

4.2 METODO DE INVESTIGACIÓN	29
4.3 FUENTES PARA LA RECOLECCION DE INFORMACIÓN	29
5. MARCO TEORICO	30
6. OBJETIVOS DEL AREA DE FISCALIZACIÓN ADUANERA	34
6.1 OBJETIVOS INTERNOS	34
6.2 OBJETIVOS EXTERNOS	34
7. DESCRIPCION DEL CARGO DE SUSTANCIADOR DE EXPEDIENTES	35
7.1 FUNCIONES	35
7.1.1 Responsabilidades	36
7.2 DEFINICION DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE MERCANCÍAS APREHENDIDAS	37
7.3 APLICACIÓN DE SANCIONES Y MULTAS	37
8. PROBLEMAS DETECTADOS DENTRO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS COMO PASANTE EN EL AREA DE FISCALIZACION	39
9. CONFORMACION Y PROCEDIMIENTOS EN EL MANEJO DE UN EXPEDIENTE	41
9.1 CONFORMACION DE UN EXPEDIENTE	41
9.1.1 Carátula	41
9.1.2 Foliación de los documentos	42
9.1.3 Hoja de ruta	43
9.1.4 Acta de Aprehensión	43
9.1.5 Acta de inventario físico	43
9.1.6 Auto comisorio aduanero	44

9.1.7 Documento de ingreso, inventario y avalúo de la mercancía DIAM	44
9.1.8 Auto de apertura de expediente	44
9.2 PROCEDIMIENTOS EN EL MANEJO DE UN EXPEDIENTE	44
9.2.1 Requerimiento especial aduanero	45
9.2.2 Auto de traslado	46
10. IMPORTANCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE UN TERMINO PROCESAL	48
10.1 TERMINO PROCESAL	48
10.1.1 Importancia De Un Termino Procesal	49
10.2 SILENCIO ADMINISTRATIVO	49
10.2.1 Silencio administrativo positivo	49
10.2.2 Silencio administrativo negativo	50
11. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TERMINOS PROCESALES	51
11.1 EVACUACION OPORTUNA DE EXPEDIENTES	51
11.2 CONFORMACION DE UN COMITÉ SUPERVISOR	52
11.3 ESTABLECER PARÁMETROS DENTRO DEL AREA DE FISCALIZACIÓN	54
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS	61

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Estructura Administración Delegada de Aduanas de Ipiales (Organigrama)	26
Figura 2. Conformación y procedimientos del manejo de un expediente	47

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Problemas Detectados en el área de Fiscalización y posibles Soluciones	40
Tabla 2. Plan de Acción.	56

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo G. Acta de Comité de Supervisión	62

RESUMEN

Al plantear mecanismos que permitan mejorar, el control de términos procesales, en el área de Fiscalización de la DIAN de Ipiales, se determino hacerlo mediante alternativas, en primera instancia se determino la Evacuación de Expedientes como una buena alternativa, la cual permitió disminuir las altas cargas de trabajo, evitando de este modo atrasos en los procesos e inconvenientes para los usuarios, sobre los cuales se ha desarrollado un respectivo proceso. Otra alternativa implementada fue la Conformación de un Comité Supervisor, mediante la cual se logro establecer una unificación de criterios entre los funcionarios asignados a esta área, realizando una retroalimentación de la manera como se deben surtir los tramites en cada proceso, teniendo en cuenta los términos procesales establecidos, también se decidió evaluar el rendimiento de cada funcionario, y del área en general. Por último se planteo una tercera alternativa, que es la creación de una base de datos, con la cual se logre una sistematización de los procesos y una optimización de los mismos. Esta alternativa solamente se dejó planteada, ya que para su ejecución requiere de un lapso de tiempo de seis a ocho meses, y la colaboración de un ingeniero de sistemas.

Es de esta manera como se contribuyó al mejor desempeño de las labores asignadas para esta área, generando mediante estas nuevas herramientas beneficios para los Sustanciadores de Expedientes, permitiéndoles depurar las altas cargas de trabajo, lograr un mejor aprovechamiento del tiempo y una mayor organización a nivel interno del área, evitando de este modo la Figura del Silencio Administrativo Positivo, a la que se exponen los funcionarios en caso de incumplimiento de los términos procesales establecidos.

ABSTRACT

When outlining mechanisms that allow to improve, the control of procedural terms, in the area of Inspection of the DIAN of Ipiales, you determines to make it by means of alternative, in first instance you determines the Evacuation of Files like a good alternative, which allowed to diminish the discharges work loads, avoiding back payments this way in the processes and inconveniences for the users, on which a respective process has been developed. Another implemented alternative was the Conformation of a Comité Supervisor, by means of the one which you achievement to establish an unification of approaches among the officials assigned to this area, carrying out a feedback in the way like they should be provided the you process in each process, keeping in mind the established procedural terms, he/she also decided to evaluate each official's yield, and of the area in general. Lastly you outlines a third alternative that is the creation of a database, with which is achieved a systematizing of the processes and an optimization of the same ones. This alternative was only left outlined, since for its execution it requires of a lapse of time from six to eight months, and the collaboration of an engineer of systems.

It is this way like it was contributed to the best acting in the works assigned for this area, generating by means of these new tools benefits for the Sustanciadores of Files, allowing them to purify the discharges work loads, to achieve a better use of the time and a bigger organization at internal level of the area, avoiding the Figure of the Positive Administrative Silence this way, to which the officials are exposed in the event of nonfulfilment of the established procedural terms.

GLOSARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTIFICACIÓN: documento en que consta la resolución comunicada.

PROCESO: institución jurídica, regulada por el derecho procesal, mediante la cual los órganos a los que el estado tiene encomendada la función jurisdiccional resuelven los diferentes conflictos de intereses relevantes en el plano jurídico, que se producen en cualquier forma de convivencia humana.

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

TRAMITE: cada uno de los estados y diligencias que hay que recorrer en un proceso hasta su conclusión.

INTRODUCCIÓN

La administración de impuestos y aduanas nacionales de Ipiales – DIAN cumple su misión a través de tres grandes procesos que son de impuestos, de Aduanas y de Cambios; siendo estos dos últimos los que controlan y hacen más fácil el cumplimiento de las normas Aduaneras y cambiarias que se derivan de las operaciones del Comercio internacional. Además la Administración delegada de Aduanas de Ipiales se encarga de los procesos de aduanas y cambios dentro de su jurisdicción por lo que Ipiales es un centro estratégico para el desarrollo del Comercio internacional en Colombia, ya que esta ciudad es la puerta de ingreso de mercancías al territorio Aduanero Nacional.

Dentro del contexto interno que maneja la DIAN de Ipiales y mas específicamente la División de Fiscalización Aduanera se hace importante la implementación de mecanismos que faciliten el control de expedientes en cuanto a términos procesales se refiere. Ya que en el transcurso practico de la pasantía realizada en el cargo de Sustanciador de expedientes en el área de Fiscalización, es necesario lograr una completa organización que ayude a la optimización en el manejo de los expedientes, a cada actuación que se le debe seguir a los mismos y en el tiempo legalmente establecido con lo cual se pretende evitar desavenencias posteriores, manteniendo completo orden en el manejo de los procesos, los diferentes procedimientos que se siguen en el momento de realizar decomisos y aprehensiones y la particularidad con que se maneja cada caso dependiendo del grado de infracción cometida.

1. RESEÑA HISTORICA DE LA ENTIDAD

1.1 PRESENTACION DE LA DIAN

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, es una entidad Administrativa especial, de carácter técnico, la cual posee autonomía administrativa, presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la cual le compete la administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas, los derechos de aduanas y los demás impuestos nacionales que no sean responsabilidad de otra entidad del Estado y ejerce las funciones de control y vigilancia que tenía asignadas la Superintendencia de Cambios, en materia de importación y exportación de bienes y servicios.

En Ipiales la DIAN se encuentra catalogada como una administración delegada la cual se encarga del manejo y control de todos los procesos de régimen tanto aduanero como cambiario que se presentan en esta zona de frontera.

1.2 MISION

En la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia somos responsables de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el Sistema Tributario Aduanero y Cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de Comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos.

1.3 VISION

En el 2006 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia ha consolidado la autoridad fiscal del Estado, la autonomía institucional, altos niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones que controla y facilita, la integralidad y aprovechamiento pleno de la información, de los procesos y de la normatividad, el aporte de elementos técnicos para la adecuación de la carga fiscal y la simplificación del sistema tributario, aduanero y cambiario, contando con un equipo de funcionarios públicos comprometido y formado para salvaguardar los intereses del Estado con un sentido del servicio, un soporte tecnológico integral y permanentemente actualizado y un régimen administrativo especial propio de una

entidad moderna que responde a las necesidades de la sociedad , funcionarios, contribuyentes y usuarios.

1.4 OBJETIVO

Controlar eficazmente la evasión, el contrabando y las infracciones cambiarias

1.5 VALORES

? **Honestidad.** Es la coherencia entre lo que se siente, piensa, dice y hace. Es pureza y transparencia como la del espejo en el que nos podemos ver para encontrarnos a nosotros mismos y en el que cada cual pueda mirarse sin vergüenza y sin rubor.

Se es honesto cuando se actúa transparentemente, respecto a nosotros y a nuestros semejantes, en la vida social, laboral y familiar.

? **Servicio.** Es la actitud y convicción personal de satisfacer necesidades de nuestros semejantes desinteresadamente. Es dar con amor sin esperar nada a cambio.

Servir es contribuir a construir la felicidad, el bienestar y la armonía propios y ajenos. Servimos cuando ofrecemos calidad en todo lo que hacemos.

? **Equidad.** Es el hábito de dar a cada uno lo que es suyo; es conocer que toda persona tiene unos derechos que se deben respetar. Se es equitativo cuando se obra con justicia, rectitud, razón e imparcialidad.

? **Productividad.** Es el aporte que hace un individuo a la empresa y a la sociedad con su trabajo, y en el que se refleja voluntad, creatividad, compromiso y espíritu de servicio.

Se es productivo cuando hay empeño en ofrecer cada vez los mejores resultados en todo lo que se hace.

? **Compromiso.** Es responder por una obligación contraída, es una palabra empeñada con alguien, con una idea, con una tarea o un propósito. Es hacerse cargo y responder cabalmente por sus deberes y responsabilidades.

El compromiso se manifiesta cuando se manifiesta una actitud responsable y positiva hacia los deberes, metas y propósitos.

? **Auto desarrollo.** Es el empeño permanente por aprender, crecer espiritual y materialmente y alcanzar una clara conciencia de las cosas para poder obrar con autonomía y responsabilidad, de manera que forjemos nuestro propio sentido de la vida

? **Respeto.** Es ver a los semejantes y a la naturaleza como parte de si mismo, manteniendo un compromiso permanente con la vida.

Es el reconocimiento de la diversidad y de la comprensión de los demás seres humanos, a los que les debemos consideración.

? **Impecabilidad.** Es estar en procura permanente de superar las debilidades y limitaciones, de dar lo mejor de si mismo en cada cosa que se hace y de hacer uso óptimo de su capacidad y de los recursos disponibles.

El ser impecable despierta la persistencia de la hormiga, el sentimiento del artista, la fluidez del agua y la realidad del presente.

? **Creatividad.** Es mantener vivo el espíritu y actitud hacia el cambio, procurando la innovación y el mejoramiento en el trabajo; es ver con amplitud la profundidad, extensión y complejidad de la vida. El ser creativo es el mismo ser en libertad, amante de la incertidumbre, la apertura y la renovación; es alguien que se esfuerza por trascender sus propios miedos, prejuicios y rutinas.

? **Solidaridad.** Es el sentimiento que mueve a las persona a prestarse ayuda mutua. Es compartir ideas, sueños, emociones, esfuerzos. Es apoyar y ponerse en la situación del otro.

La persona solidaria reconoce el profundo vínculo humano que lo une a los otros y asume como propias las necesidades de los demás.

El desarrollo institucional de la DIAN fundamenta el crecimiento integral de las personas que la conforman y el mejoramiento de las relaciones entre ellas. De acuerdo con lo anterior, la entidad ha establecido algunos mecanismos e incentivos que tienen como objeto fundamental impulsar el potencial de los servidores.

1.6 PRINCIPIOS

? Es una entidad con identidad cultural basada en principios y valores institucionales interiorizados con una gestión participativa del talento humano dentro de un sistema gerencial que permite el mejoramiento continuo, integrado y armónico de todas sus áreas.

? Orientada al servicio al usuario como pilar fundamental del cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones formales.

? Con proyección educativa a los ciudadanos para formar la cultura de la contribución y responsabilidad tributaria.

1.7 MECANISMOS

? **Educación.** A través de sus componentes de inducción, reinducción, capacitación, formación técnica especializada, formación para el desarrollo corporativo, investigación, decencia y servicios educativos, busca promover la comprensión de la realidad institucional, el desarrollo de las personas y su promoción en la carrera tributaria y aduanera en aras de optimizar la productividad y el cumplimiento de la misión institucional.

? **Sistema de Carrera.** La carrera tributaria y aduanera busca establecer las rutas a través de las cuales los servidores de la contribución pueden proyectar su desarrollo profesional e individual.

? **Bienestar.** Las acciones de bienestar se orientan en dos sentidos; el primero, al mejoramiento de la calidad de vida, a partir del fortalecimiento de la autonomía y responsabilidad que cada persona tiene en su propio desarrollo; el segundo, está encaminado al bienestar de los funcionarios en los puestos de trabajo y se acomete a través de los programas de salud ocupacional.

? **Beneficios Económicos.** Tales como prima técnica, diferencia remuneratoria por designación de jefatura, prima de dirección, incentivo por desempeño grupal, incentivos al desempeño en fiscalización y cobranzas e incentivo por desempeño nacional.

1.8 FUNCIONES DE LA DIAN

? Administrar los impuestos de renta y complementarios, timbre y sobre las ventas.

? Dirigir, administrar la gestión aduanera, incluyendo aprensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la nación.

? Administrar los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional, cuya competencia no esté asignada a otras entidades del estado, bien sea de impuestos internos o al comercio exterior.

? Actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios en los asuntos de su competencia.

? Controlar y vigilar el cumplimiento del régimen cambiario en materia de exportación e importación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, subfacturación y sobrefacturación de esta operación.

1.9 POLITICAS DE LA DIAN

? Desarrollar una cultura de servicio, con el fin de facilitarle al contribuyente y usuario el cumplimiento de sus obligaciones.

? Implementar planes y programas para reducir en las proporciones establecidas en los indicadores, la evasión de impuestos internos y externos, los delitos fiscales y el contrabando.

? Establecer mecanismos oportunos y ágiles de comunicación y concertación entre las diferentes áreas y niveles de la entidad, con el ánimo de conformar un sistema de coordinación.

? Promover la acción interinstitucional de comunicación e intercambio de información, especialmente con las entidades que inciden en la DIAN.

? Trabajar conjuntamente con los gremios económicos, para coordinar las actividades de lucha contra el contrabando, la evasión y mantenerlos informados de las actividades que realiza la DIAN.

? Desarrollar campañas de capacitación y divulgación destinadas a prevenir los fenómenos de evasión y contrabando.

? Propender por un potencial humano altamente calificado y con un comportamiento ético que facilite enfrentar integralmente los fenómenos de la evasión, el contrabando y la corrupción.

1.10 ESTRUCTURA GENERAL DE LA ENTIDAD

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará sus funciones en cuatro niveles, así:

? Dirección o Nivel Central: Compuesta principalmente por la dirección general, encargada de fijar la política general de la entidad, en materia de impuestos, aduanas y cambios; dirige las acciones que permitan su desarrollo.

? Nivel Regional y Especial: Conformado por las Direcciones Regionales de Impuestos y Aduanas Nacionales y las Administraciones Especiales de Impuestos o de Aduanas.

? Nivel Local: Bajo la jurisdicción de la Dirección Regional.

? Administraciones Delegadas: Bajo la jurisdicción de la Dirección Regional, lo que facilita la dirección y coordinación técnica y administrativa de los asuntos que le competen a la entidad en todo el país.

La DIAN está conformada en todo el país por seis direcciones regionales:

- ? Dirección Regional Centro.
- ? Dirección Regional Centro Occidente.
- ? Dirección Regional Norte.
- ? Dirección Regional Noroccidente.
- ? Dirección Regional Nororiental.
- ? Dirección Regional Sur Occidente.

Y seis Administraciones especiales:

- ? De Impuestos de los Grandes Contribuyentes de Santa Fe de Bogotá.
- ? De Impuestos de las Personas Jurídicas de Santa Fe de Bogotá.
- ? De Aduanas de Santa Fe de Bogotá y su delegada de Leticia.
- ? De Servicios Aduaneros Aeropuerto El Dorado de Santa Fe de Bogotá.
- ? De Aduanas de Buenaventura.
- ? De Aduanas de Cartagena.

1.11 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DIAN – IPIALES

Es importante conocer la estructura de la Administración Delegada de Impuestos y Aduanas Nacionales de IPIALES la cual está conformada de la siguiente manera:

? **Despacho del Administrador:** Organiza, dirige y controla los procesos a cargo de las divisiones: Fiscalización Aduanera, Recursos Físicos y Financieros y Servicio al Comercio Exterior.

? **Secretaría:** Encargada de realizar todo el papeleo relacionado con el despacho del administrador.

? **Grupo de Liquidación Aduanera:** Desarrolla el proceso final de definición de la situación jurídica de la mercancía.

? **Coordinador de Planeación y Delegado de Control Interno:** Trabaja por el fortalecimiento de los elementos constitutivos del sistema de control interno, evalúa permanentemente el funcionamiento de este sistema, planea y programa la realización de auditorías integradas, efectúa auditorías permanentes a los sistemas computarizados de la DIAN y presenta al Ministro de Hacienda y Crédito

Público y al Director de la DIAN los dictámenes como informes y recomendaciones resultado de las auditorías.

? **Grupo de Comercialización:** Dispone de los bienes aprendidos, decomisados o abandonados a favor de la nación, controla las entidades autorizadas para almacenarlos, contabiliza las operaciones relacionadas con la disposición de mercancías, controla y aplica sanciones, si es necesario, a las entidades autorizadas para almacenar mercancías aprendidas, decomisadas o abandonadas.

? **Grupo Jurídico:** Determina, mantiene y administra una base documental sobre la legislación, jurisprudencia y doctrina tributaria, aduanera y cambiaria, representa a la DIAN ante autoridades de la jurisdicción contencioso administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria, resuelve recursos de la vía gubernativa interpuestos sobre actos administrativos de determinación, compila y divulga la legislación, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

? **División Recursos Físicos y Financieros:** Administra los Recursos Financieros, Físicos y la prestación de los servicios generales, realiza la compra y mantenimiento de las sedes donde funcionan las administraciones, así como de los equipos, muebles y demás elementos necesarios para el desarrollo de las actividades, colabora con la oficina de planeación en el anteproyecto y distribución del presupuesto de la DIAN y del Fondo de Gestión, rinde cuentas fiscales de la entidad ante la Contraloría General de la República y administra los servicios de fotocopias, correspondencia, inventario y archivo de la institución.

? **División de Servicio al Comercio Exterior:** Encargada de desarrollar las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero.

? **División de Fiscalización Aduanera:** Administra las labores de prevención, investigación, determinación y sanción de infracciones a los regímenes tributario, aduanero y cambiario, elabora programas de Control de los gravámenes administrados por la DIAN y los de control de cambios que le competen, define y establece el plan de fiscalización, controla y evalúa la ejecución del mismo, establece los manuales, métodos y procedimientos y diseña las herramientas para las actividades de fiscalización.

✍ **Grupo de Infracciones Aduaneras:** Control y represión del contrabando.

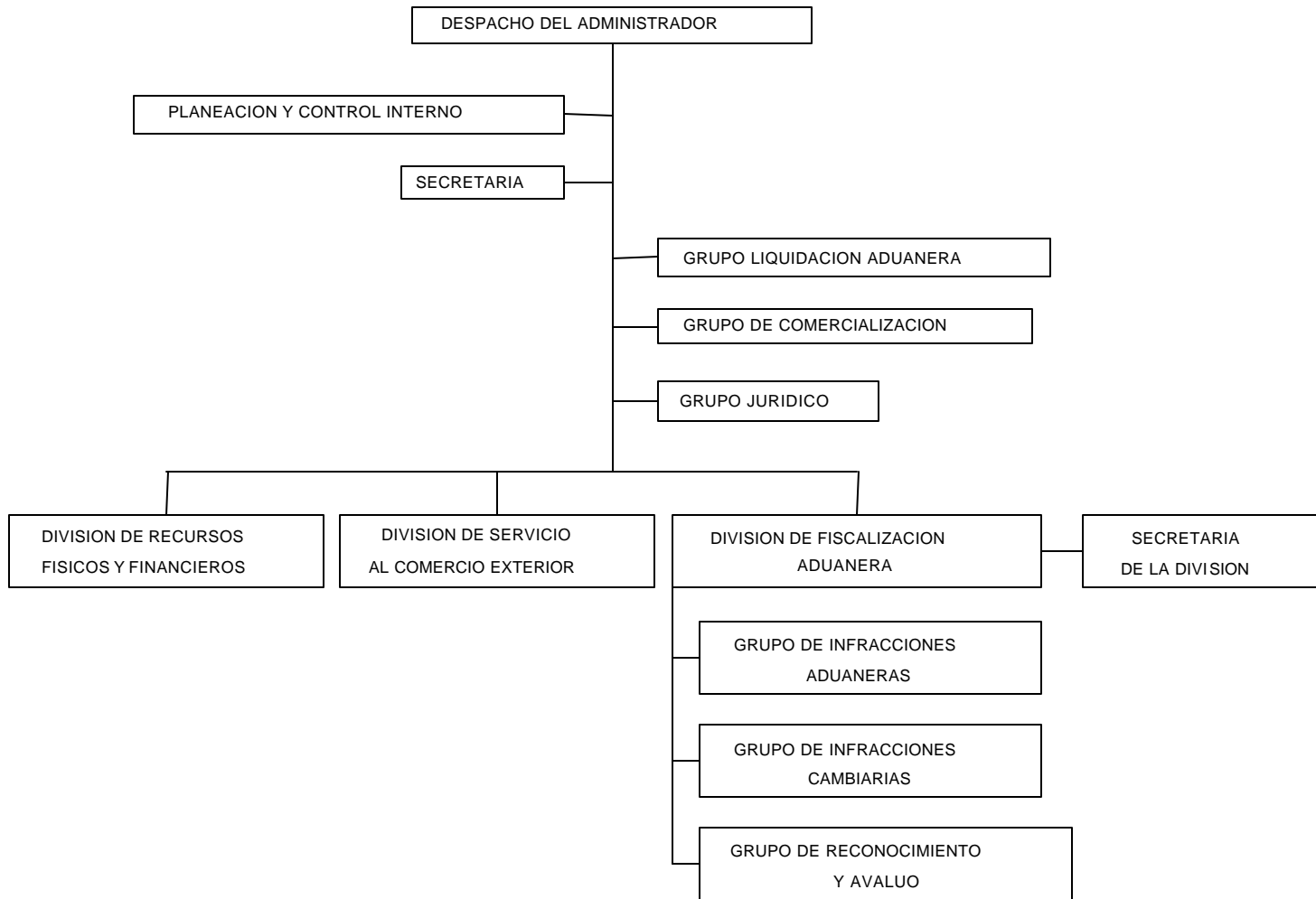
✍ **Grupo de Infracciones Cambiarias:** Controla la canalización de divisas, por concepto de las operaciones de importación y exportación.

✎ **Grupo de Reconocimiento y Avalúo:** Realiza reconocimiento y avalúo a mercancías aprendidas por la DIAN, como valor base que aparece en los expedientes abiertos por el ingreso de mercancías a territorio nacional.

La estructura organizacional DIAN-IPIALES, se encuentra resumida en la Figura 1.

FUENTE: DIAN – Ipiales 2005.

FIGURA 1. ADMINISTRACIÓN DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE IPIALES (Organigrama)



2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

? Plantear mecanismos que permitan mejorar el manejo de términos procesales en los expedientes a cargo del área de Fiscalización con el fin de evitar desavenencias posteriores.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

? Identificar claramente la conformación y procedimientos en el manejo de un expediente

? Determinar la importancia en el cumplimiento de un término procesal e indagar el porque se falla en los mismos.

? Proponer alternativas de solución encaminadas a mejorar el control de expedientes en cuanto a términos procesales se refiere.

3. JUSTIFICACIÓN

Partiendo del hecho de que el buen funcionamiento de una organización no solo depende de los altos directivos si no también del compromiso integro de todas las personas que las conforman y de un buen uso de las herramientas de control existentes al interior de la misma, es necesario identificar claramente los mejores y más eficaces procedimientos que permitan agilizar el desarrollo del trabajo y obtener los mejores resultados.

Es por eso que se hace necesario crear nuevas opciones que sirvan como herramientas de ayuda para contribuir al mejor desempeño en las labores asignadas con el fin de evitar falencias que se presentan en el control de expedientes y facilitar con esto el control en el vencimiento de los términos procesales en el área de fiscalización aduanera de la DIAN de Ipiales, generando así beneficios para los sustanciados de expedientes de esta área y por consiguiente se logren depurar las altas cargas de trabajo y lograr un mejor aprovechamiento del tiempo y una mayor organización y con ello evitar la figura del silencio administrativo positivo a la que se exponen lo funcionarios en caso de incumplir en un término procesal.

4. METODOLOGIA

4.1 TIPO DE ESTUDIO

Para llevar a cabo el planteamiento de mecanismos de mejora para el cumplimiento de los términos procesales en el área de Fiscalización aduanera de la DIAN de Ipiales se utilizará el estudio DESCRIPTIVO, ya que se pretende hacer una descripción de los procedimientos que se siguen en el área de trabajo.

Después de conocer y describir los procesos, es conveniente utilizar otro tipo de estudio que es el ANALÍTICO el cual permitirá identificar falencias presentadas en el cargo y plantear posibles soluciones que permitan mejorar el manejo del control de los términos procesales.

4.2 METODO DE INVESTIGACIÓN

El método planteado para el logro de los objetivos será DESCRIPTIVO-ANALITICO Con el cual se pretende deducir situaciones no favorables que vienen presentándose en la división de Fiscalización de la administración de Aduanas de Ipiales.

4.3 FUENTES PARA LA RECOLECCION DE INFORMACIÓN

Las fuentes a las cuales se acudirá para obtener la información requerida son las fuentes de información secundaria como son:

- ? Internet
- ? intranet
- ? Manual de funciones del área de Fiscalización
- ? Personal Capacitado de la DIAN
- ? Decreto 2985 de 1999 y decreto 1232 de 2001

5. MARCO TEORICO

Dentro de la Dirección De impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. El área de Fiscalización Aduanera juega un papel de vital importancia en el logro del objetivo primordial de la Organización. La división de Fiscalización Aduanera se encarga de todas las acciones e investigaciones que realiza la administración tributaria, encaminadas a verificar y promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de informar declarar y determinar correctamente los impuestos por parte de los contribuyentes responsables y agentes tenedores, proferir los actos preparatorios para la determinación de dichas obligaciones y proponer las respectivas sanciones a los infractores.

Según el Artículo 470 del Decreto 2685 correspondiente al Estatuto Aduanero, Dentro de las facultades de Fiscalización y Control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá:

- a) Adelantar políticas preventivas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones Aduaneras.
- b) Adelantar las investigaciones que estime conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas.
- c) Verificar la exactitud de las declaraciones, documentos soporte u otros informes, cuando lo considere necesario para establecer la ocurrencia de hechos que impliquen un menor monto de la obligación tributaria aduanera o la inobservancia de los procedimientos aduaneros.
- d) Ordenar la práctica de la prueba pericial necesaria para analizar y evaluar el comportamiento del proceso industrial, o de manufactura, o comercial para establecer la cantidad de materias primas o mercancías extranjeras utilizadas en los mismos, cuando hayan sido transformadas o incorporadas a la reducción de bienes finales.
- e) Ordenar mediante resolución motivada, el registro de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales, vehículos y medios de transporte de importador, exportador, propietario o tenedor de la mercancía, el transportador, el depositario, intermediario, declarante o usuario, o de terceros depositarios de sus documentos contables o sus archivos, o de terceros intervinientes en

la operación aduanera, siempre que no coincida con su casa de habitación en el caso de personas naturales.

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

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

La competencia para ordenar el registro y el aseguramiento de que trata el presente literal, corresponde al administrador de aduanas o de impuestos y Aduanas Nacionales y al Subdirector de Fiscalización Aduanera, quienes actuarán en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera. Esta competencia es indelegable.

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

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

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

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

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

- h) Citar o requerir al usuario aduanero, a los auxiliares de función aduanera, o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios y recibir declaraciones, testimonios, interrogatorios, confrontaciones y reconocimientos, y citar al usuario o a terceros para la práctica de dichas diligencias.
- i) Solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas que deben surtir en el exterior o practicarlas directamente, valorándolas conforme a la sana crítica u obtenerlas en desarrollo de convenios internacionales de intercambio de información tributaria, aduanera y cambiaria en concordancia con lo dispuesto en los artículos 746-1 y 746-2 del Estatuto tributario.
- j) Solicitar el apoyo de las autoridades del estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias en que así lo requieran.
- k) Tomar las medidas cautelares necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión de la mercancía y en general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de las sanciones a que haya lugar¹.

En el área de Fiscalización el Cargo principal que se desempeña es el de Sustanciador de Expedientes, en el cual se realizan diversas funciones como son todos los trámites de los documentos relacionados en el expediente para proyectar una actuación administrativa teniendo como soporte todas las normas incluyéndose en estas el cumplimiento de los términos procesales que incurran en cada actuación, para evitar con esto que se de lugar al Silencio Administrativo Positivo.

Como lo expone el Decreto 2685 de 1999 por el cual se reglamenta la Legislación Aduanera:

Habrà 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 proceso y proferido la decisión de fondo.

¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, Estatuto Aduanero 2002 - Decreto 2685 de 1999 (Art. 469,470), Santa Fe de Bogotá, D.C.: imprenta Nacional de Colombia, 2000, p. 217, 218,219.

[Por lo tanto hay que tener en cuenta el día exacto desde el cual empiezan a correr los términos procesales].

Desde el momento que la autoridad Aduanera expida el acta de aprehensión se deben contar los 20 días siguientes, dentro de los cuales se deberá efectuar la diligencia de Reconocimiento y Avalúo definitivo de la mercancía aprehendida.

[Posterior a este, la Autoridad aduanera podrá formular Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanción o para definir la situación jurídica de la mercancía].

La autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para proferir este acto Administrativo el cual deberá contener como mínimo; la identificación del destinatario del Requerimiento; relación detallada de los y omisiones de aprehensión y avalúo de la mercancía; las pruebas practicadas; las normas presuntamente infringidas; termino para dar respuesta al Requerimiento y sanción que propone si se procede.

La respuesta al Requerimiento especial Aduanero se deberá presentar por el presunto infractor dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación y en ella deberá formular por escrito sus objeciones y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero se decretará mediante auto motivado la práctica de las pruebas solicitadas que sean conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación.

El auto que decreta dichas pruebas se deberá notificar por estado. [Contra el mismo procede el recurso de reposición], el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y resolverse dentro de los tres (3) días siguientes a su interposición.

El término para la práctica de pruebas será de treinta (30) días si es en el país y de cincuenta (50) días si es en el exterior y correrá a partir de la ejecutoria del documento que las decreto²

² Ibid., p. 260, 262,265.

6. OBJETIVOS DEL AREA DE FISCALIZACIÓN ADUANERA

6.1 OBJETIVOS INTERNOS

- ? Realizar un adecuado manejo de expedientes llevando un adecuado procedimiento, desde el momento de la Aprehensión de la Mercancía hasta que se determina el traslado del mismo al Área de Liquidación.
- ? Proferir autos y proponer sanciones en el seguimiento de un proceso por alguna violación al régimen cambiario.
- ? Cumplir estrictamente con los términos procesales ya estipulados.

6.2 OBJETIVOS EXTERNOS

- ? Constatar mediante investigaciones la verificación de las obligaciones tributarias y promoverlas.
- ? Determinar y declarar correctamente el cumplimiento en cuanto a impuestos por parte de contribuyentes y agentes tenedores.
- ? Proponer las respectivas sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones tributarias.

7. DESCRIPCIÓN DEL CARGO DE SUSTANCIADOR DE EXPEDIENTES

El cargo desempeñado en la Administración Delegada de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN fue el de Sustanciador de Expedientes.

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

7.1 FUNCIONES

Las funciones encomendadas fueron:

? Recibir los expedientes, conforme a la distribución realizada por el Jefe de la División o del Grupo Ejecutor.

? Adelantar los casos asignados, ordenar las pruebas que se deben allegar al expediente y en general adelantar los trámites necesarios para la sustanciación del mismo y proyectar la actuación administrativa preparatoria y/o definitiva a que haya lugar dentro de los diferentes procesos de determinación aduanera.

? Practicar visitas administrativas de inspección, vigilancia y control a los usuarios aduaneros, cuando así se determinen.

? Tramitar y evacuar los expedientes dentro de los términos legales. Llevar el control de la gestión adelantada y el control de los expedientes a cargo.

? Velar por la seguridad y confidencialidad de la información.

? Participar en los programas de capacitación adelantados por la Entidad y aplicar los conocimientos adquiridos en esta.

? Velar por el uso adecuado de los materiales y equipos asignados para el desarrollo de sus funciones.

? Desempeñar las demás funciones que le asigne el Jefe Inmediato, de acuerdo con la naturaleza del cargo.

7.1.1 Responsabilidades. La División de Fiscalización Aduanera se encarga de todas las acciones e investigaciones que realiza la administración tributaria encaminadas a verificar y promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de informar, declarar y determinar correctamente los impuestos por parte de los contribuyentes, responsables, y agentes tenedores, proferir los actos preparatorios para la determinación de dichas obligaciones y proponer las respectivas sanciones.

Las Divisiones encargadas del proceso de Fiscalización son:

? **En el nivel central:** la Subdirección de Fiscalización tributaria y la subdirección de normalización de PYMES

? **En el nivel regional:** en las administraciones especiales y locales de impuestos: la División de Fiscalización Tributaria.

? **En las administraciones especiales y locales de impuestos y aduanas:** la División de Fiscalización Tributaria y Aduanera.

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, los funcionarios del área de fiscalización formulan pliegos de cargos, requerimientos, emplazamientos, autos y demás actos. Ejerce el control superior a los importadores, exportadores, depósitos habilitados, transportadores, sociedades de intermediación aduanera y en general a los auxiliares del servicio aduanero.

Además se encarga de planear, dirigir y controlar y evaluar el cumplimiento del Régimen Cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a la misma, financiación en moneda extranjera, subfacturación y demás actividades relacionadas con la investigación.

Esta división se encarga del proceso de expedientes; desde el momento de aprehensión de una mercancía hasta que se traslada este a liquidación, no sin antes proferir autos y proponer sanciones por alguna violación al Régimen Cambiario.

Este es el procedimiento único, seguido para expedir una liquidación oficial; o una sanción resolutoria; o una resolución de decomiso. Para esto último faltarían indicar dos etapas procesales previas al requerimiento especial, que son la aprehensión y, dentro de los 20 días siguientes, el reconocimiento y avalúo de la mercancía (30 días después de este se dicta el requerimiento especial).

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

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

7.2 DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE MERCANCÍAS APREHENDIDAS

- ? Recibe antecedentes de mercancías retenidas por otras entidades: fuerzas militares, policía, fiscalía, etc. (grupo de secretaria).
- ? Comisionar funcionario para adelantar diligencia de inventario y aprehensión de la mercancía puesta a disposición de la DIAN (jefe de división o grupo).
- ? Realizar inventario y elaborar acta de aprehensión (Grupo Operativo).
- ? Recibe actas de aprehensión de investigadores, divisiones técnicas y división de servicio al comercio exterior. (grupo de secretaria).
- ? Elabora auto de apertura y abre expediente. (Grupo de secretaria).
- ? Realiza sorteo y asigna expedientes. (jefe de división o grupo).
- ? Adelantar diligencia de reconocimiento y valoración de la mercancía. (Avaluador).
- ? Elaborar Requerimiento Especial Aduanero por mercancía aprehendida (Sustanciador).
- ? Revisa y firma pliego de cargos (jefe división o grupo).
- ? Enviar expedientes con Requerimiento Especial Aduanero a la división de documentación, para su notificación (grupo secretaria).

7.3 APLICACIÓN DE SANCIONES Y MULTAS

- ? Recibir información de infracción en lugar habilitado o expedientes para Requerimiento Especial Aduanero (jefe de división o grupo).
- ? Recibir expediente ejecutoriado para aplicar sanciones (jefe de división o grupo).
- ? Recibir información de procesos originados en el área (jefe de división o grupo).

- ? Proferir auto de apertura de expediente y comisionar a un funcionario (jefe de división o grupo).
- ? Analizar la conducta, expediente pruebas que obran en el (sustanciador).

- ? Ordenar practica de pruebas si se considera que faltan para completar el expediente (jefe de división o grupo).

- ? Practicar las pruebas y determinar si se dio la infracción (jefe de división o grupo).

- ? Proferir Requerimiento Especial Aduanero que propone la aplicación de la sanción correspondiente (jefe de división o grupo).

- ? Enviar expedientes a la División de Documentación (jefe de división o grupo).

- ? Proferir auto de archivo (jefe de división o grupo).

8. PROBLEMAS DETECTADOS DENTRO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS COMO PASANTE EN EL AREA DE FISCALIZACION

Después de haber observado durante seis meses el funcionamiento en el área de Fiscalización se detectaron los siguientes problemas:

? Debido a la gran cantidad de expedientes que se encuentran en espera de notificación y para trasladar, no hay suficiente orden que permita identificar claramente hasta que día se vencen los términos para los distintos tramites; esto se da por falta de control por parte de la Jefe de la División; lo que conlleva a que se presenten posibles demandas por parte de los usuarios por irregularidades en la entrega de la mercancía y en el seguimiento oportuno de los procesos. Para evitar que esto continúe se hace necesario llevar un control tanto de los funcionarios como de las actividades a estos asignadas en el área en aspectos como parte sustantiva y formal de los actos administrativos y la debida conformación de los expedientes, además de una retroalimentación para consolidar la unificación de criterios.

? Se evidencia descuido con algunos documentos que no han sido conformados en expedientes por el contrario se encuentran archivados como folios sueltos en carpetas, esto trae como consecuencia en primera instancia que los procesos no sean debidamente llevados y en algunos casos el vencimiento de los términos sin haberle dado el manejo necesario al mismo. Y por ende desacuerdos con los interesados. Para evitar estos inconvenientes es necesario que una vez realizadas las aprehensiones se proceda a conformar el expediente y cada vez que un nuevo documento llegue se haga inmediatamente la entrega al funcionario que este llevando el proceso para que haga la respectiva foliación del mismo.

? Inconsistencias en Notificaciones de actos administrativos, con datos no precisos, en los nombres, direcciones, y en otros casos se notifican a personas que no aparecen relacionados en el encabezado del acto administrativo. Esto se presenta en debido a la falta de unificación de criterios entre funcionarios; falta de capacitaciones en el tema de cómo se debe notificar; para evitar que esto continúe es necesario capacitar a los funcionarios de la División en lo referente a Notificaciones y evaluar su desempeño y la calidad de los actos administrativos de cada uno de manera regular.

**TABLA 1. PROBLEMAS DETECTADOS EN EL AREA DE FISCALIZACION Y
POSIBLES SOLUCIONES**

PROBLEMA	CAUSAS	CONSECUENCIAS	SOLUCION
No existe suficiente orden que permita identificar claramente hasta que día se vencen los términos.	<ul style="list-style-type: none"> - Gran cantidad de expedientes. - Falta de control por parte de la jefe de la División 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibles demandas por parte de los usuarios. -Inconvenientes para el funcionario en el momento de las supervisiones por parte del nivel central 	<ul style="list-style-type: none"> - llevar un control de todas las actividades que cada funcionario realiza, teniendo en cuenta: parte sustantiva y formal de los actos Administrativos y la debida conformación de los expedientes.
Existen documentos que no han sido conformados en expedientes por el contrario se han archivado en carpetas sueltas	<ul style="list-style-type: none"> - Descuido por parte de los funcionarios que realizan las aprehensiones - Falta de organización en la secretaria de la División que es la encargada de recopilar todos los documentos y conformar los nuevos expedientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos no son debidamente desarrollados. - No se respeta el tiempo establecido mediante los términos procesales. - Desacuerdos con los interesados 	<ul style="list-style-type: none"> - Una vez se realicen las aprehensiones se debe conformar el expediente y cada vez que un nuevo documento llegue se deberá entregar inmediatamente al funcionario que esta llevando el proceso, para que este sea anexado y foliado.
Inconsistencias en notificaciones de Actos Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de unificación De criterios entre funcionarios -Falta de capacitación en el tema de notificación 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen datos no precisos (Nombres, direcciones etc.) - En ocasiones se notifica a personas que no están relacionadas en el encabezado del acto Administrativo (REA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a los funcionarios de la División, en lo referente a notificaciones. - Evaluar el desempeño de los funcionarios de manera regular.

FUENTE: La presente investigación.

9. CONFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS EN EL MANEJO DE UN EXPEDIENTE

La participación durante estos seis meses en la División de Fiscalización aduanera, permitió conocer a fondo el manejo y conformación de un expediente e indagar en la manera como se esta llevando cada proceso y su desarrollo. Además se pudo determinar que muchas veces se omiten algunos procedimientos necesarios en el tratamiento de un expediente lo que ha ocasionado inconvenientes y falencias para esta área.

9.1 CONFORMACION DE UN EXPEDIENTE

Cada expediente se conforma con todos los actos que tengan relación con la misma actuación del proceso a seguir en el se incorpora todo el acervo probatorio obtenido en las diferentes instancias del proceso y todos los actos administrativos que profiera la administración durante su tramite.

La apertura de un expediente se realiza mediante auto de apertura.

El reparto de los expedientes se realiza por sorteo entre los funcionarios asignados, para la ejecución específica del proceso para lo cual se levanta un acta con el fin de garantizar la distribución equitativa de las cargas de trabajo de la División entre los funcionarios que la integran, en casos excepcionales y cuando las circunstancias así lo requieran el jefe de la División podrá asignar los expedientes de manera selectiva.

Todo expediente consta de:

9.1.1 Carátula. Todo expediente tiene una carátula, en la cual se registran:

☞ La administración en la cual se encuentra el proceso.

☞ División o Grupo interno de Trabajo en donde se abre el expediente.

☞ Numero del expediente que corresponde a un numero alfa numérico de 15 dígitos, dispuestos consecutivamente de los cuales se identifica:

- CP: Código del Proceso

- AI: Los cuatro dígitos del año gravable que se investiga en el cual se cometió la infracción o al año que correspondan los hechos a investigar.

- AC: Los cuatro dígitos del año calendario en el cual se abre el expediente o año en el cual se inicio la investigación.
- CS: Son 5 dígitos y constituyen el numero consecutivo asignado al expediente, de acuerdo al libro o sistema radicador de Auto de Apertura.
- Nombre del Programa: se indica el nombre del programa que genero la apertura del expediente.
- Código del Programa: en esta casilla se registra el código o denominación del programa al que pertenece el expediente.
- Nombre de la dependencia que generó la investigación. Especificando el nombre de la administración y División respectiva.
- Investigado. Se indica razón social y numero de identificación tributaria o NIT de la persona jurídica investigada; cedula de extranjería si se trata de una persona perteneciente a otro país
- Fecha de vencimiento del Expediente. Se debe registrar la fecha en la cual se vence el expediente de acuerdo a los términos procesales establecidos.
- Numero del expediente Anterior. Esta casilla solo debe ser diligenciada en aquellos casos en que el expediente que se abre es generado por un proceso de un expediente anterior, o en los eventos en que el expediente es remitido a la división por otra dependencia o Administración y debe abrirse nuevamente para darle la numeración respectiva.
- Nombre del Depósito. Indica el nombre del Deposito, almacenadora o lugar en donde se encuentra la mercancía aprehendida.

9.1.2 Foliación de los Documentos. Todos los documentos se incorporaran al Expediente en el mismo orden cronológico en que se aportan o expiden, de igual forma deberá realizarse su foliación en estricto orden consecutivo. La finalidad de la foliación de los documentos que conforman el expediente tiene como objeto primordial el garantizar la integridad y finalidad de los expedientes para que se tenga certeza que las investigaciones adelantadas reúnan la totalidad de los documentos producidos o creados con ocasión de la investigación contenida en el expediente.

- No es permitida la refoliación de los documentos a menos que el jefe de la División lo Autorice mediante auto de refoliación en el que se indica el porque de la medida tomada.

Es conveniente que la incorporación de los documentos se realice de arriba hacia abajo para en ese mismo sentido realizar la refoiación, de este modo en el momento de abrir el expediente se podrá observar la primera hoja archivada y foliada.

La foliación debe ser continua bajo ninguna circunstancia se admitirán foliaciones parciales.

9.1.3 Hoja de Ruta. Corresponde a un formato homologado por la subsecretaría de planeación, el cual debe reposar en el anverso de la carátula del expediente, debe ser diligenciado en su totalidad en ella se registran los documentos en orden cronológico y de foliación comenzando en el folio numero uno de tal manera que exista plena correspondencia entre los folios relacionados en la hoja de ruta con la disposición de todos los actos al interior del expediente. La hoja de ruta debe mantenerse completa, actualizada, indicando la descripción clara y breve del documento que se incorpora al expediente. Para la elaboración de la hoja de Ruta se manejan siglas así:

- F.I. folio Inicial.
- F.F. folio final.
- S.F.I. Subtotal folios Incorporados.
- S.T.F. Gran total de folios.

Además deberá ir firmada por el funcionario que registro la hoja de ruta e incorpore en el expediente el documento.

9.1.4 Acta de Aprehensión. Es el documento que se realiza una vez la mercancía este en poder de la DIAN, con el fin de dar inicio al proceso de investigación. Contiene lugar, fecha de aprehensión, causal de aprehensión, identificación del medio de transporte, y dirección de las personas que intervienen en la diligencia y de las que aparecen como titulares o responsables de las mercancías, descripción de las mismas en forma tal que se identifiquen plenamente; estimación provisional del precio unitario, precio total de la mercancía y relación de las pruebas practicadas o allegadas durante la diligencia.

La aprehensión es un acto de trámite y en consecuencia contra él no procede recurso alguno en la vía gubernativa.

9.1.5 Acta de Inventario Físico. Es el documento que se diligencia en el momento en que se lleva la mercancía al Depósito; es un documento diligenciado estrictamente por funcionarios del depósito con la supervisión de un funcionario de

la DIAN., en este se realiza una breve descripción de la mercancía y señala la fecha en la cual la mercancía ingreso a bodega.

9.1.6 Auto Comisorio Aduanero. Es un documento mediante el cual se nombra a un Funcionario competente para que realice las funciones de Reconocimiento, inventario y avalúo de la mercancía aprehendida.

9.1.7 Documento de Ingreso Inventario y Avalúo DIAM. Es un documento de gran importancia pues es el que se realiza por parte del funcionario nombrado con el fin de que se haga una descripción detallada de la mercancía especificando en este el precio unitario y total de la mercancía, de igual manera la unidad de medida en que esta representada y la cantidad de la misma. En cuanto a la valoración del precio de la mercancía el funcionario asignado lo hace teniendo en cuenta una lista de precios que se encuentran ya establecidos.

9.1.8 Auto de Apertura de Expediente. Por último se procede a aperturar el Expediente mediante un auto el cual consta de un numero consecutivo que corresponde a los cuatro últimos dígitos del numero del expediente en cuestión, la fecha en que se abre el expediente, el nombre del interesado, identificación, numero de acta de aprehensión y por último el nombre del funcionario al cual ha sido asignado el expediente.

Una vez el expediente ha sido conformado se da paso a la repartición del mismo al funcionario correspondiente con el fin de que este inicie a surtir los actos administrativos necesarios al proceso.

9.2 PROCEDIMIENTOS EN EL MANEJO DE UN EXPEDIENTE

Es importante señalar que durante el tiempo transcurrido en el desempeño de la pasantía en la división de Fiscalización Aduanera se ha observado un gran liderazgo por parte de la Jefe de la División y compromiso por parte de los funcionarios que trabajan en esta dependencia, aunque en muchas ocasiones el funcionario al cual le han asignado un pasante,. Descarga todo su trabajo sobre el pasante evadiendo muchas de sus responsabilidades

Durante el tiempo transcurrido en el cargo de Sustanciador de Expedientes tuve bajo mi responsabilidad la realización de 286 requerimientos aproximadamente, 70 autos de traslado, estados, hojas de ruta con la debida foliación, planillas entre otras cosas.

Una vez recibido el expediente el cual es conformado y aperturado en la secretaria de la división, y que consta de Acta de Hechos, acta de Aprehensión, acta de inventario Físico, Documento de ingreso, Inventario y Avalúo (DIAM) y Auto de Apertura; el funcionario al cual han sido asignados los expedientes hace un

análisis de estos y luego procede a entregarlos al pasante con el fin de que se realice el Requerimiento Especial aduanero

9.2.1 Requerimiento Especial Aduanero. Consiste en colocar en decomiso la mercancía, imponer sanción o definir la situación jurídica de la mercancía, la autoridad aduanera podrá formular Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanción por la comisión de infracción Administrativa aduanera, o para definir la situación jurídica de la mercancía cuando se configure una causal de aprehensión, o para formular liquidación oficial de corrección y de revisión de valor; El Requerimiento Especial Aduanero se expedirá una vez culminado el proceso de importación.

Establecida la presunta comisión de una infracción administrativa aduanera, o surtidos los tramites de aprehensión, reconocimiento y avaluó de una mercancía, la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para formular Requerimiento Especial Aduanero,

El Requerimiento debe contener:

- Identificación del destinatario al cual se va a notificar en el Requerimiento.
- Relación detallada de los hechos que dieron lugar a la infracción, tales como pruebas practicadas, normas presuntamente infringidas entre otras.

El requerimiento Especial Aduanero de deberá notificar conforme a los artículos 562 y 567 del decreto 2686.

La notificación consiste en la comunicación de un acto o actuación administrativa, con el fin de establecer un vínculo con el infractor para que se surtan los efectos previos en la ley, las notificaciones se deben realizar de manera personal, por correo o por estado.

La notificación se debe realizar dentro de los 5 días siguientes a la expedición del requerimiento especial aduanero, esta diligencia la realiza la División de Recursos Físicos y Financieros; a su vez la respuesta al Requerimiento especial Aduanero se deberá presentar por el presunto infractor dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación y en ella deberán formular por escrito sus objeciones y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción a la respuesta al Requerimiento si el interesado solicita la devolución de la mercancía, se decretara mediante Auto la practica de pruebas solicitadas están deberán ser conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

9.2.2 Auto de Traslado. El Auto de Traslado se profiere cuando se ha decidido para la definición de la situación jurídica de la mercancía trasladar el expediente a liquidación con el fin de que se decida de fondo la situación jurídica de la misma.

El auto de traslado consta de un numero consecutivo que es el radicado que le da la secretaria de la división; el numero y fecha del Requerimiento Especial Aduanero, se señala la manera como se notifico al interesado y fecha de la notificación; numero completo del expediente que va a ser trasladado.

- Antes del traslado del expediente a liquidación hay que realizarle la debida foliación al expediente sin omitir ningún documento y posteriormente realizar la actualización de la hoja de ruta, luego se realiza una planilla, la cual se hace para llevar un control a nivel de la División, mediante la cual se hace entrega de los expedientes a la secretaria de la División con el fin de que esta realice el traslado definitivo del expediente a liquidación. (ver anexo F).

En caso de que el interesado de un expediente aperturado haya presentado pruebas inmediatamente se haya aprehendido la mercancía y estas sean conducentes, eficaces y pertinentes, se procede a hacer la devolución de la mercancía y terminar la investigación, cerrando el proceso mediante auto de archivo.

FIGURA 2. CONFORMACION Y PROCEDIMIENTOS DEL MANEJO DE UN EXPEDIENTE



FUENTE: DIAN - Ipiales 2005.

10. IMPORTANCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE UN TERMINO PROCESAL

10.1 TERMINO PROCESAL

Se denomina término al espacio de tiempo que se concede a las partes para desahogar o cumplir algún acto o diligencia de carácter judicial. Se diferencia del plazo por que este ultimo se fija para la ejecución de actos procesales unilaterales, es decir a solo una de las partes.

Los términos procesales para efectos de la Ley Federal del Trabajo se regulan en sus artículos 733 al 738 mismos que establecen las Reglas siguientes:

- ? Son improrrogables o fatales.
- ? Comenzaran a correr el día siguiente al día en que surta efecto la notificación y se contarán en ellos el día del vencimiento.
- ? En ningún término se contarán los días en los que no puedan desarrollarse actuaciones (días inhábiles, vacaciones, etc.) salvo en caso de que se trate del procedimiento de huelga en donde correrán los 365 días del año, las 24 horas del día sin excepción alguna.
- ? En los casos en los que no se halle señalado expresamente el término correspondiente para la realización o práctica de algún acto procesal o el ejercicio de un derecho este se considera como de tres días hábiles.
- ? Para el cómputo de los términos los meses se consideran como de 30 días naturales y los días hábiles de 24 horas naturales contadas de las 24 a las 24 horas, salvo disposición contraria en la Ley.
- ? Cuando el domicilio de la Persona involucrada en el proceso se encuentra fuera del lugar de residencia de la junta o administración, en función de la distancia se concederá además del término determinado un día más por cada 200 kilómetros, o bien de tres (3) a doce (12) días tomando en cuenta los medios de comunicación existentes. En los términos concluidos no se tendrá que acusar rebeldía, esto es que la autoridad procederá de oficio y las partes tendrán por perdido el derecho que debieron ejercitar.³

³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Ley Federal del Trabajo – Artículos 733 - 738, Santa Fe de Bogotá, D.C.: imprenta Nacional de Colombia, 2000, p. 68,76.

El término procesal hace referencia al plazo que por leyes o reglamentos se halla establecido para que los funcionarios públicos tomen posesión de sus cargos so pena de la pérdida de sus derechos. Es decir es un término contabilizado en tiempo mediante el cual la norma reglamenta la cantidad de horas, días, meses, años. En los cuales se debe surtir una actuación procesal. El término procesal lo impone estrictamente la norma.

10.1.1 Importancia de un Término Procesal. Al analizar la importancia que representa el cumplimiento de todo término procesal cabe detallar que este es parte esencial de todo acto administrativo que se profiere; siendo este último la manifestación de la voluntad de la Administración; generalmente es escrito y debe ceñirse siempre a un procedimiento previamente determinado, con el fin de darlo a conocer al Administrado.

La importancia del cumplimiento en un término procesal radica básicamente en la garantía que se le da al administrado de que la administración terminará la actuación procesal respectiva sin pasarse del término establecido. También le da al administrado la posibilidad de conocer cuanto tiempo tiene la administración para desarrollar su labor. De igual manera sirve para evitar lo referente al Silencio Administrativo cuando se trata de peticiones y en los casos reglamentados por la ley.

Es importante saber que la seguridad jurídica que le concede al Administrado en saber que la administración deberá garantizar que expedirá el acto administrativo que corresponda en los términos y conclusiones establecidos para tal fin ajustándose todo esto al principio básico de celeridad y eficacia que consiste en realizar una actuación con más agilidad. De no cumplirse lo anterior habrá consecuencias disciplinarias para el funcionario responsable del proceso.

10.2 SILENCIO ADMINISTRATIVO

El Silencio Administrativo se puede entender como una respuesta tácita a que tiene derecho una persona en los casos determinados por la ley para entender resuelta su solicitud o el trámite a que haya lugar. El silencio administrativo puede ser Positivo o Negativo.

10.2.1 Silencio Administrativo Positivo. Se presenta cuando un funcionario ha dejado pasar más de doce meses desde la iniciación de un proceso, con las consecuencias de no haberlo desarrollado ni de haber proferido la decisión fondo.

Una vez transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración, sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente o administrado, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará. En aduanas El Silencio Administrativo siempre es positivo.

10.2.2 Silencio Administrativo Negativo. Habrá lugar a la aplicación del Silencio Administrativo Negativo cuando el funcionario encargado del proceso ha realizado un correcto desarrollo del mismo y proferido la decisión de fondo dentro de los doce meses desde su iniciación. Por tanto se fallará en contra del recurrente o administrado. Por regla general el Silencio Administrativo siempre es Negativo.

11. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TERMINOS PROCESALES

Para lograr mejorar el manejo y control de los términos procesales, se determinó plantear las siguientes alternativas que permitan agilizar los procesos, disminuyendo el tiempo e incrementando la eficiencia en el desarrollo de los mismos.

11.1 EVACUACION OPORTUNA DE EXPEDIENTES

Con esto se pretende que los expedientes aperturados en el área de fiscalización, que no han podido ser desarrollados total o parcialmente debido a las altas cargas de trabajo, puedan ser desarrollados con todos los trámites correspondientes para que de esta forma queden al día cumpliendo los términos procesales establecidos.

Esta alternativa fue desarrollada por parte del pasante con la ayuda de los funcionarios y los otros pasantes asignados a esta área, ya que se hacia necesario dejar al día, expedientes que estaban atrasados de meses anteriores por lo que se hizo una primera evacuación de inmediato y se ha determinado que en el momento de volver a requerir de esta alternativa para estar al día con los procesos se la volverá a considerar.

Para el período comprendido entre el 01 de agosto y el 31 de septiembre de 2004 se aperturaron un total de 625 expedientes. En el segundo período que va desde el 01 de Octubre hasta el 31 de noviembre se aperturaron un total de 702 expedientes, los cuales son asignados en iguales cantidades entre los cuatro funcionarios y los cuatro pasantes asignados a esta área. Cada funcionario debe contabilizar a partir del día en que se haya realizado el acta de aprehensión, 30 días hábiles en los cuales deberá proferir la primera actuación que es el Requerimiento Especial Aduanero (REA), y posterior a este continuar con las demás actuaciones correspondientes.

Pero debido a que además de sustanciar expedientes, los funcionarios de esta Área tienen a su cargo otras tareas que les han sido asignadas, tales como:

? Realizar operativos dentro de la ciudad y hacia sus alrededores, las cuales se deben realizar dos veces por semana o antes si llega información de personas externas a la DIAN.

? Inspeccionar los diferentes procesos que están bajo su responsabilidad si estos así lo requieren.

? Inspecciones al deposito Alpopular, que es el deposito en el cual se encuentra la mercancía que ha sido decomisada. Estas inspecciones se realizan una vez por semana, por un funcionario diferente y acompañado de un pasante, para constatar si lo que esta plasmado en el acta de aprehensión coincide con lo que se encuentra de manera física en el Deposito.

Todas estas actividades incrementan las altas cargas de trabajo de los funcionarios, imposibilitando desarrollar en su totalidad las actuaciones en los expedientes asignados.

Durante estos dos periodos, los cuales fueron tomados como muestra; de un total de 1327 expedientes, solo se lograron sustanciar 879, los cuales hacen referencia al 66% del total, y a los 448 que componen el 34% restante, se determinó evacuarlos, desarrollando esta actividad, la última semana de Noviembre con la colaboración de los funcionarios, los cuatro pasantes de esta área y una pasante más del grupo de liquidación.

Después de haber realizado la evacuación se logró determinar que esta alternativa permite agilizar el trabajo; disminuir las altas cargas de trabajo, establecer la optimización del manejo de los procesos, generando mayor efectividad en la culminación de los mismos, evitando de este modo que se generen irregularidades e inconvenientes para el usuario sobre el cual se ha generado el proceso, determinando en que actuación se encontraba cada proceso, la finalidad de cada actuación proferida y la capacidad del profesional a cargo de estos expedientes; dejándolos al día en todas las actuaciones que requerían hasta el momento.

Esta evacuación se continuará realizando mediante un inventario periódico en el cual se debe resaltar la fecha exacta en la cual se hace el reparto de expedientes, el código del funcionario al cual serán asignados, la cantidad de expedientes que serán asignados y el numero exacto de cada proceso. No se realizará evacuación en el caso que dos de los cuatro funcionarios hayan desarrollado en su totalidad los expedientes asignados; en este caso los dos funcionarios que no logren cumplir con esta actividad deberán colocarse al día sin recurrir a la evacuación, la cual se la ha determinado solamente cuando la falta de tiempo y las altas cargas de trabajo así lo requieran.

11.2 CONFORMACION DE UN COMITÉ SUPERVISOR

Conformar un comité supervisor dentro del área de Fiscalización, con el fin de establecer una unificación de criterios entre los funcionarios que la integran

logrando así un mejor manejo a los actos administrativos que ahí se profieren bajo fundamentos y reglas claras para toda el área; de este modo maximizar la productividad y la eficacia en los procesos que se encuentran bajo responsabilidad de los funcionarios de esta área. Después de haber planteado esta alternativa, La Jefe de la División de Fiscalización determino que su implementación puede ser de gran ayuda para un mejor control y manejo del área, por lo cual fue implementada por la división con una participación indirecta por parte del pasante.

Con la organización del Comité Supervisor se pretende básicamente que se logre trabajar conjuntamente y se puedan aclarar todas las inquietudes que se presenten tanto a funcionarios como a pasantes, para no caer en faltas ya cometidas anteriormente. En este comité se deberá nombrar un supervisor del personal del área de Fiscalización: esta persona deberá desempeñar las labores de Fiscal, la cual se encargará de llevar un control apropiado sobre el cumplimiento oportuno de todos y cada uno de los procesos asignados a cada funcionario así como del resto de actividades que les corresponde realizar.

Este comité realizará una junta al final de cada mes la cual contará con un tiempo máximo de dos horas, en la cual cada funcionario de esta área dará a conocer su trabajo durante este período haciendo una exposición integral de las funciones que está realizando para esto cada funcionario contará con un tiempo de 20 minutos, haciendo un breve resumen de la manera como esta realizando el tratamiento a los expediente y la organización con que esta llevando cada proceso; además se escogerán tres expedientes al azar con el fin de que sean revisados en conjunto dándole una calificación al respectivo funcionario. También se discutirá acerca de los factores en los cuales hay falencias y se estudiarán las posibles causas que las ocasionan y sus posibles soluciones.

En un primer comité realizado el día 30 de noviembre de 2004, se nombro como supervisor y fiscal al Doctor Mauricio Ordóñez Muñoz, quien se encuentra desempeñando el cargo de Coordinador y Sustanciador de la división de Fiscalización, quien es la persona más idónea y con más experiencia en el área, debido al tiempo que lleva en este cargo. Después de haber escogido la persona que evaluara a cada funcionario; cada uno de los funcionarios hará una breve descripción acerca de las actividades que desempeñan en esta área y el tiempo que le han designado a cada una. Después de escuchar la descripción de cada uno, se determino que muchos de los problemas que existen en esta área se deben a las altas cargas de trabajo, a la falta de organización de todas las funciones asignadas, y en otras ocasiones porque se rota el personal con el de otras divisiones lo que genera desconocimiento por parte de estos en muchos aspectos de esta área, para lo cual se realizo una exposición de los aspectos más importantes y sobresalientes de esta área y en los cuales existían falencias. (ver anexo A).

11.3 ESTABLECER PARAMETROS DENTRO DEL AREA DE FISCALIZACION

? Teniendo en cuenta las metas y objetivos que han sido establecidos para el área a nivel interno, los cuales son determinados desde el nivel central, se deberá hacer una evaluación de los mismos en un tiempo máximo de sesenta (60) días con el fin de realizar un análisis del rendimiento de cada funcionario y del área en general, haciendo una descripción de los aspectos en los cuales se están presentando falencias, dando posibles soluciones de mejoramiento y haciendo una reestructuración en los manejos si así se requiere. De este modo se evita el incumplimiento o descuido de los términos procesales para que en el momento en que se presenten las supervisiones por parte del nivel central, no haya inconsistencias ni retrasos en los procesos, evitando que se vean afectados los funcionarios, el área de Fiscalización y la Administración en general, ya que en el momento en que el nivel central realiza la supervisión y encuentra que la división no ha cumplido con los objetivos que le fueron establecidos, inician una investigación de las posibles causas que han ocasionado este descuido y posterior a esto toman medidas acerca de seguir trabajando con el mismo personal o intercambiar personal con otras áreas u otras administraciones si lo ven necesario.

? Tener en cuenta que a cada funcionario se le de un tiempo determinado apto, dependiendo del numero de expedientes que tenga a su cargo, con el fin de que en este tiempo profiera la actuación de primera instancia y la más compleja que es el Requerimiento Especial Aduanero (REA) y con esto el proceso pueda continuar su curso normal y bajo los términos establecidos.

? Se ve conveniente realizar una Base de Datos con la cual se agilice el manejo, recopilación y procesamiento de los datos de los expedientes del área de fiscalización, con el fin de mejorar el manejo de los procesos a cargo de esta área, para lo cual se requiere reunir la información suficiente que permita llevar un control adecuado de los mismos; tal como: fecha del acta de aprehensión, fecha del Auto Comisorio, fecha del inventario Físico, fecha del Documento de Ingreso, inventario y Avalúo de la mercancía –DIAM, fecha del Auto de Apertura de Expediente, así como el periodo de tiempo en días hábiles, que el funcionario que esta manejando el proceso, posee, para efectuar los diferentes Actos Administrativos; lo anterior con el fin de conocer en determinado momento el estado exacto en que se encuentra cada proceso y así evitar el incumplimiento de los términos y por consiguiente la aplicación del silencio Administrativo Positivo.

Un buen diseño de base de datos garantiza su fácil mantenimiento. Los datos se almacenan en tablas y cada tabla contiene datos acerca de un tema, por ejemplo, Nombre del investigado. Por tanto, cuando se actualiza una parte de los datos concreta, como una fecha, se hace en un solo lugar, pero ese cambio aparece automáticamente en toda la base de datos.

Una base de datos bien diseñada suele contener distintos tipos de consultas que muestran la información necesaria. Una consulta puede mostrar un subconjunto de datos, como todos los investigados por contrabando en la DIAN, o combinaciones de datos de tablas diferentes, como la información de procesos combinada con la información de investigados.

Antes de crear la base de datos, se recomienda realizar un esquema en papel y trabajar el diseño primero. Se deben seguir los siguientes pasos:

- ? Determinar la finalidad de la base de datos: para este caso la finalidad de la base de datos será, que mediante la introducción del nombre del investigado o el número del proceso, permita visualizar de una manera clara y ordenada el estado actual en que se encuentra el expediente, determinando que actuaciones se han proferido hasta el momento.
- ? Determinar los campos necesarios en la Base de datos: cada campo es un hecho acerca de un tema determinado. Por ejemplo, es necesario almacenar los hechos siguientes acerca de los procesos: fecha del acta de aprehensión, Fecha del Auto de Apertura de Expediente, entre otros.
- ? Determinar las tablas que se necesitan en la base de datos: cada tabla debe contener información acerca de un asunto. Esta base de datos estará compuesta por tres tablas, la primera tabla, tendrá los campos necesarios que permitan identificar al usuario o interesado, tales como: Nombres y/o Apellidos, clase de documento de identificación, número de este documento, dirección, teléfono etc., la segunda tabla llamada Procesos tendrá los campos necesarios que permitan identificar el proceso, tales como: fecha en que se apertura el expediente y clase de mercancía aprehendida, y una tercera tabla llamada Estado del Proceso, la cual tendrá los campos necesarios que permitan visualizar las actuaciones que se han proferido a cada proceso hasta el momento de la consulta, tales como: Requerimiento Especial Aduanero, espera de Notificación, Auto de traslado y/o Archivación del expediente.

La implementación de esta alternativa es tema de trabajo de un Ingeniero de sistemas, por lo cual no pudo ser desarrollada, pero se deja planteada y se ve conveniente su realización, como una buena opción para la optimización en el control de los términos procesales y mayor agilidad en el momento de dar a conocer al interesado el estado en que se encuentra el proceso. Su desarrollo requiere de un mediano plazo, para poder cumplir con todos los procedimientos que se deben seguir para su ejecución.

TABLA 2. PLAN DE ACCION

OBJETIVO	ALTERNATIVA	META	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO	INDICE DE GESTION
Disminuir las altas Cargas de trabajo Y evitar atrasos en Los procesos	Evacuación oportuna De expedientes	100% de los expedientes Puedan ser desarrollados En el tiempo establecido	Seleccionar tres funcionarios Y tres pasantes para la evaluación.	División de Fiscalización	Inmediato	80% de los expedientes se Desarrollen en el tiempo Establecido.
Establecer la unificación De criterios entre los Funcionarios que integran La división de Fiscalización	Realizar un Comité Supervisor.	100% de las actividades Asignadas a los funcionarios de esta área, sean cumplidas íntegramente Y se les lleve un control.	Seleccionar un funcionario Supervisor y dos funcionarios Más, que hagan una exposición De la forma como se deben Realizar las actividades asignadas.	División de Fiscalización Y grupo Jurídico.	Inmediato	70% de las actividades sean Cumplidas correctamente y Se las evalúe mediante una Junta mensual.
Evitar inconsistencias en los Procesos y evitar que se Abran investigaciones por Parte del nivel central a los Funcionarios de esta área.	Evaluar los objetivos Que han sido designados para el área de Fiscalización.	100% de los funcionarios Cumplan a cabalidad con Los objetivos propuestos.	Seleccionar un funcionario que Evalúe mensualmente el alcance de los objetivos.	División de Fiscalización	Inmediato	95% de los objetivos propuestos Semestralmente para esta área Se cumplan.
Agilizar el manejo, recopilación Y procesamiento de los datos De los expedientes.	Crear una Base de Datos.	100% de los expedientes Sean sistematizados.	Determinar el archivo exacto Del área de fiscalización.	División de Fiscalización, Sistemas, Planeación y Control.	Ocho meses	99% de los expedientes sean Ingresados en la base de datos.

FUENTE: La presente investigación.

CONCLUSIONES

- Con la oportunidad de conocer la conformación de un expediente e identificar los procedimientos que se siguen en el manejo del mismo, se logro determinar que el estricto cumplimiento de los lineamientos propuestos en la normatividad vigente son esenciales para el éxito en el desarrollo de cada proceso, desde el momento en que se apertura el expediente, durante el tratamiento de cada actuación proferida, hasta el momento en que se decide archivar el expediente o trasladarlo al grupo de liquidación, observando que no se ha dado total cumplimiento a los procedimientos que se deben seguir lo cual ha generado desorden e inconsistencias a nivel interno del área.
- Después de analizar la importancia de un término procesal, se determino que estos son parte primordial de todo acto administrativo que se profiere, y es por ello que se debe cumplir a cabalidad con todos los términos establecidos, puesto que estos cumplen como garantía para que el administrado conozca en cuanto tiempo la administración deberá desarrollar su proceso, además hay que considerar que su incumplimiento dejará consecuencias graves para el funcionario encargado de un proceso.
- Después de conocer la conformación de un expediente y determinar la importancia del cumplimiento de un término procesal, se planteo alternativas que logren mejorar el tratamiento dichos términos; para lo cual se realizó una evacuación de expedientes, determinando que esta alternativa permite disminuir las altas cargas de trabajo, evitando de este modo que se generen irregularidades e inconvenientes para el usuario sobre el cual se ha generado el proceso, y sobre el funcionario al cual ha sido asignado el mismo.
- Otra alternativa implementada fue la creación de un Comité Supervisor; en el cual se hizo un análisis, de las inconsistencias que se estaban presentando en el área de Fiscalización en el desarrollo de los expedientes, llegando a la conclusión de que el manejo que a los términos se les ha dado, no es siempre el adecuado y que estos requieren mucha mas trascendencia, pues es con base en estos como se deben surtir los diferentes actos administrativos. Además gracias a la evaluación que se le hizo a cada funcionario se determino la capacidad de cada uno para ejercer las actividades que le han sido asignadas y resolver inquietudes que estos tenían en algunos aspectos que desconocían, por tratarse de funcionarios que han sido intercambiados con otras áreas y que por lo tanto no tenían los suficientes conocimientos en el manejo interno de esta área.

- Una tercera alternativa a considerar, es la creación de una base de datos y la sistematización de los procesos con lo cual se pretende la optimización del manejo de los procesos, generando mayor efectividad en la culminación de los mismos, agilizando su tratamiento, siendo esta de gran ayuda para los funcionarios sustanciadores y para los usuarios en contra de los cuales se haya abierto el proceso.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda tener en cuenta todos los procedimientos que se deben seguir en el momento de iniciar el desarrollo de un expediente que se a aperturado sin omitir ninguno de ellos, para evitar que se sigan presentando falencias a nivel interno del área de fiscalización y de este modo no haya inconformidades por parte de los usuarios interesados en los procesos, ni inconvenientes para el funcionario que esta desarrollando el proceso.
- Es conveniente continuar con la evacuación ya que en el momento en el que se la implemento deajo grandes resultados en el área, permitiendo bajar las altas cargas de trabajo, dejar al día los expedientes que habían sido aperturados pero no se les había seguido su desarrollo normal, evitando de esta forma inconvenientes con los usuarios interesados en cada proceso. Por lo tanto se evacuará cada vez que las altas cargas de trabajo y las otras funciones asignadas a los funcionarios no permitan darle el desarrollo normal a los expedientes aperturados.
- Se recomienda continuar con las respectivas actividades que se han programado para tratar en las juntas mensuales que realiza el comité supervisor con el fin de que se continúe unificando criterios para mejorar el trabajo individual y en equipo, realizando periódicamente una retroalimentación de los procedimientos que se le deben dar a un expediente haciendo énfasis en los aspectos que mas falencias presenten.
- Es importante tener en cuenta la creación de una base de datos en un lapso de seis a ocho meses aproximadamente, con el fin de que se logre tener un mejor control de los procesos que se encuentran a cargo de esta área, con la cual se pretende además disminuir las altas cargas de trabajo minimizando el tiempo dedicado a esta actividad para ser distribuido entre el resto de actividades asignadas a los funcionarios de esta área.

BIBLIOGRAFIA

COLOMBIA. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Instrucción 00013. Evaluación para la Expedición de Actos Administrativos y la conformación de Expedientes a cargo del área de Fiscalización Aduanera., 2004. 9 p.

COLOMBIA. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. Resolución 00263. Coordinación y evaluación de actividades a cargo del área de Fiscalización Aduanera, 2004. 16p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Estatuto Aduanero: Decreto 2685. Santa Fe de Bogotá: NACIONAL, 2002. 515 p.

MENDEZ. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Bogotá: MC. Graw Hill, 2001. 245 p.

ANEXOS



Libertad y Orden



Administración Delegada de Aduanas Nacionales de Ipiales

ACTA DE COMITÉ DE SUPERVISION No. 001
OBJETO: EVALUAR LAS FUNCIONES DEL AREA

En la división de Fiscalización de la Administración Delegada de Ipiales DIAN, a los 30 días del mes de noviembre de 2004, se reunieron en la secretaría de la División, la Dra. Betty Rosero de López, Jefe de la División de Fiscalización, el Dr. Mauricio Ordóñez, Coordinador y Sustanciador de Expedientes de Fiscalización, la Dra. Maira Cecilia Ortega, Sustancidor de Expedientes de Fiscalización, la Dra. Elizabeth Bravo, Sustanciador de Expedientes de Fiscalización, la Dra. Ana Milena Díaz, Sustanciador de expedientes de Fiscalización, y los pasantes asignados a esta área, con el fin de tratar los siguientes asuntos:

- 1) Conformar un comité supervisor dentro del área de Fiscalización con el fin de establecer una unificación de criterios entre los funcionarios que la integran, para lograr un mejor manejo de los actos administrativos que ahí se profieren, evaluando las actividades realizadas en el período comprendido entre el 01 de Noviembre de 2004 y el 30 de Noviembre de 2004.
- 2) Nombrar un supervisor que se encargue de evaluar el desarrollo de las funciones desempeñadas por cada funcionario. Se designó al Dr. Mauricio Ordóñez Muñoz, como supervisor y fiscal.
- 3) Realizar una descripción de todas las actividades que cada funcionario ha cumplido durante el período de tiempo evaluado en esta junta. Después de que cada funcionario expuso las funciones desarrolladas, se determino que muchos de los problemas detectados en el área, se deben a las altas cargas de trabajo y al desconocimiento por parte de algunos funcionarios (recién asignados al área), en el correcto manejo de los debidos procesos.
- 4) Escoger tres expedientes de cada funcionario, para evaluar el desarrollo que se le ha dado y la manera como ha sido realizada cada actuación proferida. Los expedientes revisados presentan un buen desarrollo y manejo de los actos administrativos que se les han proferido hasta el momento, cumpliendo con todos los términos establecidos.



Libertad y Orden



Administración Delegada de Aduanas Nacionales de Iquique

Como constancia se firma en la Secretaría de la División de Fiscalización, por las partes que intervinieron, a los treinta (30) días del mes de Noviembre de dos mil cuatro (2004).

Dra. Betty Rosero de López
Jefe de la División de Fiscalización

Dr. Mauricio Ordóñez Muñoz
Coordinador de Fiscalización

Dra. Maira Cecilia Ortega
Sustanciador de Expedientes

Dra. Elizabeth Bravo
Sustanciador de Expedientes

Dra. Ana Milena Díaz
Sustanciador de Expedientes