

**ANÁLISIS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS
DE MERCANCIAS Y DECOMISOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACION
DELEGADA DE ADUANA DE IPIALES, NOVIEMBRE 2011 – MAYO 2012**

NATHALY JOHANNA CACERES BURBANO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO
SAN JUAN DE PASTO
2014**

**ANÁLISIS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS
DE MERCANCIAS Y DECOMISOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACION
DELEGADA DE ADUANA DE IPIAL FS, NOVIEMBRE 2011 – MAYO 2012**

NATHALY JOHANNA CACERES BURBANO

**Anteproyecto presentado como requisito para optar al título de Profesional
en Comercio Internacional y mercadeo**

MANUEL IVÁN ORTIZ RAMOS
Profesor Asesor

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO
SAN JUAN DE PASTO
2014**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“La Universidad de Nariño no se hace responsable por las opiniones o resultados obtenidos en el presente trabajo y para su publicación priman las normas sobre el derecho de autor”.

Acuerdo 1. Artículo 324. Octubre 11 de 1966. Emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Agosto 2013

RESUMEN

El plan de trabajo propuesto buscó, mediante la concentración de las responsabilidades entregadas como pasante por parte de la División de Gestión de Fiscalización, a partir del entorno geográfico y la cotidianidad, construir una visión integral no solo propuesta a través de los conocimientos adquiridos dentro del Programa de Comercio Internacional y Mercadeo de la Universidad de Nariño, sino también a través de la observación de las situaciones que se viven en la zona, dentro y fuera de la entidad, para entender la aplicación de los procesos y tareas encomendadas. Por otra enfrentar situaciones y experiencias de carácter laboral dentro del contexto que es parte fundamental en el desarrollo de todo profesional. Es así como la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales puede ser un lugar idóneo para instruirse en los procesos que generan las actividades de comercio exterior, no solo por parte de aduanas, sino, como se ve en las facultades de la División Gestión de Fiscalización, en procesos que se generan en controles posteriores formando parte de un proceso integral de conocimiento.

ABSTRACT

The proposed work plan sought by the concentration of responsibilities as an intern delivered by the Management Control Division, from the geographical environment and everyday life, to build a holistic view not only given through the knowledge acquired in the program on International Trade and Marketing from the University of Nariño, but also through the observation of the situations that live in the area, inside and outside the organization, to understand the application of processes and tasks assigned. On the other face situations and experiences related to employment within the context that is fundamental in the development of pro. This is how the Department of Tax and Customs can be a suitable for instruction in the processes generating the foreign trade activities of all, not only by customs, but, as seen in the powers of the Management Control Division, processes generated in subsequent tests as part of a comprehensive process of knowledge.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	12
1. TITULO	15
2. DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	16
2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
2.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	18
2.3 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	18
3. OBJETIVOS	19
3.1 OBJETIVO GENERAL	19
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
4. JUSTIFICACION	20
5. MARCO REFERENCIAL.....	22
5.1 MARCO ESPACIAL	22
5.2 MARCO TEMPORAL	22
5.3 MARCO SITUACIONAL	22
5.4 MARCO LEGAL	22
5.6 MARCO CONTEXTUAL.....	27
5.6.1 Antecedentes.	27
6. DISEÑO METODOLÓGICO.....	30
6.1 TIPO DE ESTUDIO	30
6.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	30
6.3 FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	30
6.3.3 Terciarias	31
7. DESARROLLO DEL PLAN DE TRABAJO DE PASANTÍA	32
7.1 PRESENTACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	32
8. PROCESO ADMINISTRATIVO PARA DEFINIR LA SITUACION JURIDICA DE LAS MERCANCIAS.....	45

8.1	DESARROLLO DEL SUBPROCESO DE DEFINICIÓN JURÍDICA DE LAS MERCANCÍAS APREHENDIDAS. (DECRETO 4431 DE 2004)	45
8.1.3	Causales de aprehensión.....	46
8.2	ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE EL PROCESO DE PASANTIA	56
9.	RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTRABANDO, DE LA ADUANA DE IPIALES Y LEGAL DEL DECOMISO Y DATOS ESTADISTICOS BAJO LOS EXPEDIENTES ASIGNADOS.....	62
9.1	ANTECEDENTES DE LA ADUANA DE IPIALES	65
9.2	EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DECOMISO.....	67
9.3	ANALISIS Y PRESENTACION DE RESULTADOS DE LOS EXPEDIENTES ASIGNADOS.....	71
9.3.1	Los usuarios aduaneros implicados y sus datos	72
9.3.4	Causales de aprehensión.....	76
9.3.5	Mercancías más decomisadas.....	78
10.	CONCLUSIONES.....	94
11.	RECOMENDACIONES	95
	BIBLIOGRAFIA.....	96
	NETGRAFIA	97
	ANEXOS.....	98

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Decomisos Directos Totales numeración de gráficas y cuadros	74
Tabla 2. Lugares Totales	76
Tabla 3. Mercancías más retenidas	79

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Estructura Orgánica Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales.....	42
Figura 2. Proceso administrativo para definir la situación jurídica de las mercancías (Decreto 4431 de 2004).....	44
Figura 3. Decomisos de productos importados entre 1821-1850, (%)	63
Figura 4. Ubicación de la aduana en la frontera con el Ecuador.....	65
Figura 5. Decomisos Directos Totales	75
Figura 6. Lugares Totales	76
Figura 7. Causales de aprehensión	78
Figura 8. Mercancías más retenidas. (%)	80
Figura 9. Navidad sin contrabando	84
Figura 10. Control al ingreso de medicamentos para consumo humano	85
Figura 11. Control al ingreso de grasas comestibles de origen vegetal	85
Figura 12. Operación Paddy:	86
Figura 13. Plan integral hablar consecuencias	86

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Auto de archivo aduanero	99
Anexo B. Formato entrevista abierta no dirigida	100

INTRODUCCION

El presente trabajo se realizará dentro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales seccional Ipiales, en la División de Gestión de Fiscalización, GIT de investigaciones aduaneras I, como parte del subproceso de definición de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, decomisos directos.

Se tendrá en cuenta los datos de noviembre de 2011 a mayo del 2012. Ipiales es un Municipio fronterizo pues se ubica en la frontera con la República del Ecuador; en el Nudo de los Pastos, en el altiplano Andino; con una población, según la proyección de la Dirección Administrativo Nacional de Estadísticas para el 2010 de 123.341 habitantes y donde la situación del comercio ilegal de mercancías es un asunto cotidiano; gracias a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales seccional Ipiales se ejercen acciones de control hacia la prevención de infracciones que aseguren y verifiquen el respeto de la norma.

El comercio internacional es un motor fundamental para la prosperidad económica, en esta medida: “Las Administraciones de Aduanas, en tanto que son organismos gubernamentales encargados de controlar y gestionar la circulación de mercancías, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global y para fomentar el desarrollo socio-económico mediante la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio.”¹ En este orden de ideas, las administraciones aduaneras de todo el mundo se enfrentan a una serie de importantes desafíos teniendo en cuenta el entorno en el que se desarrollan y sus características. La Aduana Nacional como única entidad competente para verificar la legalidad de la importación tiene como competencia adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras otorgadas por el Decreto 2685 de 1999.

Así entonces se identifican tres tipos de controles: el control previo, que se cumple en zona primaria en el momento de realizarse la operación aduanera con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones por quienes en ella intervienen, el control posterior, que es el control de fiscalización que se realiza luego de concluida una operación aduanera con el propósito de verificar el cumplimiento de las obligaciones y, en caso negativo, proceder a adelantar el correspondiente proceso de decomiso, y el control integral, que es una modalidad de control posterior en el que concurren simultáneamente las áreas tributaria, aduanera y cambiaria con el propósito de verificar el cumplimiento de todas las obligaciones de esa índole.

¹ GARAVITO CASTILLO, José Armando. Control Aduanero. Proyecto de Cooperación UE-CAN. Asistencia Técnica Relativa al Comercio. Secretaría General de la CAN, 2007, p.92.

Para efectos de control, si se asume que las mercancías están incumpliendo la norma, se puede tomar como una medida cautelar la de aprehensión de las mismas, con ello se busca asegurar en forma preventiva la prueba u objeto material del proceso administrativo. Establecida la configuración de alguna de las causales de aprehensión y decomiso previstas en el artículo 502 del Decreto 2685 de 1999, nace uno de los insumos más importantes dentro de nuestro análisis, que es el acta de aprehensión, avalúo y decomiso; el subproceso de definición de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas es un procedimiento administrativo que puede involucrar si bien un Decomiso Ordinario reconocido en el artículo 504 – 506 o un Decomiso Directo que procede respecto de mercancías por valor igual o menor a 5 salarios mínimos vigentes, y en hidrocarburos, licores y/o cigarrillos en cualquier cuantía reconocido en el artículo 512-1 del Decreto 2685 de 1999.

“No cabe duda que el decomiso es la principal sanción administrativa aduanera, no solo por su gravedad sino por el hecho incontrastable de que la incautación de los bienes introducidos al país de contrabando debe constituir la consecuencia natural de dicha infracción”² En esta clase de contrabando que ejercen los minoristas, esta sanción por la cual se ejerce el decomiso de las mercancías solamente sin más, este fenómeno no ve final ni alternativa porque ya es parte de la cultura de la región como una actividad económica que sostiene familias enteras. Pero que administrativamente acarrea un desgaste alto de tiempos y costos.

El informe final de pasantía que a continuación daré a conocer consta de (5) cinco capítulos, que son los siguientes:

En el capítulo I, se realiza la presentación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales seccional Ipiales con una breve reseña de la historia de la aduana y su desarrollo; se vincula las funciones misión, visión, las políticas en relación con la fiscalización de las obligaciones aduaneras, los procesos misionales en cuanto a fiscalización y comercio exterior, la estructura orgánica de la seccional y su jurisdicción

El capítulo II, comprende la descripción del desarrollo del subproceso de definición jurídica de las mercancías aprehendidas, con el apoyo de un flujo grama para identificar paso a paso este subproceso teniendo como principal apoyo el Estatuto Aduanero.

En el capítulo III, se hace referencia a las diferentes funciones y actividades desempeñadas durante el tiempo de la pasantía, sobre las decisiones jurídico

² CAMARGO, Juan Manuel. Nuevo derecho aduanero: parte general e importaciones: actualizado con el Decreto 2685 de 1999 (2000). Bogotá: Ed. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000. p.659

administrativas que el grupo GIT de Investigaciones Aduaneras I, definió durante este periodo.

En el capítulo IV, se analizan los datos estadísticos a partir de los expedientes asignados para conocer aspectos, tales como, las mercancías que más son aprehendidas, valores recaudados, lugares de decomiso, entre otros. Para esto se tomará el total del inventario que fue asignado y los principales planes de choque, los tratados, convenios y acuerdos que se generaron durante el periodo de trabajo y se hace una reseña histórica del contrabando, de la aduana de Ipiales y una reseña legal del decomiso, apoyada en la literatura correspondiente, los conocimientos de la academia y la observación que la pasantía permitió ampliar.

En el capítulo V, se presenta las conclusiones y recomendaciones que resume el conocimiento, análisis y evaluación que a través de la experiencia, las estadísticas, la observación y el resultado arrojen los anteriores puntos de estudio.

1. TITULO

“ANÁLISIS DEL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DEFINICIÓN JURÍDICA DE LAS MERCANCÍAS APREHENDIDAS, DECOMISOS DIRECTOS, DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES SECCIONAL IPIALES NOVIEMBRE 2011 – MAYO 2012”

2. DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A pesar de la enorme importancia en el contexto actual se puede mencionar gracias a la lectura de textos que abordan el derecho aduanero y el conocimiento académico previo, que este no ha sido abordado con la profundidad que merece. “por lo regular cada vez que se discute del tema se han adoptado posiciones que han sido elaboradas para otras circunstancias y para otros campos de derecho y la economía sin hacer la adaptación que requiere las características especiales de esta materia plena de singularidades. “Hoy en día hay pocos materiales que son objeto de una reglamentación tan confusa como la aduanera, ya que la regulan tal cantidad de decretos, resoluciones, circulares instrucciones e incluso conceptos obligatorios”³. Así mismo es difícil encontrar textos, escritos o estudios sobre estos temas.

Por otra parte es evidente el daño que el fraude aduanero acarrea a los intereses económicos, sociales y fiscales de un estado, así como a los comerciantes formales que cumplen con sus obligaciones tributario-aduaneras. “El delito de contrabando está ligado a otros tipos delictivos, como la corrupción, desde el soborno y la extorsión hasta el nepotismo”⁴ lo que da como resultado una imagen de impuestos altos por negligencias que entorpece negociaciones con otros mercados, esto a gran escala; pero para los comerciantes más pequeños proyecta un imaginario engorroso que no permite otra alternativa más que generar un comercio paralelo ilegal a través de los decomisos.

Dentro del contexto de este trabajo que es la zona de frontera existe falta de claridad, conocimiento e interés en activar y promover -en lugar de sancionar- políticas que ayuden a que las actividades ilegales disminuyan, a estimular la legalidad que aporte al desarrollo de la zona dentro del comercio de minoristas. Pero el interés a medias de programas, reuniones, mesas de trabajo etcétera hacen que la zona no avance en el tiempo con las nuevas exigencias, al contrario se evidencia un estancamiento reflejado en el poco desarrollo, económico y social.

Por otra parte el contrabando seguirá ocurriendo mientras sea rentable, habrá contrabando si los beneficios de la actividad son superiores a los costos esperados. El contrabando es una actividad ilegal, por lo que un componente importante de los costos esperados, es la probabilidad de decomiso, captura y sanción de la persona que comete el delito. La respuesta del gobierno al problema

³ CAMARGO, Óp. Cit., p.659

⁴ ASISTENCIA TÉCNICA RELATIVA AL COMERCIO. Lucha Contra el Fraude. Secretaría General de la CAN Proyecto de Cooperación UE-CAN. Asistencia Técnica Relativa al Comercio, 2007. p.93

del contrabando ha sido principalmente basada en los costos. La militarización de la frontera y el incremento de los operativos de búsqueda y captura de contrabandistas tienen la intención de frenar este fenómeno y aumentar los costos esperados de la actividad ilegal.

En este orden de ideas, el contrabando es el insumo para alimentar este tipo de procesos administrativos, como el que se ha asignado para este trabajo donde encontramos consecuencias, contradicciones y fallas de forma y de fondo; por ejemplo el proceso de decomisos directos como acto administrativo se efectúa claramente como un plan mecánico a la hora de aprehender, por parte de los agentes aprehensores.

Es así que por tal motivo se presentan incoherencias, falta de comunicación, falta de coordinación, fallas y errores frecuentes dentro de las actas de aprehensión, que influye en la información del expediente completo; en cuanto a los precios, que qué clase de decomiso es, decomiso ordinario o decomiso directo; las fechas, y los nombres implicados, a quienes se le cuentan los términos para surtir las normas de notificación. La falta de coordinación y la falta de tiempo por parte de los agentes aprehensores dentro de estas fallas, hacen que la información que arroje un análisis de estos datos no sea del todo certera. Y aunque para esta dificultad el entrenamiento y las capacitaciones son indispensables para que el trabajo sea lo más claro posible, los errores son reiterados cada día.

Si bien, ésta resulta ser una actividad evidentemente ilegal, por ir en contra de las normas establecidas, afectando directamente, tanto al erario público como a la producción nacional. Para el caso de esta frontera en Nariño, contradictoriamente su carácter ilegal, no tiene que llevar a catalogar esta empresa como totalmente perversa para la actividad económica de cualquiera de las dos zonas limítrofes y bajo las particularidades del departamento sino por el contrario fomentar acciones bajo el amparo de la legalidad que sean opción para las personas que ejercen este tipo de actividad como medio de subsistencia. Dentro de este contexto se encuentran acciones que generan confusión dentro del mismo subproceso entorpeciendo la esencia de fondo que se quisiera lograr con los controles y el decomiso de mercancías.

La cultura del contrabando de minoristas dando como consecuencia la lucha contra el contrabando, es un desgaste tanto para la entidad como para la misma población, al tener la incertidumbre día a día si la mercancía va a llegar o no, si en buen o mal estado y si es o no legal, además de los disturbios que se han ocasionado por la comunidad afectada, hacia los funcionarios aprehensores quienes cumplen su labor.

La DIAN ha luchado para que su imagen frente a la comunidad cada vez sea mejor y positiva, pero es casi imposible por lo que se vive realmente en frontera por no tener un análisis certero, por eso algunos gremios han optado por realizar

ellos mismo los análisis como es el caos de FEDEARROZ entre otros para que el contrabando no sea un enemigo para sus industrias.

La entrada, la salida y venta clandestina de mercancías prohibidas o sometidas a derechos en los que se defrauda a las autoridades locales, es un problema que se ha generado a través del tiempo. Durante la época colonial, las metrópolis intentaron controlar el comercio con sus colonias de forma monopolística sometiéndolo fuertes cargas arancelarias. Ello alentó a otras potencias a burlar tales trabas introduciendo y sacando bienes al margen del control de las autoridades coloniales. Durante la época de la República, como lo dice Laurent, Muriel en el libro *Contrabando en Colombia en el siglo XIX*, el contrabando no fue la excepción, en el siglo XX el contrabando sigue la misma línea y en la actualidad la lucha contra el contrabando ha sido ardua, pero no del todo eficiente.

2.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Analizar ¿Cómo es el desarrollo del proceso de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, decomisos directos, en el periodo comprendido noviembre 2011 abril 2012 en la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales seccional Ipiales?

2.3 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Cuál es el proceso administrativo utilizado para la definición jurídica de las mercancías objeto de decomiso directo?
- ¿Qué normas y acuerdos bilaterales intervienen dentro del proceso administrativo de decomisos directos?
- ¿Cómo se percibe el proceso de decomiso directo dentro de la entidad?
- ¿Cuáles son las acciones correctivas ante el fenómeno del contrabando?

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis del procedimiento administrativo en cuanto a la definición de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, decomisos directos, en la dirección de impuestos y aduanas nacionales seccional Ipiales, en el periodo comprendido noviembre 2011 - abril 2012.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir el procedimiento administrativo aduanero aplicado a los decomisos directos, a partir del proceso de aprehensión, avalúo y decomiso de expedientes dentro del subproceso de definición jurídica de las mercancías aprehendidas.
- Evaluar los mecanismos reglamentarios, normativa y acuerdos bilaterales, que como frontera; particularizan e intervienen dentro de este procedimiento.
- Explicar las actividades dentro del grupo I GIT de investigaciones, sobre los conceptos jurídicos de los procesos a los usuarios aduaneros.
- Realizar un seguimiento a los diferentes planes de choque sobre el contrabando de mercancías y proponer acciones correctivas a estos y al procedimiento administrativo de decomiso directo.

4. JUSTIFICACION

Igualmente, la normatividad aduanera y ser partícipe de un proceso administrativo dentro de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales ha sido de especial interés entre las inquietudes personales y del equipo de trabajo, en este caso dos estudiantes, un judicante de Derecho y un pasante del Programa de Comercio Internacional y Mercadeo, que forman un complemento adecuado para retroalimentar conocimientos, aunque no profundos por el tiempo y espacio; pero si satisfactorios para desarrollar a cabalidad y con eficacia el seguimiento parcial de uno de los subprocesos (Definición Jurídica de las mercancías aprehendidas, decomiso directo). Obteniendo herramientas de análisis para desarrollar este trabajo. Todo esto dentro de la entidad bajo la asesoría de funcionarios que ejercen las funciones en definición de la situación de las mercancías aprehendidas.

Así la entidad como eje fundamental dentro de los procedimientos aduaneros, debe ser un foco de dinamismo para alcanzar un desarrollo económico satisfactorio, aprovechando la geografía de frontera como punto a favor de la región con estrategias integrales. Permitiendo acceder a los servicios que faciliten la tarea para los que cumplen las obligaciones aduaneras y contando con las herramientas adecuadas para reducir de manera significativa la evasión, el contrabando y las infracciones. Esto involucra reorientar o evaluar continuamente la organización, sus proyectos y su gente para garantizar el mejor servicio frente a la realidad de región, orientadas a optimizar las operaciones de control aduanero, agilizar y flexibilizar los procesos logísticos que soportan la gestión de la entidad.

El proceso de aprehensión y decomiso de mercancías es un generador de polémica en todo el país; la frontera entre Colombia y Ecuador no es la excepción, ya que es un punto estratégico para los evasores, donde se incauta gran cantidad de mercancía que no cumple con los requerimientos específicos que se necesita, para permanecer en el territorio aduanero nacional, de ahí la importancia de realizar un análisis del Subproceso de Definición Jurídica de las Mercancías aprehendidas para saber qué es lo que pasa luego del decomiso.

Por otro lado, las barreras administrativas son muy diversas, desde trámites aduaneros complejos que retrasan y encarecen los movimientos de mercancías, hasta sofisticadas normas sanitarias y calidad que demoran su acceso por vía legal al país. Los acuerdos internacionales para derribar estos obstáculos no servirán de nada si no hay una voluntad clara y firme que esté encaminada a generar desarrollo en la región, empezando con la depuración de trámites engorrosos tanto para la entidad como para los usuarios, que de verdad incentive un flujo de comercio que se refleje en el florecimiento de las regiones.

Así entonces este análisis al cual se quiere llegar dentro del proceso de decomisos directos con las actividades asignadas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales seccional Ipiales, se basa en datos que parten desde la información de primera mano cómo son los expedientes y las charlas cotidianas a manera de entrevista abierta, el conocimiento dentro de la carrera, la lectura de artículos de prensa y literatura relacionada y la observación de fenómenos particulares que se generan, ya sea como respuestas a circunstancias o como resultado de políticas por parte de entidades involucradas o políticas desde el punto de vista binacional. Para lograr conclusiones integrales que respondan a la realidad que se vive en la región.

5. MARCO REFERENCIAL

5.1 MARCO ESPACIAL

Esta pasantía se realizó en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN seccional Ipiales. Dentro de la División de Fiscalización dentro del grupo interno de trabajo de investigaciones aduaneras I GIT de investigaciones I Subproceso de Definición de Situación Jurídica de las Mercancías Aprendidas con el apoyo de Operación Aduanera,

5.2 MARCO TEMPORAL

El trabajo de pasantía se realizó durante 6 meses a partir de la aprobación por el Comité Curricular, desde el día 30 de Noviembre de 2011 a 30 de Mayo de 2011. Para ello se contará con un cronograma de actividades que registrará el tiempo de acción y permitirá controlar las actividades y acciones propuestas.

5.3 MARCO SITUACIONAL

- **Tiempo:** Seis meses de práctica.
- **División:** Gestión de Fiscalización

Grupo Interno de Trabajo de Investigaciones Aduaneras I - GIT Investigaciones Aduaneras I

Subproceso de Definición Jurídica de las Mercancías Aprehendidas.

- **Jefe Inmediato:**

Betty Rosero de López – Jefe GIT investigaciones Aduaneras I
Juan Camilo Freire – Situación de la Definición Jurídica de las Mercancías.
Carta de cumplimiento anexo A

5.4 MARCO LEGAL

La intensidad y variedad de los cambios normativos que permanentemente se experimentan en el sector del comercio exterior y en los procedimientos sobre aduanas y considerando que la legislación aduanera colombiana ha requerido la adopción de normas que contemplen los nuevos fenómenos del comercio

internacional se revisan parcialmente y frecuentemente las legislaciones aduaneras para un comercio cambiante y competitivo; los decretos han evolucionado y así el concepto de decomiso, antes del Decreto 2685 de 1999 el decomiso era solo uno, hoy en día el decomiso se divide en dos: decomiso directo y decomiso ordinario, aclara montos y aclara sanciones.

Para las actividades dentro de las tareas encomendadas de pasantía, el Estatuto aduanero es de vital importancia ya que se rige estrictamente de este.

5.4.1 Resolución 4240 de 2000. Por la cual se reglamenta el decreto 2685 de diciembre 28 de 1999. Toda importación efectuada al territorio Aduanero Nacional debe sujetarse a los lineamientos legales que sobre el particular se han expedido, así el Decreto 2658 de 1999, por el cuál se modificaba la norma aduanera de entonces, con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, las operaciones aduaneras proponiendo armonizar y simplificar recogiendo en su integridad y que responda las tendencias legislativas internacionales. LA reglamentación establece:

Artículo 3º. Responsables de la Obligación Aduanera.

Artículo 87. Obligación Aduanera en la Importación. El importador, el exportador, el propietario, el poseedor o tenedor de la mercancía; así mismo, serán responsables de las obligaciones que se deriven por su intervención presentación de la mercancía, pago de los tributos aduaneros y sanciones si da lugar conservar los documentos atender las solicitudes de información y pruebas y en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes; el transportador, el agente de carga internacional, el depositario, intermediario y el declarante, en los términos previstos en el presente Decreto.

Artículo 232-1. (Adicionado D. 1232/2001, art. 23. Mercancía no declarada a la autoridad aduanera). Se entenderá que la mercancía no ha sido declarada a la autoridad aduanera cuando:

- a) No se encuentre amparada por una declaración de importación.
- b) No corresponda con la descripción declarada.
- c) En la declaración de importación se haya incurrido en errores u omisiones en la descripción de la mercancía.
- d) La cantidad encontrada sea superior a la señalada en la declaración de importación.

Artículo 502. Causales de aprehensión y decomiso de mercancías. En el régimen de importación.

Da lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías la ocurrencia de cualquiera de los eventos que menciona.

Artículo 469. Fiscalización Aduanera.

Artículo 470. “Facultades de fiscalización y control.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tiene competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras, las operaciones de comercio exterior, o mediante la fiscalización posterior que se podrá llevar a cabo para verificar también el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias de competencia de la entidad. Contando con amplias facultades de fiscalización e investigación consagradas en el Decreto.

5.4.2 Resolución 2201 de 2005 y el memorando 528 de 2008:

“ARTICULO 512. (Modificado por el Artículo 20 del Decreto 4431 de 2004). Acto administrativo que decide de fondo. Vencido el término previsto en el inciso primero del artículo 505-1 del presente Decreto o el término previsto en el inciso segundo del artículo 510 sin que se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero, la autoridad aduanera dispondrá de quince (15) días para decidir de fondo sobre la situación jurídica de la mercancía aprehendida, mediante resolución motivada y de treinta (30) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la Liquidación Oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar.

Cuando se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero y no se hubieren decretado pruebas o se hubieren denegado las solicitadas, la autoridad aduanera dispondrá de cuarenta y cinco (45) días para decidir de fondo sobre la situación jurídica de la mercancía aprehendida y para expedir el acto administrativo que decide de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, contados a partir del día siguiente al cual se radicó la objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero. En el evento que se decrete la práctica de pruebas, los términos para decidir de fondo de que trata el inciso anterior se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos establecidos para su práctica en el artículo anterior.

Parágrafo. Dentro de los términos para decidir de fondo no se incluyen los requeridos para efectuar la notificación, la cual se surtirá de conformidad con los artículos 564 y 567 de este decreto.”

Dentro de esto artículos encontramos el derecho como propietario de recuperar las mercancías aprehendidas y decomisadas

- ✓ Memorando 026/12, Boletín SIPSA.
- ✓ Memorando 00005 del 3 de enero de 2012-05-16
- ✓ Memorando 000026/2012

Dentro de estos memorandos se procede a encontrar el proceso de reconocimiento y avalúo de las mercancías aprehendidas. Parte de la normativa que comprende la resolución 4240 de 2000 esta descrita en su totalidad entre las paginas 46 – 57 del presente documento que comprende el capítulo número III

5.5 MARCO CONCEPTUAL

Contrabando. Es el ingreso de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional de manera que no cumple con las exigencias del control aduanero.

La Ley de delitos aduaneros precisa que incurre en delito de contrabando aquel que se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o las extrae del territorio nacional o no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o en los lugares habilitados para tal efecto, cuyo valor sea superior a dos Unidades Impositivas Tributarias. La ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana, dentro de los recintos o lugares habilitados, equivale a la no presentación.⁵

Decomiso Acción de incautación por parte del Estado de mercancías que han incurrido en delito.

Cosa decomisada. “Pena accesoria a la principal, que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta”.⁶

Control Aduanero. “Es la inspección y supervisión que se le da al paso de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, que en este caso la DIAN,

⁵ ASISTENCIA TÉCNICA RELATIVA AL COMERCIO. Óp. Cit., p.72

⁶ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL. Disponible en: http://enciclopedia_universal.esacademic.com/174424/decomiso [Consultado Noviembre de 2012]

aplica a través de las fronteras, con el objeto de determinar y aplicar el régimen jurídico a que esas mercancías están sometidas”.⁷

Estatuto Aduanero. “Es la norma donde se determina la naturaleza, se formaliza y se regula todo lo referente al comercio exterior”.⁸

Aprehensión. “Es una medida precavida y su fin es retener y custodiar mercancía que los agentes aprehensores intuyan como ilegal”.⁹

Documento de objeción a la aprehensión. “Instrumento de defensa de los empresarios que garantiza la defensa y el debido proceso de quien supuestamente comete una infracción aduanera. En este documento se expondrá ante la autoridad aduanera las objeciones de la persona a cargo de la mercancía respecto de la aprehensión, anexando las pruebas que acrediten la legal introducción o permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional”.¹⁰

Acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo. Acto de trámite con el cual la autoridad aduanera inicia el proceso para definir la situación jurídica de las mercancías. Esta acta contiene: lugar y fecha de la aprehensión, causal de aprehensión, identificación del medio de transporte en que se moviliza la mercancía (cuando a ello hubiere lugar), identificación y dirección de las personas que intervienen en la diligencia, además una descripción detallada de la mercancía que permita individualizarla e identificarla; se incluirá toda la información contenida en el artículo 504 del Decreto 2685 de 1999 y particularmente, las objeciones del interesado, la relación de las pruebas practicadas por la administración o las aportadas por el interesado durante la diligencia de aprehensión. Además contiene el avalúo de la mercancía y es considerada una decisión de fondo,

Importación. “Es la entrada de mercancías al territorio aduanero nacional, puede ser la introducción de otros países o de Zona Franca”.¹¹

⁷ COMUNIDAD ANDINA. Normativa andina. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#>. [Consultado noviembre 2012]

⁸ DIAN. Estatuto aduanero. Disponible en: <http://www.dian.gov.co/content/servicios/publicaciones.htm>. [Consultado Noviembre 2012]

⁹ NORMATIVIDAD TÉCNICA (DECRETOS). DIAN. Disponible en: <http://www.dian.gov.co/DIAN/13Normatividad.nsf/e9f4a60f9d1ed93a05256f8800650b07/b7b949878ddfc474052575b50055089e?OpenDocument> [Consultado Enero 2012]

¹² Ibíd.

¹¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, DECRETO No. 2685. Disponible en: <http://www.dian.gov.co/DIAN/13Normatividad.nsf/e9f4a60f9d1ed93a05256f8800650b07/b7b949878ddfc474052575b50055089e?OpenDocument>. [Consultado Enero 2012]

Paddy Arroz con cáscara. “El arroz provisto de cáscara después de la trilla se denomina arroz paddy o arroz con cáscara. Esto significa que los granos de arroz siguen estando revestidos de una cáscara que los envuelve firmemente.”¹²

5.6 MARCO CONTEXTUAL

El presente trabajo se desarrolla en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales seccional Ipiales, que por ser zona geográfica fronteriza, particulariza ciertas situaciones específicas como es el comercio ilegal, que generan procesos a todo nivel, sociales, comerciales, tributarios y aduaneros.

5.6.1 Antecedentes. El contrabando es una actividad ilegal, razón por la cual un componente importante de los costos esperados de la actividad es la probabilidad de captura y sanción de la persona que comete el delito. Una de las estrategias del gobierno al problema del contrabando ha sido principalmente incrementar los controles aumentando la militarización de la frontera y el incremento de los operativos de búsqueda y captura de contrabandistas con la intención de incrementar los costos esperados de la actividad ilegal.

Desde el período colonial y a lo largo del siglo XIX, el contrabando ha sido una verdadera intranquilidad para las autoridades y, para de los actores legales.

Por tratarse de una actividad ilícita de grandes magnitudes se ha hecho necesario comprender su existencia y con ello ofrecer un panorama más amplio de las razones de su persistencia más allá de las económicas. Las investigaciones sobre el comercio ilícito y sus asociados, el fraude y la corrupción que se dieron en torno a éste, entre muchos otros aspectos hacen posible llegar a explicar o comprender mejor la sociedad que además de estar involucrada en el proceso también se veía afectada por el mismo. En sí, acercarse a este tipo de temas no solo permite entender porque esta modalidad de comercio se ha logrado constituir como un fenómeno de larga duración, sino como cada sociedad en su momento lo percibía y por lo tanto lo trataba¹³

El problema de la región fronteriza, desde el tiempo en donde el contrabando ya se reconocía como una actividad ilegal radica desde siempre, en sus montañas y en la consecuente facilidad para los contrabandistas de no pasar por ningún pueblo y menos aún por la aduana. Alrededor del 1800 la aduana estaba ubicada

¹² Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151317.pdf

¹³ LAURENT, Muriel. Contrabando en Colombia en el siglo XIX Prácticas discursos de resistencia y reproducción. Laurent Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Departamento de Historia, 2008.

en Carlosama a pesar de la emisión reiterada de propuestas para abandonar Carlosama en beneficio de otro pueblo cercano,

Bogotá consideró durante los años sesenta y setenta que no había lugar a cambio, a pesar de las imperfecciones de la ubicación de la aduana. De hecho, aparte tal vez del beneficio de estar más cerca de las autoridades políticas y judiciales, un traslado no hubiera remediado el problema que se derivaba de la geografía de la región, ya que obviar el paso por la aduana era fácil para los conocedores¹⁴

En este caso, como se indica se propusieron varios lugares hacia dónde efectuar el cambio por ser un problema latente y de gran importancia; sin ser claros y concisos, sin tomar una decisión rápida hasta llegar a la aduana de Ipiales. Esta indecisión muestra el problema que han tenido desde siempre las autoridades para evaluar las ventajas y los inconvenientes de las diferentes opciones respecto al lugar, así como la dificultad de elegir una opción que de todos modos nunca sería completamente óptima para la lucha contra el contrabando, por sus particulares características geográficas, territoriales y humanas con Ecuador. Mencionando un breve paso de la historia de la puesta en marcha de la aduana en donde en este momento reside la frontera administrativa, se puede apreciar como ésta actividad ilegal se ha desarrollado a través de los tiempos perdurando como forma de vida y subsistencia de los habitantes de la región y evidentemente cómo también la lucha de las autoridades por mantener el control y orden dentro de la legalidad. Si bien una de las características generales de cualquier zona de frontera es el comercio, dependiendo de las condiciones económicas y de producción en uno u otro lado y claro, de la tasa de cambio; el contrabando, intenta aprovechar las mismas ventajas que el comercio legal, pero sin asumir, los costos legales como los aduaneros y arancelarios.

Dentro de estas situaciones que enmarcan a la población en una dinámica que vas más allá de la mera actividad ilegal, también se suscita el desarrollo de una actividad legal dentro de su modo de subsistir, para eso se ha tratado de crear formas a través del tiempo; las propuestas de encuentros binacionales de Cámaras de Comercio, del corredor andino en la zona de integración fronteriza Colombo Ecuatoriana, Comisiones de Vecindad, mesas de trabajo binacionales específicas y encuentros desde la invitación académica para tratar temas de cooperación conjunta sobre desarrollo fronterizo, asuntos del ámbito social, relaciones bilaterales entre otros, son los temas más comunes donde la mayoría de las veces se concluye que hay disposición de las partes para trabajar, pero pocas veces que concluye con hechos en conjunto; uno de los temas de discusión en particular que hace referencia a la integración y realidad de la comunidad de frontera en las acciones cotidianas es el convenio bilateral entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas

¹⁴ Ibíd.

y aeronaves o Convenio de Esmeraldas que fue firmado el 18 de abril de 1900 en la ciudad de Esmeraldas-Ecuador con fines que reflejaran las necesidades de la zona como son el tránsito de frontera, canasta básica y transporte fronterizo. En su constitución son fuente para que las acciones en frontera sean dinamizadoras del desarrollo que no se han logrado.

Gracias a la ausencia de facilidades que beneficien a la comunidad se crea el comercio ilícito en donde entran acciones de control donde se propone metas de golpes duros hacia el contrabando que en la actualidad son planes de choque integrados, otra acción no de control, pero si justificada para beneficio de la población ha sido el abrir la frontera 24 horas en el año 2012 como una prueba piloto para la fluidez del tránsito de personas y turistas, pero que ha dado como resultado inseguridad en la zona de frontera administrativa y podría ser que por esta decisión aumente el contrabando de minorista y se refleje en un aumento de decomisos también.

6. DISEÑO METODOLÓGICO

6.1 TIPO DE ESTUDIO

Exploratorio, con el fin de aumentar el grado de familiaridad y contribuir con ideas respecto a la forma correcta de abordar el tema de decomisos directos, ya que el propósito es identificar y analizar diferentes elementos, componentes, relaciones y manifestaciones que intervienen dentro del proceso.

Descriptivo con la situación actual, que refleja el proceso a partir de características particulares.

6.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para obtener los objetivos planteados, el método que se desarrolló fué el Analítico-Inductivo, porque es de suma importancia un análisis ordenado, coherente, lógico de los fenómenos y elementos que intervienen en proceso, partiendo de datos particulares con miras a obtener descripciones y conclusiones generales y válidas.

6.3 FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

En el desarrollo del plan de trabajo se aplicó varias técnicas de recolección de datos e información.

6.3.1 Primaria. Documentos soportes originales dentro de los expedientes en el desarrollo del proceso de decomisos directos tales como, el tipo de expediente, los nombres de los implicados, fechas de apertura, cierre y notificación del expediente, el acta de aprehensión, avalúo y decomiso directo, y los oficios interpuestos por los implicados dentro del proceso; la observación cómo método y técnica de investigación, que es parte fundamental para analizar la problemática; además de entrevistas abiertas a funcionarios que están involucrados dentro de este proceso como a funcionarios antiguos que han vivido la evolución del trato que se ha dado a este proceso administrativo. Todo esto se utilizará con el fin de conocer la situación de la problemática actual para dar lugar al análisis del subproceso de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas a los decomisos directos. La técnica de investigación manejada para el adelanto de este trabajo es la observación directa por un periodo de seis (6) meses en donde se pudo evidenciar claramente este proceso administrativo en la realidad.

6.3.2 Secundaria. El material bibliográfico, literatura relacionada al derecho aduanero, documentos publicados en Internet, investigaciones, publicaciones, periódicos y documentos acerca de los estudios presentados ante o por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

6.3.3 Terciarias. Documentos, datos y estadísticas acerca de los estudios presentados ante o por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales estrechamente relacionadas con el objeto de estudio, serán nuestras fuentes terciarias a las que se recurrirá con el fin de conocer adecuadamente el entorno del problema.

6.3.4 Procesamiento de la información. Después de conseguir la información que se necesitó para caracterizar el análisis, indicar sus particularidades y expresarlas bajo datos cualitativos, cuantitativos, dentro de un panorama claro para desarrollar con éxito el plan de trabajo. Se utilizó herramientas para un mejor entendimiento tales como flujo gramas, organigramas y diagramas basados en estadísticas de las los decomisos asignados.

7. DESARROLLO DEL PLAN DE TRABAJO DE PASANTÍA

7.1 PRESENTACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Dentro del periodo presidencial del exmandatario César Gaviria Trujillo, recordado en la historia económica colombiana por integrarse a una economía global, acelerando el proceso de la “apertura económica”, que se venía trabajando desde el periodo del gobierno anterior del expresidente Virgilio Barco, y bajo el ministerio de Hacienda y Crédito Público de Rudolf Hommes. Se motiva una nueva política económica, que lograra convertir el sector externo en el factor dinámico del crecimiento, a partir de liberar el comercio y procurar así una mayor inserción del país en los mercados globales. Por lo tanto, luego de una política proteccionista configurada por décadas, las nuevas tendencias mundiales, donde Colombia se proyectaba, crean la necesidad de analizar y reestructurar procedimientos en muchas áreas que constituirían ejes dinamizadores dentro de una apertura económica exitosa. Siendo así como cobran gran importancia principios y cimientos de la regulación del comercio exterior. Dentro de estos cambios y reestructuraciones cobran gran importancia dos hechos para afrontar de la mejor manera los cambios, estos son fundamentales dentro de nuestro trabajo. Primer lugar se crea la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en 1992 y en segundo lugar se crea un nuevo Estatuto Aduanero con el Decreto 2685 de 1999.

7.1.1 Historia. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es una Unidad Administrativa Especial creada hace veintiún años siendo el resultado de la fusión de dos entidades previas, la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales. La DIAN fue creada a través del Decreto 2177 de diciembre de 1992, dicho decreto explica la fusión de la siguiente manera:

“Fusionase la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales, creada por el Decreto - ley 1643 de 1991, en desarrollo de la Ley 49 de 1990, con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales, creada por la Ley 6a de 1992, en la Unidad Administrativa Especial denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales asumirá las funciones de estadística y doctrina respecto de los impuestos territoriales que correspondían a la Dirección General de Apoyo Fiscal, dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”¹⁵ Siete años después de fundada la entidad, en 1999, su naturaleza jurídica fue reformulada, esto se explica en el Decreto 1071 de 1999 de la siguiente manera:

¹⁵ Decreto 2177 de diciembre de 1992

“La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tendrá un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación de planta, un sistema específico de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.

El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.” Decreto 1071 de 1999, Publicado en Diario Oficial No. 43615 del 26 de junio de 1999.

Más adelante en el año 2008, se modifica la estructura de la UAE DIAN por medio del Decreto 4048. La última modificación del ente gubernamental respecto a su estructura se hizo en el 2011 mediante el decreto 1321 el cual modifica el decreto 4048.

Los aspectos esenciales sobre la DIAN tales como la creación, naturaleza jurídica, objeto, representante legal, patrimonio y jurisdicción han sido establecidos desde su creación, pero gracias a los nuevos requerimientos para desarrollar los objetivos que la DIAN promulga, se han modificado para mejorar la organización de esta a partir de los siguientes decretos:

Decreto 1071 de 26 de junio de 1999: Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones

Decreto 3626 de 10 de octubre de 2005: Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 765 de 2005 que modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008: Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Decreto 1321 del 26 de abril de 2011: Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 4048 de 2008, relacionado con la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Una de las instituciones más importantes de Colombia es la DIAN por tener a su cargo todo lo concerniente a la parte tributaria, cambiaria y aduanera del país. Así, la efectividad de la administración obedece a la coordinación balanceada entre las etapas del proceso administrativo y la adecuada realización de las actividades de las principales áreas de acuerdo a sus objetivos, para esto es necesario tener en

cuenta las funciones claras que logren un eficiente desempeño dirigido al alcance de los objetivos planteados.

7.1.2 Funciones. Las funciones actuales de la DIAN de acuerdo a su sitio oficial de Internet son las siguientes:

“La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana; los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.

El control y vigilancia sobre 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, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.

La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y disposición, así como la administración y control de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional, de conformidad con la política que formule el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la materia, para estos últimos, con excepción de los contratos relacionados con las Zonas Francas.

La administración de los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, sanción y

todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de estas obligaciones.

Le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia, así como los atinentes a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional.”¹⁶

De acuerdo al sitio en Internet oficial de la UAE DIAN accesible en el presente año, el objetivo principal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es “coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”.¹⁷

Por la complejidad de las tareas encomendadas y al denominarse como servicio público esencial, la responsabilidad del impacto en el resultado a mediano y largo plazo de la DIAN, genera productos de estudio, de análisis y diagnósticos de las condiciones de la situación real, no solo de la institución como operador, sino también del país, quien ejecuta las acciones, de los factores tanto internos como externos. La DIAN Se proyecta creando metas, definiendo estrategias, directrices y políticas para obtener los fines buscados; y se prepara y encamina dentro de los objetivos junto con las acciones requeridas, para alcanzar exitosamente unos estándares de calidad y efectividad que contribuyan al desarrollo de los objetivos de servicio, control y recaudo fundamentales de la DIAN.

7.1.3 Misión, visión y políticas. La misión, visión y políticas de la UAE DIAN están consignadas en el “Plan Estratégico DIAN 2010 – 2014” el cual fue aprobado por el Comité de Coordinación Estratégica el 22 de diciembre de 2010.

“Visión: En el 2020, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia genera un alto nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, apoya la sostenibilidad financiera del país y fomenta la competitividad de la economía nacional, gestionando la calidad y aplicando las mejores prácticas internacionales en su accionar institucional.

¹⁶ Disponible en: <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Laentidad?OpenDocument>

¹⁷ Disponible en: <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Laentidad?OpenDocument>

Misión: En la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales somos responsables de administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control; facilitar las operaciones de comercio exterior y proveer información confiable y oportuna, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano.”¹⁸

Políticas: La DIAN, en el marco de su misión y visión y consciente de la importancia que su gestión representa para el bienestar económico y social del país, asume su compromiso considerando las siguientes directrices:

En concordancia con el cumplimiento de la misión:

- “Gestionar con estrategias efectivas de servicio, control y fiscalización acorde con estándares de calidad y mejores prácticas internacionales.
- Promover la simplificación de las normas del sistema tributario, aduanero y cambiario, así como aquellas que regulan el accionar de la DIAN garantizando los principios del sistema impositivo colombiano.
- Realizar análisis permanentes del contexto de las variables económicas, políticas y sociales del país con el fin de fortalecer su capacidad de respuesta.”¹⁹

En concordancia con el recaudo:

- “Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la meta de recaudo fijada por el Gobierno Nacional, de forma que se coadyuve a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

En relación con el servicio:

- Incrementar el uso de internet y de las telecomunicaciones avanzadas, como medio para que los clientes institucionales se informen, realicen trámites y transacciones en forma interactiva.
- Continuar con la implementación de servicios informáticos electrónicos cuya respuesta satisfaga las necesidades y expectativas de los clientes internos y externos, así como, las disposiciones legales en materia de competitividad, productividad y el programa de gobierno en línea.
- Incentivar el uso de canales formales, como el sistema bancario, para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

¹⁸ Disponible en: http://www.dian.gov.co/descargas/sobredian/direccionamiento2010/PLAN ESTRATEGICO2010-2014_V_21_Sintetizada.pdf

¹⁹ Ibíd.

- Ofrecer alta calidad en la atención a los clientes institucionales a través de los diversos canales de servicio.
- Agilizar los procedimientos de comercio exterior e incrementar la efectividad de los controles aduaneros, a partir de la racionalización de trámites, la aplicación de técnicas de inspección no intrusivas y de otros instrumentos tecnológicos de seguimiento y control.
- Adelantar programas y campañas efectivas de concientización y explicación de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias para fomentar la aceptación social de la tributación y el cumplimiento de estas normas.”²⁰

En concordancia con el control y fiscalización de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias:

- “Enfatizar en la fiscalización integral y de fondo desincentivando las prácticas evasoras, elusivas e ilegales como el contrabando y el lavado de activos.
- Incrementar la percepción del riesgo subjetivo en agentes económicos y la ciudadanía en general para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales que administra la entidad.
- Mejorar la coordinación de las actuaciones conjuntas con las demás entidades involucradas en el control y la fiscalización tributaria, aduanera, cambiaria y de las operaciones de comercio exterior.
- Fortalecer el diseño de programas de fiscalización estructurados a partir de un modelo de administración de riesgos del cumplimiento que permita construir segmentos y perfiles de contribuyentes y usuarios basados en el análisis de la información recibida por la DIAN y el conocimiento derivado en las actividades del nivel operativo.
- Consolidar la fiscalización relacionada con precios de transferencia, inversión extranjera y operaciones económicas internacionales.
- Avanzar en la consolidación de una aduana que propenda por la protección del medio ambiente, la propiedad intelectual y la seguridad en las fronteras.”²¹

En concordancia con el desarrollo organizacional:

- “Mejorar continuamente el desempeño organizacional, con un enfoque hacia el cliente, basado en procesos, mecanismos de control y evaluación.

²⁰ Ibíd.

²¹ Ibíd.

- Modernizar la gestión administrativa como condición esencial para fortalecer la cadena de valor institucional.
- Ser exigente en el cumplimiento de los estándares de calidad de los productos y servicios recibidos y entregados.
- Comunicar de manera clara, concreta y oportuna el desarrollo de los aspectos relevantes de la organización a los clientes internos y externos.
- Garantizar la unidad de criterio jurídico en los diferentes procesos de la organización.”²²

En concordancia con los recursos:

- “Realizar una adecuada planificación, distribución y ejecución de los recursos físicos, tecnológicos y financieros con base en los principios de transparencia, responsabilidad, imparcialidad, celeridad y eficacia.”²³

En concordancia con la información:

- “Cimentar la toma de decisiones con base en información oportuna y confiable, generada en sistemas desarrollados con tecnología avanzada.
- Promover el intercambio de información y la integración de acciones de facilitación, control y fiscalización con diversos organismos públicos y privados, nacionales e internacionales”²⁴

En concordancia con el Talento Humano:

- “Propender por el desarrollo integral de las personas vinculadas a la entidad.
- Generar todas las condiciones legales y presupuestales para que la carrera administrativa e incentivos laborales operen plenamente.
- Diseñar e implementar la estrategia para gestionar el conocimiento y cimentar las mejores prácticas internacionales en la administración tributaria, aduanera, cambiaria y de comercio exterior.
- Promover en los empleados públicos el cumplimiento del marco legal y el Código de Buen Gobierno de la entidad.”²⁵

²² Ibíd.

²³ Ibíd.

²⁴ Ibíd.

²⁵ Ibíd.

7.1.4 Niveles administrativos. En el decreto 4048 de 2008, por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En uno de sus propósitos se clarifica la estructura del nivel central y sus regionales, donde se reconoce a la seccional Ipiiales como dirección de impuesto y aduana nacionales a nivel local con los siguientes enunciados:

Artículo 4° Niveles de la estructura interna. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, desarrolla sus funciones en tres niveles, así:

“1. Dirección o Nivel Central.

2. Nivel local: Direcciones Seccionales de Impuestos, Direcciones Seccionales de Aduanas y direcciones seccionales de impuesto y aduanas

3. Nivel delegado: direcciones seccionales delegadas de impuestos y aduanas.”

También se evidencia una clara definición de las divisiones de trabajo, las cuales distribuirá el Director General de la DIAN de acuerdo con la complejidad y competencia de las mismas.”²⁶

Artículo 5° ...Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales...

Divisiones

1.” División de Gestión Administrativa y Financiera

2. División de Gestión Jurídica

3. División de Gestión de Asistencia al Cliente

4. División de Gestión de Fiscalización

5. División de Gestión de Fiscalización para obligados a llevar contabilidad

6. División de Gestión de Fiscalización para no obligados a llevar contabilidad

7. División de Gestión de Liquidación

8. División de Gestión de Recaudo y Cobranzas

9. División de Gestión de Recaudo

10. División de Gestión de Cobranzas

11. División de Gestión de la Operación Aduanera

12. División de Gestión Control Carga

13. División de Gestión Viajeros

14. División de Gestión Control Cambiario

15. División de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera”²⁷

²⁶ Decreto 4048 de 2008

²⁷ Ibíd.

7.1.5 Funciones del nivel local. Las direcciones seccionales de impuestos, direcciones seccionales de aduanas y direcciones seccionales de impuestos y aduanas nacionales. Conforme al mismo decreto 4048 de 2008 concreta las políticas e instrucciones del Nivel Central y de acuerdo con la naturaleza de cada Dirección Seccional, son funciones de las Direcciones Seccionales las siguientes:

“Artículo 39°.

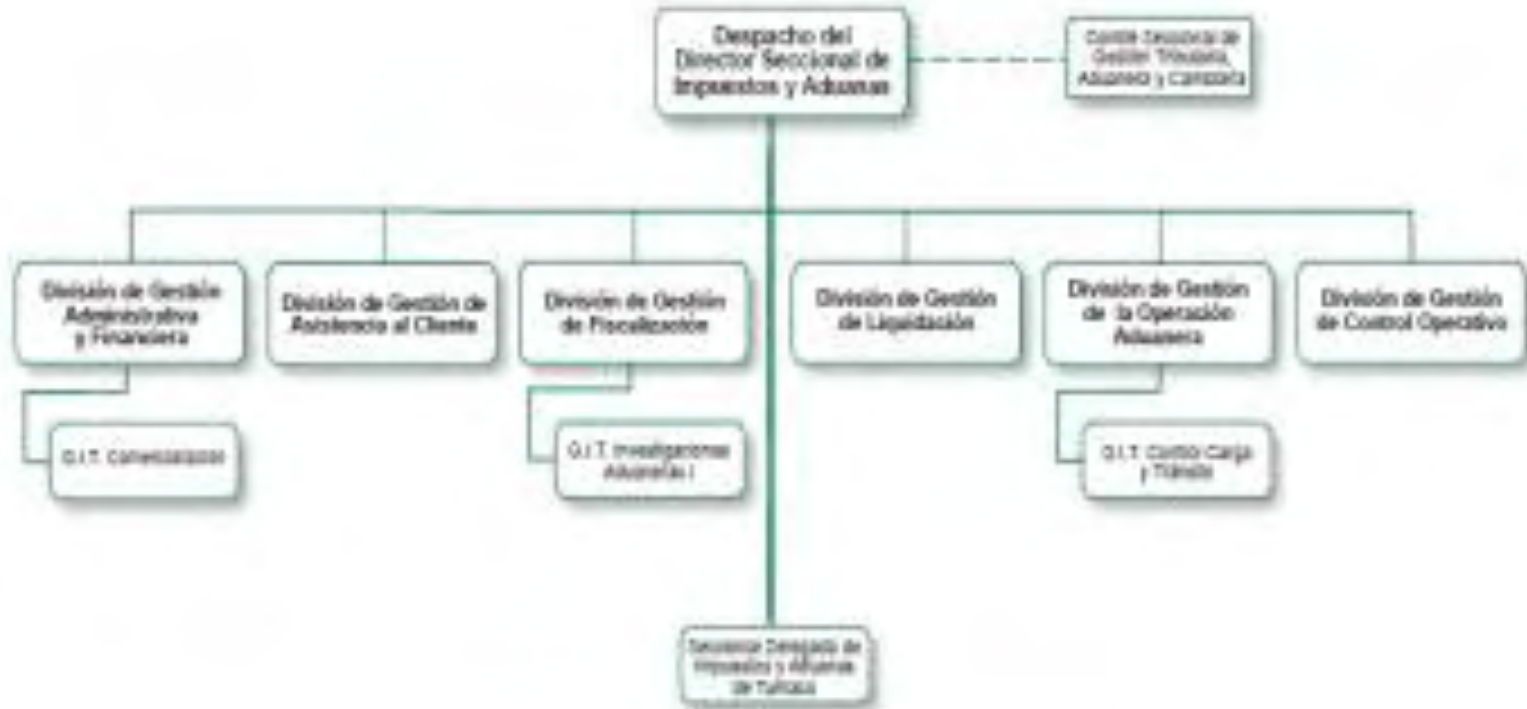
- ✓ Responder en lo de su competencia, por la ejecución del Plan Estratégico Institucional y proponer los ajustes necesarios;
- ✓ Dirigir, coordinar supervisar la elaboración y ejecución de los planes operativos de las dependencias a su cargo;
- ✓ Responder por la ejecución del Plan de Capacitación de los empleados públicos de la Dirección Seccional de la DIAN;
- ✓ Ejercer las funciones de superior técnico y jerárquico administrativo de las dependencias a su cargo y superior técnico en materias de su competencia, del nivel delegado;
- ✓ Dirigir, supervisar y evaluar la gestión de las áreas en las Direcciones Seccionales;
- ✓ Orientar y apoyar en los aspectos normativos y procedimentales a los empleados públicos de la DIAN que laboren en los Puntos de Atención al Cliente;
- ✓ Participar en el desarrollo e implementación del modelo de gestión institucional; de acuerdo con los requerimientos del mismo;
- ✓ Mantener actualizada la información requerida por los servicios informáticos, apoyo de los procesos y de la gestión propia y transversal de la DIAN;
- ✓ Responder por la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno en la administración a su cargo
- ✓ Dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las dependencias de sus respectiva Dirección Seccional;
- ✓ Responder por los resultados de la gestión técnica y administrativa de las dependencias bajo su cargo; 4048 DECRETO NÚMERO de 2008 Hoja N°. 37 Continuación del Decreto "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".
- ✓ Cumplir y hacer cumplir las normas que regulan los regímenes y procedimientos tributarios, aduaneros y cambiarios;

- ✓ Prevenir, reprimir, investigar y sancionar las infracciones a la legislación tributaria, aduanera y cambiaria en su territorio, conforme a las normas vigentes;
- ✓ Suscribir los actos administrativos necesarios para acuerdos y demás facilidades de pago, y velar por el oportuno cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos;
- ✓ Adelantar las acciones encaminadas a prevenir, reprimir, investigar y sancionar, las infracciones a la legislación Tributaria, Aduanera y Cambiaria en su territorio;
- ✓ Supervisar y controlar la guarda y enajenación de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas y ejecutar los programas de mercadeo a que haya lugar;
- ✓ Ejercer las funciones de policía judicial, en los términos previstos por la ley;
- ✓ Administrar los recursos físicos y financieros asignados a la respectiva administración y garantizar la historia y buen estado de los inmuebles propiedad de la Nación;
- ✓ Recibir y tramitar oportunamente las quejas, reclamos y sugerencias de los ciudadanos, conforme a los procedimientos legales;
- ✓ Las demás que le asigne el superior inmediato, acordes con la naturaleza de la dependencia.²⁸

7.1.6 Organigrama. Es de gran importancia conocer las declaraciones estratégicas como son la visión, misión y políticas, así mismo la estructura de la administración a través de los organigramas que juegan un papel aclaratorio dentro de las instituciones, no solo como requerimiento organizacional, sino como elemento práctico, tanto para los trabajadores, definiendo lo que les corresponde hacer según la actividad, función o autoridad que desempeña; como para los usuarios a quienes ayuda a direccionar, entender y proceder según sus necesidades. Para obtener una idea más clara acerca de la estructura formal de la institución se logró la representación gráfica de la estructura de la DIAN seccional Ipiales de la siguiente manera.

²⁸ Decreto 4048 de 2008.

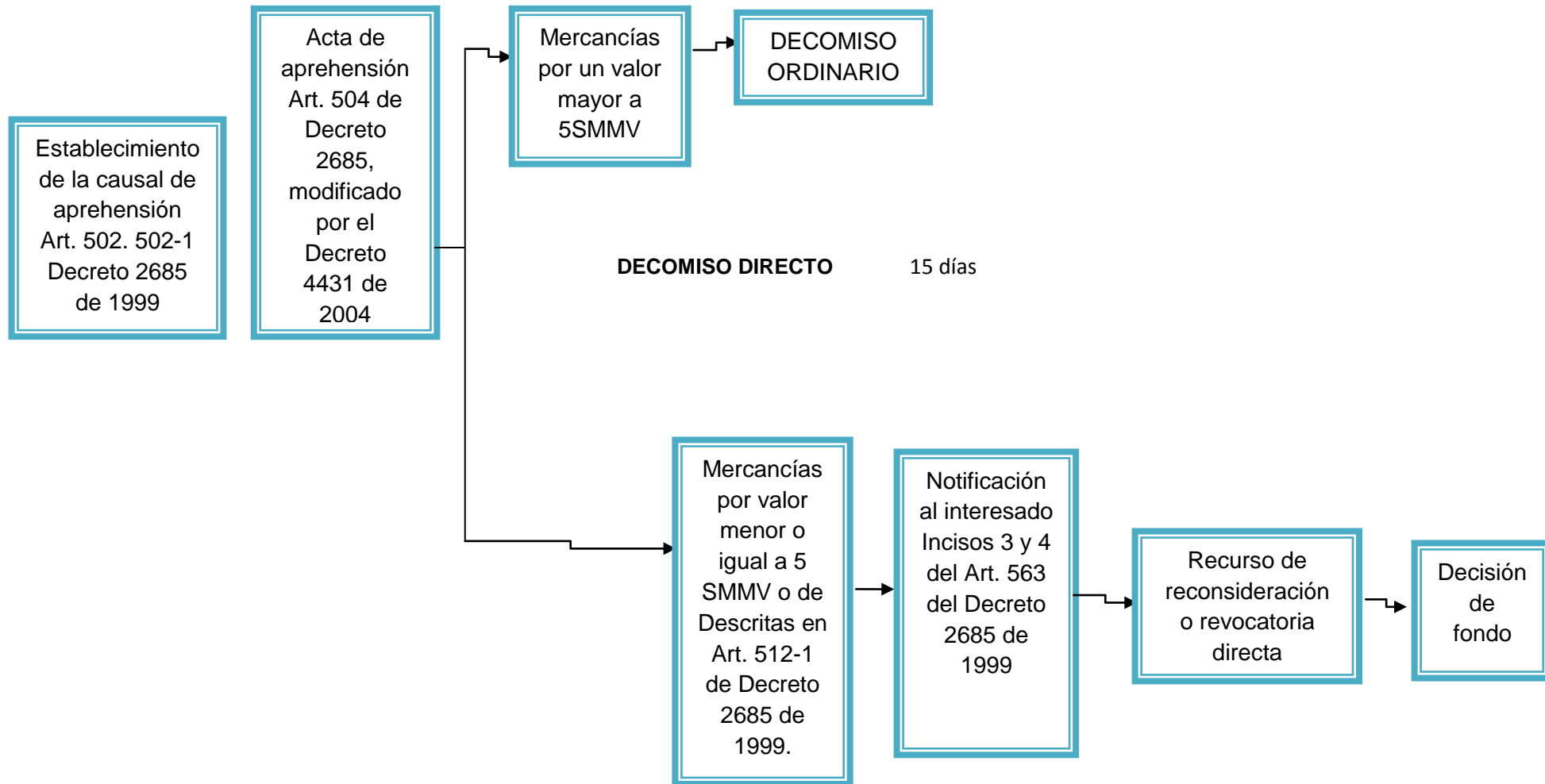
Figura 1. Estructura Orgánica Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales



Fuente: www.dian.com

Para que un trabajo sea exitoso, la mejor manera de comenzarlo es conociendo detalladamente la información, en este caso, sobre la administración de impuesto y aduanas nacionales DIAN, pero esto va más allá de conocer sus siglas, y de saber acerca de su historia y origen. Aún de más importancia es nutrir a todos los trabajadores para que tengan clara la estructura, a qué parte de la empresa pertenecen, los objetivos, las estrategias, los valores, las políticas y las proyecciones a futuro, y que así todos contribuyan a la construcción desde sus labores hasta llegar a los resultados esperados.

Figura 2. Proceso administrativo para definir la situación jurídica de las mercancías (Decreto 4431 de 2004)



8. PROCESO ADMINISTRATIVO PARA DEFINIR LA SITUACION JURIDICA DE LAS MERCANCIAS

8.1 DESARROLLO DEL SUBPROCESO DE DEFINICIÓN JURÍDICA DE LAS MERCANCÍAS APREHENDIDAS. (DECRETO 4431 DE 2004)

8.1.1 Sobre decomiso. El decomiso es la principal sanción administrativa aduanera, no solo por su gravedad, sino por el hecho ineludible de que la incautación de los bienes introducidos de manera ilegal al territorio aduanero nacional, debe constituir la consecuencia natural de dicha infracción. Sin embargo, aunque el Estado considera ciertas operaciones como contrabando, lo que presumiría su decomiso, tolera en ocasiones que algunos montos de mercancías sean libremente introducidas en el país.

8.1.2 Establecimiento de la causal de aprehensión art. 502. 502-1, Decreto 2685 de 1999. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, tiene como función hacer cumplir y respetar las normas aduaneras con respecto al ingreso y salida de mercancía del territorio nacional; al no cumplir con dichos lineamientos, algunos exportadores e importadores deben soportar consecuencias y situaciones legales que pueden ser bastante perjudiciales. La aprehensión y decomiso de mercancías, en el régimen de importaciones, se dará lugar cuando suceda cualquiera de los eventos que infrinja la norma. Esta surtirá de carácter preventivo que consiste en la retención de mercancías por parte de la autoridad aduanera para verificar su legítima procedencia. En este paso, los agentes aduaneros, sean de la de cualquier división competente, hacen operativos orientados a desenmascarar y reprimir a las organizaciones ilegales que promueven el ilícito negocio alrededor del cual operan mafias, cerebros y mayoristas desde la raíz, y no importa el monto, sino hacer cumplir la norma, Así se organizan en diferentes puntos estratégicos dentro de su jurisdicción, Ipiales, que por ser zona de frontera goza de ciertas particularidades.

- RESOLUCIÓN 7 DE 2008. Por la cual se fija la competencia funcional y territorial de las Direcciones Seccionales de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y ejercicio de sus facultades legales, en especial la que le otorga el numeral 23 del artículo 6 del Decreto 4048 de octubre 22 de 2008.

- ARTÍCULO 6o. COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS DIRECCIONES SECCIONALES DE IMPUESTOS Y ADUANAS EN MATERIA ADUANERA Y CAMBIARIA. “La competencia de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales comprende el departamento de Nariño; igualmente tendrá competencia en el mar territorial desde la desembocadura del río Mataje en la bahía Ancón de

Sardinias en el Océano Pacífico límite con la República de Ecuador, hacia el Norte, hasta Punta Guapí en la bahía del mismo nombre, límite de los departamentos de Nariño y Cauca.”

8.1.3 Causales de aprehensión. Por ser, Ipiales, paso de frontera los controles que se generan en torno al contrabando son fuertes por parte del Estado. Al haber un incumplimiento de las normas aduaneras establecidas, la autoridad Colombiana encargada de hacer cumplir y respetar el ingreso y salida de mercancía del territorio nacional es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la cual exige a los exportadores e importadores que no infrinjan dichas normativas y situaciones legales para evitar perjuicios económicos y legales:

Según Artículo 502 del Estatuto Aduanero

1. En el Régimen de Importación:

“1.1 Cuando se oculte o no se presente a la autoridad aduanera mercancías que han arribado al territorio aduanero nacional, salvo cuando las mercancías estén amparadas con documentos de destino a otros puertos.

1.2 Cuando el ingreso de mercancías se realice por lugares no habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo que se configure el arribo forzoso legítimo a que se refiere el artículo 1541 del Código de Comercio.

1.3 Cuando las mercancías lleguen al territorio aduanero nacional sin que se haya entregado la información del Manifiesto de Carga, y sin que se haya entregado la información de los documentos de transporte, los documentos master y consolidadores, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, antes presentarse el aviso de llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional.

1.4 Cuando el transportador o el Agente de Carga Internacional no informe a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, dentro de la oportunidad prevista en el artículo 98 del presente decreto, acerca de los sobrantes detectados en el número de bultos o sobre el exceso en el peso si se trata de mercancía a granel, respecto de lo consignado en el manifiesto de carga o en los documentos que los adicionen, modifiquen o expliquen; o no informe sobre el ingreso de carga amparada en documentos de transporte no relacionados en el manifiesto de carga.

1.5 Cuando el transportador o el agente de carga internacional no entregue en la oportunidad legal los documentos de transporte que justifiquen las inconsistencias informadas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en los casos de

sobrantes en el número de bultos o exceso en el peso en la mercancía a granel, respecto de lo consignado en el manifiesto de carga, o en los documentos que lo adicionen, modifiquen o corrijan, o en los casos de mercancía soportada en documentos de transporte no relacionados en el manifiesto de carga.

1.6 Cuando la mercancía no se encuentre amparada en una planilla de envío, factura de nacionalización o declaración de importación, o no corresponda con la descripción declarada, o se encuentre una cantidad superior a la declarada, o se haya incurrido en errores u omisiones en su descripción, que impidan la identificación o individualización de la misma, o no se pueda establecer su correspondencia con la inicialmente declarada, salvo que estos errores u omisiones se hayan subsanado en la forma prevista en el numeral 4 del artículo 128 y en los párrafos 1o y 2o del artículo 231 del presente decreto, en cuyo caso no habrá lugar a la aprehensión.

1.7 Cambiar la destinación de mercancía que se encuentre en disposición restringida a lugares, personas o fines distintos a los autorizados.

1.8 Enajenar sin autorización de la Aduana, cuando esta se requiera, mercancías introducidas bajo la modalidad de importación con franquicia.

1.9 Enajenar mercancía importada bajo la modalidad de importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, mientras se encuentre en disposición restringida, a personas o fines diferentes a los autorizados.

1.10 No dar por terminada dentro de la oportunidad legal, la modalidad de importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

1.11 Encontrar en la diligencia de inspección aduanera cantidades superiores o mercancías diferentes a las declaradas.

1.12 Cuando transcurrido el término a que se refiere el numeral 4 del artículo 128 del presente decreto, no se presente Declaración de Legalización respecto de las mercancías sobre las cuales, en la diligencia de inspección aduanera, se hayan detectado errores u omisiones parciales en la serie o número que las identifican.

1.13 <Numeral derogado por el artículo 7 del Decreto 1446 de 2011>

1.14 La mercancía importada temporalmente a corto plazo para reexportación en el mismo Estado, cuando vencido el término señalado en la Declaración de importación, no se haya terminado la modalidad.

1.15 No exportar dentro del plazo establecido por la autoridad aduanera, los bienes resultantes de la transformación, procesamiento o manufactura industrial de las mercancías importadas temporalmente para procesamiento industrial, salvo que se pruebe su destrucción, su importación ordinaria, o que las materias primas e insumos se hubieren reexportado, destruido o sometido a importación ordinaria.

1.16 No reexportar el vehículo de turismo importado temporalmente dentro del plazo autorizado.

1.17 Cuando haya lugar a la efectividad de la garantía por incumplimiento de las obligaciones inherentes a la modalidad de importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital.

1.18 Alterar la identificación de mercancías que se encuentren en disposición restringida.

1.19 Cuando el viajero omita declarar equipaje sujeto al pago del tributo único y la autoridad aduanera encuentre mercancías sujetas al pago del mismo, o mercancías en mayor valor o cantidad a las admisibles dentro del equipaje con pago del tributo único, o mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros, o el viajero no cumple las condiciones de permanencia mínima en el exterior, procederá la aprehensión y decomiso o, cuando se destinen al comercio mercancías introducidas bajo la modalidad de viajeros.

1.20 <Numeral derogado por el artículo 12 del Decreto 111 de 2010>

1.21 Almacenar en los depósitos habilitados mercancías no consignadas al titular del depósito o distintas a las permitidas por las normas aduaneras para cada uno de estos.

1.22 No regresar al territorio insular dentro del término previsto en el artículo 421 del presente decreto, los vehículos, máquinas y equipos y las partes de los mismos, que hayan salido temporalmente del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hacia el territorio continental.

1.23 Someter al sistema de envíos desde el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o desde las Zonas de Régimen Aduanero Especial, mercancías que superen los cupos establecidos en este decreto.

1.24 Cuando en ejercicio de las facultades establecidas en el literal e) del artículo 470 del presente Decreto, se ordene el registro de los medios de transporte en aguas territoriales, y se adviertan circunstancias que podrían derivar en el incumplimiento de las normas aduaneras, tributarias o cambiarias, o en la ilegal introducción de mercancías al territorio aduanero nacional.

1.25 Cuando dentro de los términos a que se refiere el numeral 9 del artículo 128 del presente Decreto, o dentro de los procesos de control posterior se determine que los documentos soporte presentados no corresponden con la operación de comercio exterior declarada o, cuando vencidos los términos señalados en los numerales 6 y 9 del mismo artículo no se presentaron en debida forma los documentos soporte que acreditan que no se encuentra incurso en restricción legal o administrativa.<Inciso adicionado por el artículo 6 del Decreto 3555 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Tratándose de documentos soporte, cuando se encuentre que los mismos no corresponden a los originalmente expedidos, o se encuentren adulterados o contengan información que no se ajuste a la operación de comercio exterior declarada.

1.26 Cuando se encuentren mercancías de prohibida importación en el territorio aduanero nacional.

1.27 Cuando se encuentre mercancía descargada no amparada en un documento de transporte.

1.28 Cuando en desarrollo del control posterior se encuentre que la mercancía no cuenta con las etiquetas requeridas en los reglamentos técnicos, o con los rotulados, estampillas, leyendas o sellos determinados en las disposiciones legales vigentes, o cuando tales etiquetas, rotulados, estampillas, leyendas o sellos no cumplan con los requisitos exigidos en las normas vigentes, o los mismos presenten evidencia de adulteración o falsificación.

1.29 Numeral derogado por el artículo 7 del Decreto 1299 de 2006>”

8.1.4 Acta de aprehensión art. 504 de decreto 2685, modificado por el decreto 4431 de 2004. Si alguna de las anteriores causales se presenta sugiriendo una ilegalidad, el funcionario en operativo de inspección procede a la retención física de los bienes; actividad en la cual se elabora un acta que hace las veces de requerimiento especial aduanero, desde la reforma introducida por el decreto 4431 de 2004.

Dentro de la diligencia de aprehensión, el interesado deberá aportar los documentos requeridos por el funcionario competente que manifiesten introducción legal al territorio aduanera nacional de los bienes. De no aportarse tales documentos, se proferirá el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes, la que contendrá la información a que se refiere el artículo 504 del presente Decreto.

El acta inicia el proceso para definir la situación jurídica de las mercancías y debe contener los siguientes datos según el artículo 504:

- Lugar y fecha de aprehensión
- Causal de aprehensión
- Identificación del medio de transporte en que se moviliza la mercancía, cuando a ello hubiere lugar
- Identificación y dirección de las personas de los implicados en la diligencia, las personas que interviene y las que aparezcan como titulares, con derechos o responsabilidades de las mercancías involucradas.
- Descripción de los bienes de manera que se puedan identificar completamente
- Cantidad y peso
- Precio unitario y total de la mercancía
- Objeciones del interesado durante la diligencia
- Relación de las pruebas practicadas o añadidas durante el diligenciamiento.

El funcionario aprehensor quien encuentra la ilegalidad a partir de cualquiera de las causales arriba mencionadas procede a tramitar esta acta en un formato actualizado y deberá diligenciarse en su totalidad describiendo clara y completa la información de la mercancía par su plena identificación y debe estar tramitada sin tachones ni enmendaduras y por último se entrega una copia al tenedor de las mercancías.

Los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de las mercancías consideradas por la DIAN se los considera contenidos técnicos en el que se pasa por alto el debate de fondo de los fundamentos de la medida. Solo después de que ellos se han surtido, se da inicio al procedimiento jurídico que busca definir la situación de los bienes desde el punto de vista legal, indagando si se encuentra lícitamente en el país o no. Por ello dice el artículo 504 que el acta de aprehensión es un acto de trámite y en efecto con el no procede recurso alguno en la vía gubernativa. La aprehensión es ante todo una medida cautelar, pero es obvio que causa perjuicio inmediato y hasta irremediable al que la sufre; por ello no puede asumirse que la autoridad aduanera tiene carta blanca para decidirla, pasando por encima de cualquier consideración.

8.1.5 Decomiso directo. Con la expedición del Decreto 4431 de 2004, el gobierno creó un procedimiento simplificado y expedito de decomiso para hidrocarburos y sus derivados, licores, cigarrillos, así como otras mercancías que, sin importar la naturaleza, tengan un valor inferior a cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes. Teniendo claro esto, el agente aprehensor califica el decomiso según su valor y/o clase de mercancía.

Así entonces en la diligencia, el funcionario aprehensor entrega el acta original con todos sus antecedentes, ante la División de Fiscalización quienes en su competencia organizan el expediente con su respectiva carátula, anexos, hoja de ruta actualizada y proceden a realizar el Auto de Apertura con el cual se da inicio a la investigación, especificando las causales de aprehensión, valor y detalles.

8.1.6 Valor de las mercancías, Decreto 4431 de 2004 por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999. Desde la expedición del Decreto 4431 de 2004, se entiende que el reconocimiento y avalúo definitivo es el surtido dentro de la diligencia de la aprehensión, a menos que se necesite de un análisis especializado y este tiene diez días para hacerlo, estas pueden ser generadas de las siguientes maneras:

- Una base de precios elaborada por la entidad.
- Cotizaciones en revistas o folletos especializados o precios sugeridos en Internet
- Resolución 026 de 2012 Boletín Sipsa
- Resolución 00005 del 3 de enero de 2012
- Resolución 000026 de 2012
- Resolución 2201 de 2005

Luego de que realiza el reconocimiento y avalúo, el funcionario aprehensor plasma los valores en el documento de ingreso de las mercancías DIIAM, indicando el número del ítem consultado y la fecha en que se realizó la consulta en la base de precios.

En este momento el jefe del grupo operativo del funcionario quien realizó la aprehensión, entrega los documentos al jefe del grupo interno de trabajo de investigaciones aduaneras I, para que reparta los expedientes a los diferentes funcionarios del subproceso de definición de la situación de las mercancías aprehendidas y da apertura al expediente con un documento llamado auto de apertura, el cual da inicio a la investigación.

8.1.7 Notificación título XIX, Decreto 2685 de 1999 modificado por el Artículo 60 del Decreto 19 de 2012:

- ARTICULO 563. FORMAS DE NOTIFICACIÓN. “El nuevo texto es el siguiente:> Los requerimientos especiales aduaneros, los actos administrativos que deciden de fondo la imposición de una sanción, el decomiso de una mercancía, o la formulación de una liquidación oficial y, en general, los actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa, deberán notificarse personalmente o por correo.

Los actos que impulsen el trámite de los procesos se notificarán por estado. El acta de aprehensión y el acta de reconocimiento, avalúo y decomiso directo, se notificarán personalmente al finalizar la diligencia al interesado o responsable de las obligaciones aduaneras. Cuando no sea posible la notificación personal, se notificará por estado.

Cuando la aprehensión se realice en lugares de exhibición, venta o depósito y no se haya podido notificar personalmente, se fijará copia del acta de aprehensión o de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo, según corresponda, a la entrada del inmueble y se entenderá notificada por aviso, transcurridos cinco (5) días a partir de la fecha de tal fijación.”

Refiriéndose a la notificación en el derecho administrativo común, el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo señala, que las decisiones de la administración que revistan un carácter de particular, se notificaran personalmente al implicado, a su apoderado o representante legal, además la notificación personal se hace en la misma dependencia oficial que expide el acto, asimismo ordena que al hacer la notificación personal, se debe entregar al notificado una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión.

- ARTICULO 564. NOTIFICACIÓN PERSONAL. El acta de aprehensión y el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo se deben notificar personalmente al finalizar la diligencia al interesado o responsable de la obligación aduanera.

- ARTICULO 565. NOTIFICACIÓN POR EDICTO. Cuando esto no sea posible, hacer la notificación personal, se ha de fijar un edicto. Esta notificación por edicto está regulada por el artículo 323 del código de procedimiento civil, el edicto se fijará en un lugar visible de la respectiva administración por tres días, en este se citarán las fechas de su fijación y su des fijación, el original se anexará al expediente y se conservará una copia en el archivo en orden riguroso de fechas. Esta notificación se entenderá surtida al vencimiento del término de fijación del edicto.

- ARTICULO 566. NOTIFICACIÓN POR ESTADO. Esta forma de notificación también proviene del procedimiento civil. El artículo 321 del código de procedimiento civil y en el estatuto aduanero:

“La notificación por estado se practicará un día después de proferido el acto, mediante la inserción en el estado del número y fecha del acto que se notifica, nombres de las partes que estén identificadas, la clase de proceso, un resumen de la decisión, fecha del estado y firma del funcionario.

El estado se fijará por el término de tres (3) días en un lugar visible de la respectiva Administración de Aduanas, según el caso.”

Esta norma se ha aplicado de manera ilusoria para los derechos elementales de los administrados, pues es común que el acta se notifique a los transportadores de las mercancía, por ejemplo el conductor de alguna empresa de mensajería, como si ellos fueran los interesados, o directamente mediante estado, alegando, sin

fundamentos verdaderamente sólidos, que la notificación personal ha sido imposible.

8.1.8 Recurso en la vía gubernativa - presentación del recurso de reconsideración Artículo 516. Para presentar el recurso de reconsideración, el implicado dispone de quince días hábiles contados a partir de la notificación en debida forma del acto que se ocurre.

De acuerdo al artículo 515 del estatuto, la administración cuenta con tres meses para resolverlo contados a partir de la fecha de su interposición. Si hubiere lugar a periodo probatoria, dicho plazo se suspende por el término de este.

“La presentación personal del recurso dentro del término previsto en el artículo 515 del presente decreto se podrá efectuar ante la autoridad aduanera a quien se dirige o ante juez o notario, con exhibición del documento de identidad del signatario y si es apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional de abogado, dejando constancia en todos los casos de la presentación personal del escrito.²⁹”

Cuando la presentación personal se efectúe ante juez o notario, el recurso de reconsideración deberá allegarse a la autoridad aduanera o remitirse a la misma a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada autorizado, dentro del término previsto en el artículo 515 del presente decreto.

En el evento señalado en el inciso anterior, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del recurso la autoridad aduanera deberá remitirlo a la dependencia competente para fallarlo. En todo caso, los términos para decidir el recurso por parte de la dependencia competente comenzarán a correr a partir del día siguiente a la fecha de su recibo.”

EL artículo 516 del estatuto establece que el recurso de reconsideración debe presentarse personalmente, o sea, contra la persona contra la cual se expidió el acto administrativo, o por su apoderado especial, que debe ser abogado. LA presentación personal se hace con la presencia física del notificado y con la exposición de su documento de identidad, si es del apoderado, este exhibirá su tarjeta profesional.

Se permite también expresamente que el signatario del recurso lo presente ante juez o notario o ante una administración diferente a la competente para decidir, cuando se presente en un lugar distinto en donde se profirió la decisión. En este evento ya no se pide que se radique en la dependencia competente dentro del

²⁹ Estatuto Aduanero artículo 515

término previsto para interponerlo a menos que sea considerado extemporáneo, pero tal omisión puede dar lugar a controversias propiciadas desde la legislación. Lo que se establece en cambio es que los términos para la administración que sea competente solo comenzarán a correr a partir del día siguiente a la fecha del recibido del escrito.

- ARTICULO 517. CONSTANCIA DE PRESENTACIÓN DEL RECURSO. “El funcionario que reciba el memorial del recurso, deberá dejar constancia escrita de la fecha de presentación y de los datos que identifiquen al recurrente y devolverá al interesado uno de los ejemplares con la referida constancia.”

- REQUISITOS DEL LOS RECURSOS ARTICULO 518. El decreto se ocupa de establecer los requisitos formales de reconsideración o de reposición. El recurso de Reconsideración o Reposición deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“a) Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

b) Que se interponga dentro de la oportunidad legal.

c) Que se interponga directamente por la persona contra la cual se expidió el acto que se impugna, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.”

Este trámite se desarrolla cuando el o los implicados crean que la mercancía retenida de manera cautelar, no necesita ser nacionalizada o que tiene los documentos en orden. Dentro de estos recursos se pide invocar el Acuerdo de Esmeraldas y el Acuerdo Cultural que son acuerdos binacionales, pero que no son claros ni en los montos, ni en los productos y además son desactualizados.

8.1.9 Decisión de fondo. Todo el trámite se agota en una sola actuación: el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes que es una decisión de fondo, y contrala la cual procede únicamente el recurso de reconsideración

8.1.10 Auto de cierre. El auto de cierre se realiza y anexa al tener el expediente con los anexos completos y luego de su análisis integral.

8.1.11 Custodia y archivo. Cuando todo el expediente se encuentre soportado por los anexos y con las normas para archivarlo, se procede a guardarlo en archivo de gestión encargado.

“El contrabando proviene del español bando que significa edicto o ley, actuar en contra de estas disposiciones constituiría “contra bando”. El significado de la palabra se vinculó a la violación de carácter fiscal; posteriormente se vincula al tránsito de objetos cuya importación o exportación ha sido prohibida.” La noción de “contrabando” como concepto esencialmente aduanero fue afirmándose en el tiempo a medida que la noción fiscal iba entrando a figurar en las prohibiciones penales. En la actualidad el término contrabando significa introducción o exportación de géneros sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente”³⁰

Una de las características generales de cualquier zona de frontera es el comercio, legal o ilegal; El ilegal intenta aprovechar las mismas ventajas que el comercio legal, pero sin asumir, los costos legales que éste exige y corriendo un evidente riesgo en caso de ser descubiertos. Entonces típicas por ser paso de frontera, maneja un doble comercio internacional, el lícito y el ilícito, y vale decir ahora que son muchas las personas que dependen económicamente de esta actividad, ya sea de manera directa, porque son los que hacen el tráfico; como de manera indirecta, porque comercian los artículos. Así el contrabando a grande y pequeña escala y posteriormente con su decomiso, son los quehaceres diarios de la administración, por esto es muy cotidiano manejar un número alto de expedientes pendientes de la definición jurídica de las mercancías aprehendidas en decomisos directos.

Para Ana Freire analista III del grupo de investigaciones aduaneras I, este proceso demanda un desgaste tanto administrativo como de insumos, en ocasiones injustificado para la administración, en el sentido de que no crea un gran riesgo para los contrabandistas, porque siguen delinquiendo en lo mismo, además que no se equipara el valor de mercancías al trabajo que demanda de los funcionarios. Por ejemplo un expediente a un decomiso avaluado en 20.000 pesos “este valor realmente no compensa el desgaste administrativo, de insumos y de tiempo que le invertimos, se debe pensar en modificar algunas restricciones que no son muy razonables”. Además comenta, y lo verificamos en la práctica, la recurrencia con que algunas personas mantienen más de un expedientes de decomiso.

Ahora bien, ya que este subproceso es tan repetitivo dentro de la administración, es bueno tener claros los pasos a seguir para definir su situación no solo en la parte sancionatoria, sino para tener claros los deberes y derechos de las personas que transitan la frontera.

³⁰ ASISTENCIA TÉCNICA RELATIVA AL COMERCIO. Óp. Cit., pág. 17

8.2 ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE EL PROCESO DE PASANTIA

Durante el trabajo de pasantía se tuvo como objetivo aprovechar la oportunidad de desarrollar la actitud profesional y habilidades operativas en actividades y tareas que son propias de la carrera, así mismo participar en los procesos que generaron nuevos conocimientos afianzaron los adquiridos.

8.2.1 Funciones como pasante del GIT de investigaciones aduaneras I – Subproceso Definición Jurídica de la Mercancías Aprehendidas:

- Gestión documental decomisos directos.
- Recepción y revisión de expedientes: consistente en distribuir los expedientes y se asigna el reparto a los funcionarios por parte de la Jefe de la División de Fiscalización. Estos van soportados en una planilla de entrega donde se verifica:
 - Número de expedientes entregados.
 - Fecha de apertura.
 - Fecha de decomiso.
 - Implicados.
 - Valores.
 - Veracidad de la legalidad de los agentes aprehensores.
 - Estado de notificación.
- Inicio del proceso para definir la situación jurídica de las mercancías aprehendidas.

Después de relacionar los expedientes asignados con los de la plantilla de entrega, se procede a analizar cada uno de ellos. Puede ocurrir que hayan anomalías con la información consignada, en cuyo caso se devuelve el expediente, o si tiene alguna objeción, se entrega a la división correspondiente; de lo contrario, se anexan los documentos correspondientes, se enumera los folios del expediente, se llena la hoja de ruta y se procede a realizar el auto de cierre.

El orden del expediente y la hoja de ruta irán de la siguiente manera:

- ✓ Oficio con el que el jefe del grupo operativo entrega los documentos al jefe del grupo de trabajo para que de apertura el expediente.
- ✓ Auto comisorio que faculta personal para realizar diligencia de verificación y control. Este indica fecha y lugar del control.

- ✓ Acta de hechos que narra lo sucedido en la diligencia y registra a la persona que se encontraba a cargo de la mercancía.
 - ✓ Acta de aprehensión debidamente diligenciada
 - ✓ Soportes de internet o base de precios Dian que permitieron fijar el avalúo y el DIIAMA
 - ✓ Auto de apertura de expediente firmado por el jefe del Grupo de Investigaciones aduaneras I GIT.
 - ✓ Notificación de acta de aprehensión estado o edicto, o aviso según corresponda.
 - ✓ Auto de cierre de expediente firmado por el jefe del Grupo de Investigaciones aduaneras I GIT.
- Inventario.

Al mismo tiempo de verificar los datos y analizar cada uno de los expedientes asignados se procede a ingresar los datos a una base para generar un orden, seguimiento y ubicación en archivo de gestión; esta base de datos constará de la siguiente información si diera a lugar:

- Tipo de expediente y consecutivo
- Infractor
- Número de acta de aprehensión
- Número de DIIAMA
- Valor DIIAMA
- Fecha asignación de la repartición de los expedientes
- Fecha apertura del expediente
- Número de folios
- Notificación del acta
- Lista de verificación
- Vencimiento de traslado
- Petición de recurso
- Traslado a jurídica
- Fallo jurídica
- Ejecutoria
- Auto de cierre del expediente
- Traslado a archivo

- Plantillas de remisión

Ya realizado el proceso completo de analizar el expediente para que siga su curso y cerrado el caso, antes de ordenarlo para archivo de gestión, se procede a elaborar una planilla de remisión donde se relacionan los expedientes evacuados y listos para guardar con los respectivos datos para su correspondiente y ordenado archivo con el fin de una posterior ubicación, este consta de:

- Número expediente
 - Implicados
 - Auto de Cierre
 - Fecha
- Proyección de actos administrativos
 - Autos de Cierre

Al cumplirse los términos del procedimiento de decomisos directos, se procede a cerrar y archivar el expediente mediante un documento llamado “auto de cierre” que confirma que todo esté en orden, que los términos y las responsabilidades tanto de la administración como del implicado se hayan cumplido justamente.

- Sustanciar resoluciones de formato para decomisos ordinarios:

Los decomisos ordinarios tienen otro camino para la definición jurídica de las mercancías; así para esta tarea se debe revisar y analizar cada caso, asegurándose de informar a los implicados el motivo, los derechos e incumplimiento por el cuál la mercancía queda o no a disposición de la DIAN mediante un acto administrativo; esta resolución consta de:

- Número del expediente.
 - Datos del investigado.
 - Datos del acto de aprehensión.
 - Valor avalúo de la mercancía.
 - Competencias de la administración.
 - Hechos del acontecimiento.
 - Fundamentos de derecho.
 - Consideraciones del despacho.
 - Resolución.
- Apoyo en el informe de gestión efectiva Sistema de Gestión de Calidad y Control SEGG mensual

Para el control de gestión, se capturan cifras que son indicadores para: llevar un control, evaluar las estrategias y toma de decisiones. EL SEEG se lo hace de manera mensual del total de expedientes que la administración haya tenido en su jurisdicción. Para esto se entrega un informe diligenciando un formato que requiere:

- Inventario inicial de investigaciones
- Nuevas investigaciones
- Evacuadas investigaciones

Total de actas de aprehensión diligenciadas en número y en valores:

- Actas de aprehensión, reconocimiento y avalúo y decomiso directo de mercancías en firme relacionadas con la policía aduanera. (POLFA)
- Actas de aprehensión, reconocimiento y avalúo y decomiso directo de mercancías en firme relacionadas con la división de gestión de la operación aduanera. (COMEX)
- Actas de aprehensión, reconocimiento y avalúo y decomiso directo de mercancías en firme relacionadas con la división de gestión de fiscalización. (FISCA)

Hoja de trabajo que consta de una lista de todos los expedientes con los siguientes datos:

- Número del expediente
 - Número de planilla de traslado y fecha
 - Fecha de ejecutoria
 - Concepto
-
- Valor de la sanción, legalización, devolución y/o decomiso

Los pasantes que llegan a la DIAN son capacitados aclarando y apropiándose de los conceptos del ser de la administración y adquiriendo nociones fundamentales para desarrollar con efectividad las tareas encomendadas. La administración es atenta a ser parte de la formación de los nuevos profesionales de la región y los apoya con conocimiento a través de la experiencia derivada de la observación, de la participación y de la vivencia de los eventos que provinieren de lo que suceden dentro de los procesos ejecutados por esta entidad.

PROCESO ADMINISTRATIVO PARA DEFINIR LA SITUACIÓN JURIDICA DE LAS MERCANCÍAS APREHENDIDAS	
DEBILIDADES	FORTALEZAS
<p>1, Cuantificación solamente de los decomisos interceptados.</p> <p>2, Los poseedores de la mercancía, no siempre son los dueños.</p> <p>3, Falta de tiempo e instrumentos necesarios para verificación de los datos de los poseedores, tenedores, dueños de las mercancías</p> <p>4, Sanciones diferentes a la incautación a las personas que tiene hasta 10 expedientes</p> <p>5, Avalúos mentirosos</p> <p>.</p> <p>6, Trámites tediosos, encarecen y retrasan los procesos.</p>	<p>1, Investigaciones para gestionar controles necesarios, planes de choque.</p> <p>2, Única autoridad competente para comprobar la legalidad de las mercancías, agilidad.</p> <p>3, Fiscalizaciones en tres momentos: previo, posterior e integral.</p> <p>4, Sitios estratégicos para el paso de mercancías identificados</p> <p>5, Causales de aprehension mas recurrentes identificadas.</p> <p>6, Mercancías trasportadas identificadas.</p>
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<p>1, Bajo conocimiento y confusa reglamentaciones aduaneras y de los acuerdos binacionales, que son elemento fundamental del comercio fronterizo.</p> <p>2, Rezago a la importancia de la tecnología en los procesos.</p> <p>3, El contrabando es un modus vivendi de la región</p>	<p>1, Relaciones binacionales estables.</p> <p>2, Alianzas estratégicas con diferentes gremios afectados.</p> <p>3, Apoyo de la policía aduanera.</p>

<p>4, La región mira a la Dirección como una entidad sancionatoria y no como una entidad que activa, promueve y controla con políticas que ayuden a las actividades ilegales disminuyan a través del desarrollo legal del comercio de minoristas</p>	<p>4, Intensión de la comunidad por hacer parte de procesos de desarrollo de frontera, encuentros binacionales, reuniones de vecindad, capacitaciones.</p>
--	--

Fuente la presente investigación.

9. RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTRABANDO, DE LA ADUANA DE IPIALES Y LEGAL DEL DECOMISO Y DATOS ESTADÍSTICOS BAJO LOS EXPEDIENTES ASIGNADOS

Desde el “comercio extranjero’ efectuado hacia y desde la Nueva Granada y prohibido por la Corona española hasta los Sanandresitos contemporáneos, el contrabando ha sido una actividad altamente visible a lo largo de la historia colombiana.”³¹ Si las autoridades tienen razones para emitir documentos sobre el contrabando, los actores de esta ilegalidad tienen motivos directamente opuestos para no dejar constancia de sus actividades.

El contrabando que se ha realizado en la frontera con el Ecuador es directamente influenciado por el carácter terrestre y montañoso de este límite meridional del territorio colombiano. Además, esta frontera presenta unos flujos de comercio ilícito característicos, de una región alejada del centro político de la República y de sus núcleos productivos. El contrabando que cruza por esta frontera demuestra los vínculos comerciales y la dependencia económica del Suroccidente de Colombia con el Ecuador. Así para entrar en materia, ubiquémonos dentro del contexto de comercio del país que lleva consigo para parte ilegal, bases para que el contrabando se genere, siguiendo con la historia de la región relacionada con el tema, hasta llegar al decomiso directo.

Si nos ubicamos específicamente en el contrabando del comercio en la época de la República, encontramos que se trataba de un comercio que era ilegal porque infringía una prohibición, para los particulares, de negociar con un determinado artículo. “Eso recuerda la economía colonial, plagada de interdicciones y proteccionista, que se enfrentaba a la dinámica del capitalismo mercantil e introducía trabas a la satisfacción de la demanda y la oferta en el mercado.

Además, burlaba el pago de los derechos que el Estado cobraba como impuesto a la importación o exportación de mercancías autorizadas desde y hacia su territorio. Como se indicaba en el decreto del 23 de noviembre de 1826, relativo a las penas a aplicar a los defraudadores de la Hacienda Pública”³²

“Son defraudadores [...]: 1° Los que importaren, exportaren o internaren mercaderías, frutos y efectos extranjeros, eludiendo su presentación en las aduanas para no pagar los derechos establecidos; 2° Los que introdujeren por los puertos de la República mercaderías, frutos o efectos de prohibida introducción; 3° Los que, contra la prohibición de las leyes, pretendan exportar furtivamente los

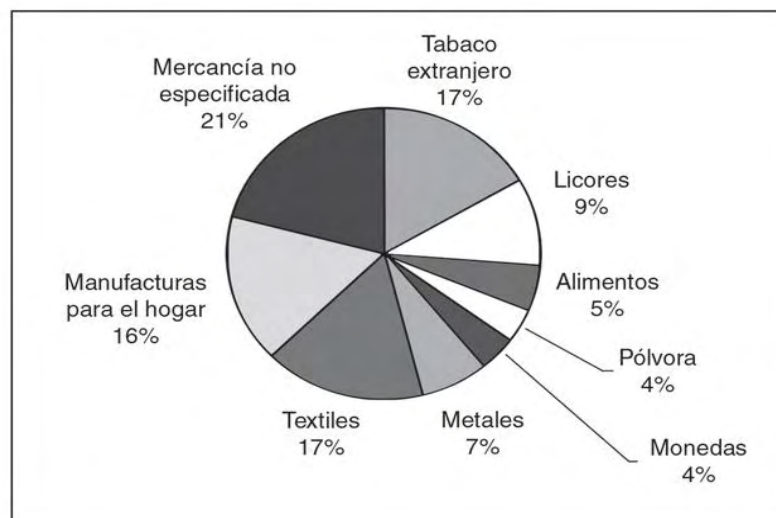
³¹ LAURENT, Muriel. Óp. Cit., Pág. 1

³² *Ibíd.*

metales prohibidos; 4° Los cultivadores, vendedores y conductores de tabaco contra las instrucciones y alcohol [...].”³³

“La historia económica después de la independencia, se resume en la lucha tenaz entre librecambistas y proteccionistas, que generó nueve guerras civiles. La incapacidad política de ambos bandos para imponer su doctrina hizo que el país se rezagara en su desarrollo.”³⁴ Para este tiempo, había decomisos que se debían posiblemente más a la imposibilidad de la administración para establecer una vigilancia adecuada en medio de la desorganización que sufría, que a la prohibición, pese a que Hacienda nacional conservó una tendencia conservadora y proteccionista. Se consideraba necesario mantener las trabas al comercio extranjero, incluso con la prohibición absoluta de introducir ciertos géneros, para así tratar de incrementar la producción de las manufacturas nacionales.

Figura 3. Decomisos de productos importados entre 1821-1850, (%)



Fuente: LAURENT, Muriel. Contrabando en Colombia en el siglo XIX prácticas discursos de resistencia y reproducción. Laurent Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Departamento de Historia, 2008.

El contrabando constituyó desde esa época un asunto que debía ser tenido en cuenta a la hora de fijar los aranceles: si eran demasiado altos, estimulaban el contrabando, pero tampoco se podía reducirlos drásticamente porque ese ingreso era capital para las finanzas públicas de un Estado endeudado, entre otras cosas,

³³ “Decreto de 23 de noviembre de 1826 que impone penas a los defraudadores de la Hacienda pública”, en Codificación nacional, Vol. II, 1924.

³⁴ ECONOMÍA COLOMBIANA. Disponible en: http://.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Colombia#Siglo_XX_a_la_actualidad. [Consultado enero 2013]

por las constantes guerras civiles. En consecuencia, la política aduanera decimonónica tenía claros fines fiscales, así como un efecto proteccionista, a veces indirecto, a pesar de los reclamos en ciertos años, por parte del liberalismo económico.

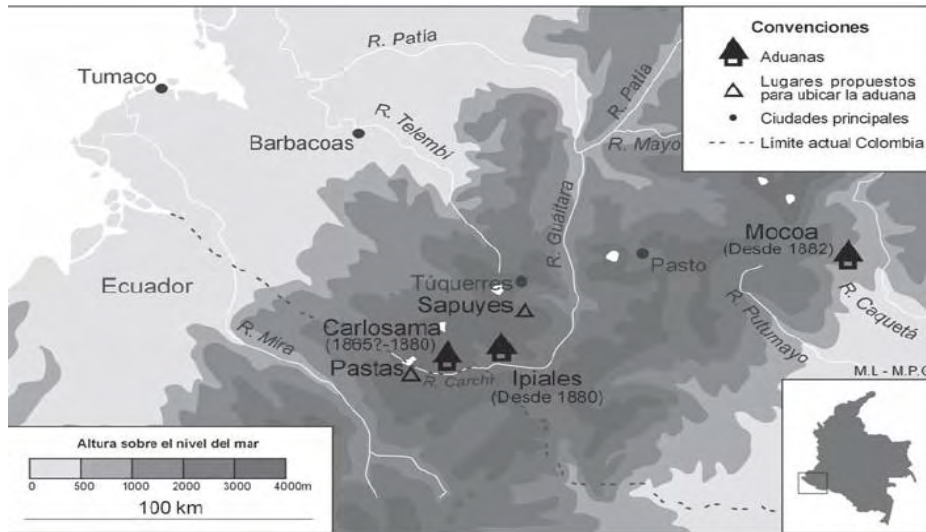
El comercio del país atravesó grandes fases durante el siglo XX: " a comienzo del siglo existía un arancel externo, que más que proteger las actividades domésticas, tenía como razón de ser generar ingresos para el Estado."³⁵. Una época dorada de fuerte expansión entre 1905 y 1937; otra época en la que a pesar de la Gran Depresión, los volúmenes del café colombiano mantuvieron su crecimiento por unos años después de la crisis mundial; otra época de caída y estabilidad por prácticamente 50 años que es de estancamiento, mono-exportación y racionamiento de divisas; En 1971 se crea la Ley marco de Aduanas en Colombia que inició un nuevo periodo económico conocido como Apertura, que buscaba insertar al país en el proceso de globalización económica; y finalmente dos décadas de diversificación y expansión moderada entre 1987 y 2007, en donde jugaron un papel importante las actividades mineras y el petróleo.

Ahora centrándonos en la región, Nariño, que es un departamento que se ubica al suroeste de Colombia, sobre la frontera con Ecuador y con orillas en el océano Pacífico, siendo San Juan de Pasto su capital, por ser frontera con el vecino país Ecuador, el Departamento de Nariño, ha entablado diversas uniones tanto culturales sociales, económicas y comerciales y dentro de este camino se han creado procesos beneficiosos y otros no tanto. Entre los no beneficiosos encontramos un fenómeno fuerte de ingreso de mercancías ilícitas al territorio aduanero colombiano.³⁶

³⁵ EL TIEMPO.COM. La apertura económica favoreció el contrabando. Disponible en Internet: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-247325>. [Consultado enero 2013]

³⁶ WIKIPEDIA. Nariño. Disponible en Internet: [http://es.wikipedia.org/wiki/Nari%C3%B1o_\(Colombia\)#Econom.C3.ADa](http://es.wikipedia.org/wiki/Nari%C3%B1o_(Colombia)#Econom.C3.ADa). [Consultado enero 2013]

Figura 4. Ubicación de la aduana en la frontera con el Ecuador



Fuente: Este estudio

Este mapa presenta los lugares donde se pensó ubicar la aduana y donde efectivamente estuvo a través del tiempo.

9.1 ANTECEDENTES DE LA ADUANA DE IPIALES

El inconveniente de la región fronteriza con Ecuador radica en sus montañas y en la consecuente facilidad para los contrabandistas de no pasar por ningún pueblo y menos aún por la aduana. A pesar de la manifestación reiterada de propuestas para abandonar Carlosama en beneficio de otro pueblo cercano, Bogotá consideró durante los años sesenta y setenta que no había lugar a cambio, a pesar de las fallas de la ubicación de la aduana. De hecho, aparte tal vez del beneficio de estar más cerca de las autoridades políticas y judiciales, un traslado no hubiera corregido el problema que se derivaba de la geografía de la región, ya que obviar el paso por la aduana era fácil para los entendidos. Esta indecisión muestra el problema que tenían las autoridades para valorar las ventajas y los inconvenientes de las diferentes opciones respecto al lugar, así como la dificultad de elegir, incluso con conocimiento de causa, una opción que de todos modos nunca sería completamente óptima para la lucha contra el contrabando. Por sus particularidades geográficas y humanas, la frontera terrestre con Ecuador y la fluvial del río Atrato compartían un mismo problema, de ofrecer varias posibilidades de ubicación para la aduana y, a la vez, ninguna que cumpliera con el objetivo de impedir el contrabando.

Durante la mayor parte del período federal, la aduana propuesta a centralizar y regular el comercio con Ecuador estuvo situada en el pueblo de Carlosama. Sin

embargo, las dudas acerca de la eficacia de este lugar como mejor punto para un control conveniente del tránsito de mercancías desde este vecino país eran reiteradas, debido al amplio contrabando que entraba a Colombia a lo largo de la frontera que delimita el río Carchi. En noviembre de 1865, Pío Burbano, administrador de la aduana de Carlosama, ilustra al Secretario de Hacienda sobre la conveniencia para los intereses del gobierno y al buen servicio del público del traslado de la aduana al pueblo de Ipiales, con las siguientes razones:

- Ipiales estaba ubicada en el centro de la línea fronteriza y sobre un camino más directo entre ambos países.
- Las autoridades políticas del municipio estaban ubicadas en Ipiales
- El contador de la aduana, quien debía llevar la voz fiscal en las causas de contrabando que debían conocer los jueces de circuito (según el art. 237 del Código de Aduanas), no podía estar a la vez en Carlosama e Ipiales, por lo cual se generaba un retardo importante.
- La casa donde funcionaba la aduana, no ofrecía seguridad ni comodidad para el despacho eficaz; al contrario de Ipiales donde habría un mejor servicio, lo cual sería positivo tanto para el fisco como para los comerciantes.

Luego de esto, la controversia por el lugar propicio para la aduana, se introdujo por parte del entonces administrador de la aduana de Carlosama, J. Uscátegui al Secretario de Hacienda, explicando que, “mientras que un ejército de mil hombres no bastaría para vigilar todos los caminos cercanos a Carlosama, Sapuyes ofrecía un solo lugar de paso por donde además tenía que circular el comercio de Barbacoas y estaba a una distancia de un cuarto de hora de la agencia de correo de Túquerres y del juez nacional de primera instancia. En beneficio del Tesoro nacional, lo mejor era abandonar el pueblo de Carlosama, que por su situación local solamente es calculado [...] para que se hagan con libertad los contrabandos sin temor alguno y establecerse en el de Sapuyes, cuya situación, al contrario, permitía aprehender todo contrabando.”³⁷. Esta propuesta fue rechazada tajantemente por el Secretario de Hacienda quien analizó las distancias de esas localidades, Carlosama y Sapuyes y resuelve que el punto más adecuado para la aduana por estar en la frontera misma es Carlosama, sumado que Sapuyes está mucho más retirado y daría por consiguiente lugar a que el contrabando se hiciera con mucha más facilidad sin que la aduana pudiera evitarlo.

Si bien no se trataba para este entonces, por parte de los administradores, de solicitar un cambio de lugar de una de las dos entidades, las autoridades político-

³⁷ LAURENT, Op. Cit., pág. 418

judiciales y las aduaneras; se deduce que las dificultades que generaba la distancia entre ambas tenían consecuencias negativas sobre la rapidez con la que se resolvían los procesos posteriores a la aprehensión de mercancías ilegalmente introducidas a Colombia.

En 1873 se desató de nuevo la discusión sobre trasladar la aduana terrestre en la frontera del sur de la República. El administrador Lino Cárdenas escribió en mayo de este año que en su opinión la aduana no debía estar en Carlosama sino en Pastas, porque ahí se cruzaban varios caminos utilizados por los comerciantes del Ecuador a Colombia. En 1880, la ciudad de Ipiales fue adoptada como la aduana definitiva y se ha mantenido hasta la fecha.

9.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DECOMISO

La legislación aduanera es una de las más abundantes, y a la vez de las menos estudiadas en Colombia. “A pesar de su importancia, cada vez más creciente, es raro encontrarla en los programas académicos universitarios, y más raro aún es hallar libros colombianos que se ocupen de ella. Para que una rama del derecho se conforme de manera apropiada, es necesario agregar al estudio de la legislación un aporte teórico que complemente, explique y en ocasiones controvierta la norma positiva. En el mundo moderno, la legislación tiende a ser creada con base en criterios de conveniencia o de coyuntura, lo que en no pocas ocasiones conduce a incoherencias y contradicciones internas”³⁸ sin concretar las verdaderas necesidades; dando como resultado, la intensidad y variedad de los cambios normativos que permanentemente se experimentan en el sector del comercio exterior y en los procedimientos sobre aduanas.

Se entiende que las mercancías ilegalmente introducidas dentro del territorio aduanero nacional son material de confiscación, comiso o decomiso, que en Derecho, es el acto de incautar o privar de las posesiones o bienes sin compensación, pasando ellas al erario público. En el sentido estricto, el decomiso “es la pena accesoria que supone la pérdida o privación de los efectos o productos del delito y de los instrumentos con que este se cometió”.³⁹

A continuación se citan los principales cambios y evolución en los últimos 20 años, en materia normativa:

³⁸ CAMARGO, Op. Cit., p. 92.

³⁹ WIKIPEDIA. Decomiso. Disponible en: <http://es.wikipedia.org> [consultado febrero 2013]

- **Decreto 2687 1991 POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE ENAJECION Y DESTINO DE MERCANCIAS APREHENDIDAS, DECOMISADAS Y ABANDONADAS A FAVOR DE LA NACION.**

Este decreto cubre el tema de la custodia, almacenamiento y enajenación de las mercancías abandonadas o decomisadas a favor de la Nación a través de la autoridad aduanera competente o por la Justicia Penal Aduanera. Además normaliza lo correspondiente exclusivamente a la custodia y almacenamiento de las mercancías aprehendidas bajo la presunción de contrabando o de aquellas que no reúnan los requisitos establecidos en las normas aduaneras. Y lo que se pueda depositar en bodegas propias, almacenes generales de depósito o de terceros y las responsabilidades de daños o perjuicios de las mercancías.

Firmada por el, en ese entonces Presidente de la República de Colombia, César Gaviria Trujillo, 1991.

- **Decreto 1909 DE 1992 POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEGISLACION ADUANERA.**

Por las siguientes razones expuestas, se toma la decisión de implantar modificaciones necesarias al régimen de aduanas.

“Que el Gobierno impulsa un nuevo modelo de desarrollo basado en la internacionalización de la economía y la modernización del Estado, dentro del cual es requisito básico, la readequación de las distintas entidades públicas, y en especial, las involucradas en el comercio exterior;

Que los procesos aduaneros deben ser ágiles y eficientes para evitar sobrecostos por demoras y corrupción, garantizar la dinámica de la economía y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional;

Que se requiere fortalecer los mecanismos de fiscalización con que cuenta la Dirección de Aduanas Nacionales, para evitar la evasión, garantizando así la neutralidad del mercado y la reducción de las prácticas de competencia desleal que afectan el comercio;

Que se ha consultado la doctrina y los convenios internacionales, y en especial, las tendencias legislativas en materia de simplificación aduanera en otros países;⁴⁰. Este decreto antecede al actual decreto 2685 de 1999. Donde se encuentra la definición de decomiso más no de aprehensión y donde la mercancía podría ser rescatada cumpliendo ciertos procesos:

⁴⁰ Decreto 1909 de 1992

TÍTULO II LA FISCALIZACION Y EL CONTROL ADUANERO, CAPÍTULO IV. NORMAS SOBRE LA MERCANCIA APREHENDIDA, DECOMISADA O ABANDONADA

Art 79. GARANTIA EN REMPLAZO DE LA APREHENSION. En remplazo de la mercancía aprehendida, podrán otorgarse garantías equivalentes al valor aduanero de la misma, en los términos y condiciones que para el efecto establezca la Dirección de Aduanas Nacionales.

Art 80. DECOMISO. La mercancía de procedencia extranjera que haya sido aprehendida pasará a poder de la Nación, cuando no se legalice dentro de los términos previstos para el efecto en este Decreto, o una vez quede en firme la resolución que así lo disponga.

Art 81. ABANDONO. La Dirección de Aduanas Nacionales declarará de oficio el abandono de la mercancía a favor de la Nación cuando se venza el artículo previsto en el artículo 18 de este Decreto sin haberse obtenido autorización para el levante de la mercancía.

Así mismo, la Dirección de Aduanas Nacionales podrá aceptar el abandono voluntario u ofrecimiento de las mercancías que realice por escrito quien pueda disponer de ella. En este evento el oferente sufragará los gastos que el abandono ocasione.

Art 82. RESCATE. La mercancía aprehendida podrá ser rescatada mediante la presentación de la declaración de legalización, en la cual se cancele por concepto del rescate el cincuenta por ciento (50%) del valor de la mercancía, sin perjuicio del pago de los tributos aduaneros correspondientes. Igualmente podrá ser rescatada la mercancía declarada en abandono, siempre que la resolución que lo disponga no se encuentre ejecutoriada.

Expedida la resolución que ordene el decomiso y siempre que no se encuentre ejecutoriada, podrá rescatarse la mercancía presentando la declaración de legalización, en la cual se cancela además de los tributos aduaneros el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la misma, por concepto del rescate.

Cuando la declaración de la legalización se presente voluntariamente sin intervención de la autoridad aduanera, deberá liquidarse en la misma, además de los tributos aduaneros que correspondan, el treinta por ciento (30%) del valor de la mercancía. De ser procedente la declaración de legalización, ésta se tomará como denuncia de la mercancía, y se entenderá simultáneamente entregada y rescatada”.⁴¹

⁴¹ Ibíd.

- Decreto 2685 de 1999

Por las siguientes razones expuestas, se toma la decisión de implantar modificaciones necesarias al régimen de aduanas y se decreta el nuevo Estatuto Aduanero,

“Que el Gobierno Nacional está comprometido con las políticas que permitan fortalecer la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior;

Que con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, las operaciones aduaneras deben armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las recoja en su integridad y consulte las tendencias legislativas internacionales;

Que para el efecto y en cumplimiento de nuestra Carta Política, en la elaboración del presente Decreto se atendieron las Leyes Marco en materia aduanera y de comercio exterior y los convenios internacionales; y se consultó la legislación comparada y las propuestas del sector privado, para garantizar un equilibrio entre el fortalecimiento del control, la fiscalización aduanera y la eficiente prestación del servicio;”⁴²

Dentro de este decreto rescatamos cinco puntos:

- Formaliza la situación de las mercancías aprehendidas
- Aparece el concepto de aprehensión de las mercancías como medida cautelar
- Establece las donaciones
- Establece un inventario en bodega de las mercancías decomisadas
- Desaparece la figura de legalización o rescate.

- Decreto 4431 de 2004,

Con la expedición de este, el gobierno estableció un procedimiento simplificado y expedito de decomisos para hidrocarburos o sus derivados, licores o cigarrillos, así como otras mercancías que, sin importar su naturaleza, tengan un valor inferior o igual a 5 salarios mínimos vigentes. Este se hizo llamar decomiso directo y procede por las mismas causales de aprehensión y decomiso generales con algunas particularidades como:

- Se descarta el documento de objeción a la aprehensión, o sea, la diligencia de aprehensión es la única oportunidad para que el interesado aporte los

⁴² Decreto 2685 de 1991.

documentos requeridos por el funcionario competente, que demuestre la legal introducción de las mercancías al territorio aduanero nacional.

- El acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes es una decisión de fondo, y contra la misma procede únicamente el recurso de reconsideración.
- La notificación de esa acta de produce en la misma forma que cualquier acta de aprehensión.

A pesar que el desarrollo en la legislación aduanera ha sido importante, como es el caso presente de la evolución del concepto de decomiso, de manera que se pueda agilizar el análisis y comprender de una mejor manera algunos fenómenos relacionados con el contrabando, no ha bastado para cumplir a las expectativas ambicionadas.

9.3 ANALISIS Y PRESENTACION DE RESULTADOS DE LOS EXPEDIENTES ASIGNADOS

A pesar de que se trata de contrarrestar el impacto que genera el contrabando de mercancías en la economía nacional, a través de acciones inmediatas de control aduanero en lugares estratégicos, frenando el ingreso y la comercialización de las mercancías ingresadas ilegalmente al territorio aduanero nacional para así propiciar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras poniendo en riesgo a los presuntos infractores de la norma aduanera, el contrabando no tiene freno al parecer. Así, la DIAN desarrollando investigaciones para gestionar los controles necesarios que aseguren el cumplimiento de las normas aduaneras, es la única autoridad competente para comprobar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o transiten en el territorio aduanero nacional:

- ARTICULO 469. FISCALIZACIÓN ADUANERA. *“La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras, simultáneamente al desarrollo de las operaciones de comercio exterior, o mediante la fiscalización posterior que se podrá llevar a cabo para verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, o integralmente, para verificar también el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias de competencia de la entidad. (...) La única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o circulen en el territorio aduanero nacional, será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”*⁴³

⁴³ Decreto 2685 de 1999

Las cuestiones de representatividad y cuantificación del contrabando son delicadas, difíciles y pueden resultar confusas. Los decomisos constituyen el contrabando que es interceptado por las autoridades; lo que éstas interceptan es lo que queda registrado en las fuentes, mientras que el contrabando que no es descubierto es invisible. Esto lleva a preguntarse ¿Qué tanta representatividad de las dimensiones del contrabando tienen los decomisos directos encontrados? ¿Son éstos apenas la punta del iceberg? ¿Qué porcentaje del contrabando se intercepta? Para el desarrollo del objetivo se realizó un análisis de los expedientes de decomiso directo asignados dentro de la realización de la pasantía, apoyada en las gráficas derivadas de tabulaciones simples y la observación, apoyadas en el Informe Mensual, SEGG, que consolida los datos de todas las dependencias, en este caso particular, los formatos que se utilizan son:

- Formato 74834 - Control e Gestión - Captura de Cifras (Indicadores) de la Dependencia de Fiscalización y Liquidación, en este formato se consolida el Valor de las Actas de Decomisos Directos en Firme.
- Hoja de Trabajo (Anexo al informe mensual), donde se registran los decomisos en orden cronológico, por número de acto administrativo, la fecha de traslado, fecha ejecutoria y el concepto y el valor presentado.
- Formato 74643 - Criterio Acciones, decomisos y otros DSJMA, en este formato se encuentran los diferentes estados del decomiso y sus totales, en este caso, el cuadro correspondiente es Definición jurídica de las mercancías aprehendidas – Proceso Directo, en este cuadro se llenan los totales decomisados por la Policía Fiscal y Aduanera, por Fiscalización o por Comercio exterior, en datos numéricos y monetarios

En consecución de la Ley 872 de 2003 y los Decretos 4110 de 2004, 1599 de 2005, 4485 de 2009 y la Resolución 1131 de 2008, que reglamentan lo relacionado con el Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno de la DIAN, durante los periodos que la DIAN establece para análisis, se analizan los datos generados en cada una de las dependencias para su posterior creación y desarrollo de estrategias acordes a las necesidades.

9.3.1 Los usuarios aduaneros implicados y sus datos. Es el principal suministro para empezar a relacionar un expediente de decomiso directo, son los datos del poseedor de la mercancía, que no siempre es el dueño. Al entender que los implicados, son los responsables de las mercancías, los tenedores o poseedores de estas son las personas a quienes se involucra dentro de la diligencia y del proceso. En este formato se encuentran datos muy importantes y de análisis que provocan una desinformación tanto para la administración como para los dueños. De este ejercicio se puede sacar las siguientes conclusiones:

- No siempre quien tiene la mercancía es su propietario, así entonces a quién se le aprehende la mercancía dará sus datos y no de los verdaderos dueños. En el caso que el tenedor o poseedor no sea el dueño, si el dueño quisiera recuperar la mercancía, a través de algún recurso, no tendría derecho.
- En cuanto a las notificaciones, se puede ver con claridad dos opciones, además de la efectiva. La primera es que en el caso que los datos sean ficticios no se realice la notificación y al no haber más datos, se realice por estado y la segunda es que se realice la notificación a las personas que no estén directamente interesadas dentro del proceso.
- Por la falta de tiempos dentro de los controles, no se verifica los datos de manera profunda, se encuentran expedientes con nombres, documentos de identificación y direcciones ficticias.
- Por la falta de sanción, además de la incautación de las mercancías, hace que una sola persona que se dedica al contrabando menor, tenga hasta 5 expedientes diferentes como tenedor o poseedor y hasta dueño de las mercancías. La reincidencia no es penalizada.

En el cuadro 1 y la gráfica 1, se puede observar que el valor de recaudo de decomisos directos efectuados es directamente proporcional a la cantidad de decomisos directos, que en su mayoría son formalizados por la División de Gestión Operativo constituida por la Policía Fiscal y Aduanera POLFA, seguido de la División de Gestión de Fiscalización constituida por los agentes aprehensores COMEX y por las División de Gestión Operación Aduanera, constituida por los agente aprehensores FISCA.

El tamaño mismo de los decomisos es problemático: las aprehensiones se expresan en medidas muy variadas e, incluso, a veces no brindan ninguna información susceptible de medir la cantidad o el peso de las mercancías confiscadas. Cuando se ofrece algún dato exacto, no necesariamente se está recurriendo a un mismo sistema de medición para cuantificar las cargas decomisadas. El problema permanece, por la cantidad significativa de procesos en los cuales aparece una indicación cuantitativa diferente para un mismo producto. Adicionalmente, no todas estas indicaciones, a pesar de ser más exactas que la anotación 'mercancías', son apropiadas para ser transformadas en cifras.

A continuación citaremos ejemplos recurrentes en estos expedientes para hacerlo más claro, en el que dentro del proceso de avalúo de las mercancías, se puede observar que el recaudo de los decomisos directos tiene valores inflados.

- Se decomisa chanclas, que se avalúan según precio en mercado libre de 15.000 pesos; al comparar la mercancía de proveniencia China, se calcula

que este ni siquiera se acercan al valor real, que en el mercado se comercializa en 8.000 pesos.

- Se decomisa chaquetas por no cumplir las normas de etiquetado, además de incumplir con otras exigencias; al hacer la inspección de la mercancía se encontró las etiquetas dentro de los bolsillos.
- En los decomisos en medio de un control operativo en la carretera, por la premura del tiempo no se utiliza denominación estándar para la descripción de las mercancías (Partida arancelaria); es así como el mismo producto, en un expediente puede llamarse tenis, en otro calzado deportivo, en otro zapato informal; esta distorsión de la información no ayuda mucho en el proceso de control y cuantificación.

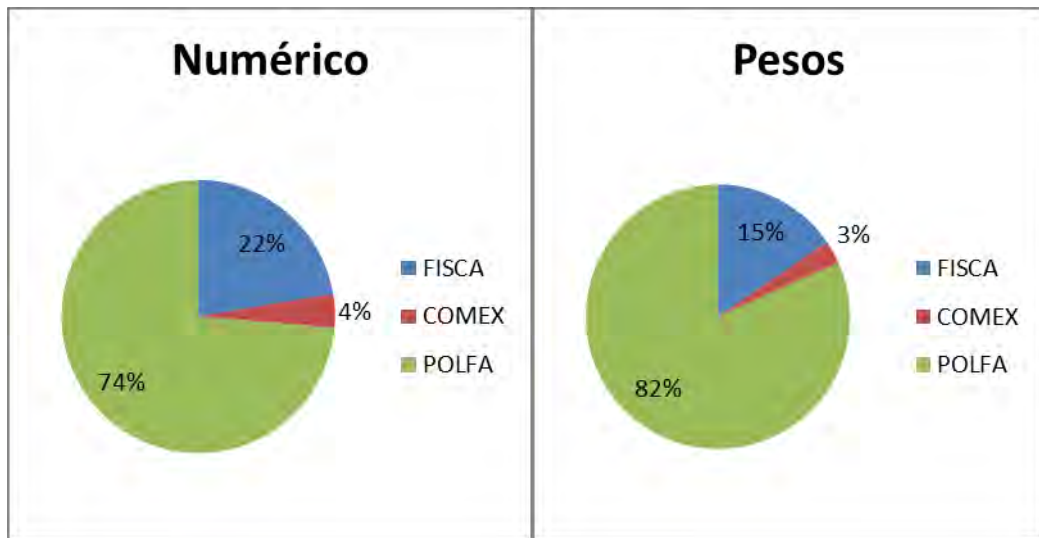
Además la calificación del valor de las mercancías aprehendidas es crucial, porque de esta manera se lo califica como decomiso directo u ordinario y dependerá el tratamiento que debe manejar el implicado en el caso que desee interponer un recurso para la devolución de la mercancía.

Tabla 1. Decomisos Directos Totales numeración de gráficas y cuadros

	Numérico	Pesos
FISCA	152	133.398.586
COMEX	27	24.613.212
POLFA	501	705.970.459
TOTALES	680	863.982.257

Fuente: El presente trabajo Junio de 2012 DEBAJO DEL CUADRO 8

Figura 5. Decomisos Directos Totales



Fuente: El presente trabajo de pasantía, Ipiales junio de 2012

9.3.3 Lugares de aprehensión. En el cuadro y gráfica 2 se puede observar que los lugares donde más circulan las mercancías de manera ilegal, porque recurrentemente se efectúan los decomisos directos y es pertinente hacerlos son:

- Carreteras
- Depósitos
- Zona de Fronteras
- Establecimientos comerciales
- Empresas de transporte

Las carreteras hacen su aparición el mayor número de aprehensiones por ser paso obligado del contrabando de mercancías y donde se genera con mayor intensidad los controles al igual que y el paso de frontera y porque el principal medio de transporte es el vehicular. Al analizar los medios de transporte que de las mercancías utilizan dentro de los decomisos directos son:

- Vehículos particulares
- Chibas
- Busetas
- Taxis
- Vehículos de empresas de encomiendas y mensajería.

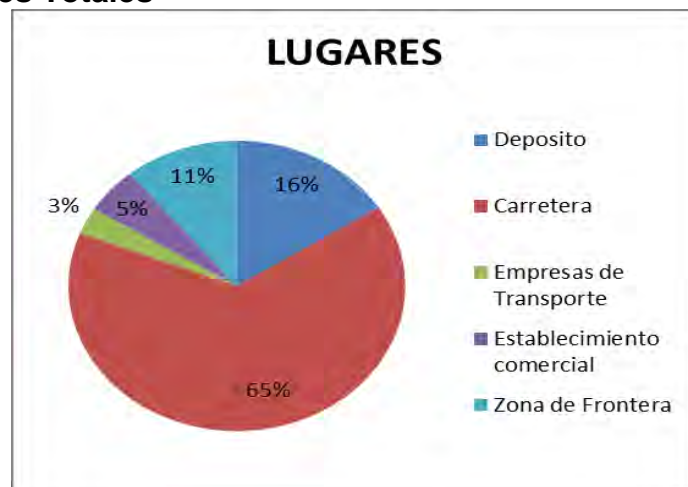
Esta última modalidad que antes no se la tenía en cuenta por los controles, es descubierto hace apenas un tiempo, como uno de los principales distribuidores de mercancía ilegal no solo hacia Ipiales, sino al resto del país; así entonces los vehículos y las instalaciones de las empresas de transporte, encomienda y mensajería de nivel regional y nacional, ha sido una opción que ha surgido a través de la experiencia.

Tabla 2. Lugares Totales

Lugares	Depósito	Carretera	Empresas de Transporte	Establecimiento comercial	Zona de Frontera
	96	392	18	31	66

Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

Figura 6. Lugares Totales



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

9.3.4 Causales de aprehensión. Las principales causales de aprehensión que se presentan en los expedientes de decomisos directos seccional Ipiales son tres básicamente: 1.1, 1.28 y 1.6 las cuales se resumen en

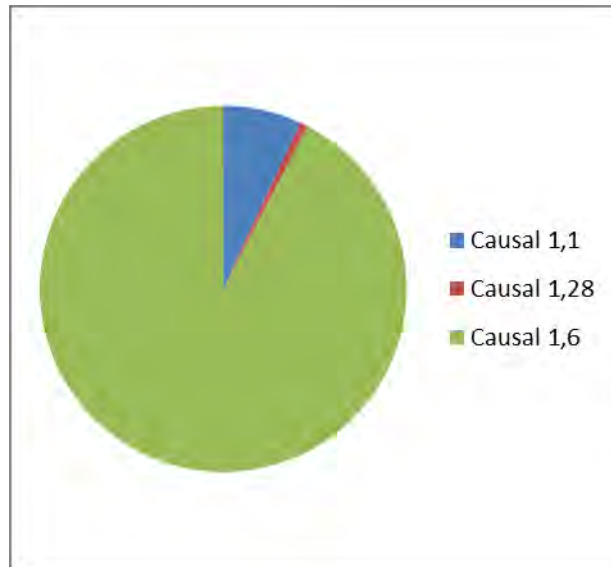
- ✓ “Extraer, consumir, utilizar o disponer de las mercancías de la zona primaria delimitada por la Ley General de Aduanas o por leyes especiales sin haberse autorizado legalmente su retiro por la Administración Aduanera.
- ✓ Consumir, almacenar, utilizar o disponer de las mercancías que hayan sido autorizadas para su traslado de una zona primaria a otra, para su reconocimiento físico, sin el pago previo de los tributos o gravámenes.

- ✓ Internar mercancías de una zona franca o zona geográfica nacional de tratamiento aduanero especial o de alguna zona geográfica nacional de menor tributación y sujeta a un régimen especial arancelario hacia el resto del territorio nacional sin el cumplimiento de los requisitos de Ley o el pago previo de los tributos diferenciales.
- ✓ Conducir en cualquier medio de transporte, hacer circular dentro del territorio nacional, embarcar, desembarcar o transbordar mercancías, sin haber sido sometidas al ejercicio de control aduanero.
- ✓ Intentar introducir o que se introduzca al territorio nacional mercancías con elusión o burla del control aduanero utilizando cualquier documento aduanero ante la Administración Aduanera. Incurrir igualmente en delito de contrabando el que con unidad de propósito, realice el contrabando en forma sistemática por cuantía superior a dos Unidades Impositivas Tributarias, en forma fraccionada, en un solo acto o en diferentes actos de inferior importe cada uno, que aisladamente serían considerados infracciones administrativas vinculadas al contrabando”.⁴⁴

CAUSALES DE APREHENSION		
Causal 1,1	Causal 1,28	Causal 1,6
47	5	629

⁴⁴ ASISTENCIA TÉCNICA RELATIVA AL COMERCIO.Óp. Cit., p 17

Figura 7. Causales de aprehensión



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

9.3.5 Mercancías más decomisadas. Las mercancías que ingresan de manera ilegal al país, como se nombra en la reseña histórica, desde hace 200 años son prácticamente las mismas, a excepción de los hidrocarburos, por obvias razones, dada la introducción del carro hace no más de 100 años. Esto hace pensar que la lucha contra el contrabando ha sido contra las mismas fuerzas, pero sin resultados reales. El contrabando avanza y evoluciona con su ingenio, lamentablemente los controles van siempre un paso atrás. Las mercancías se pueden clasificar de la siguiente manera:

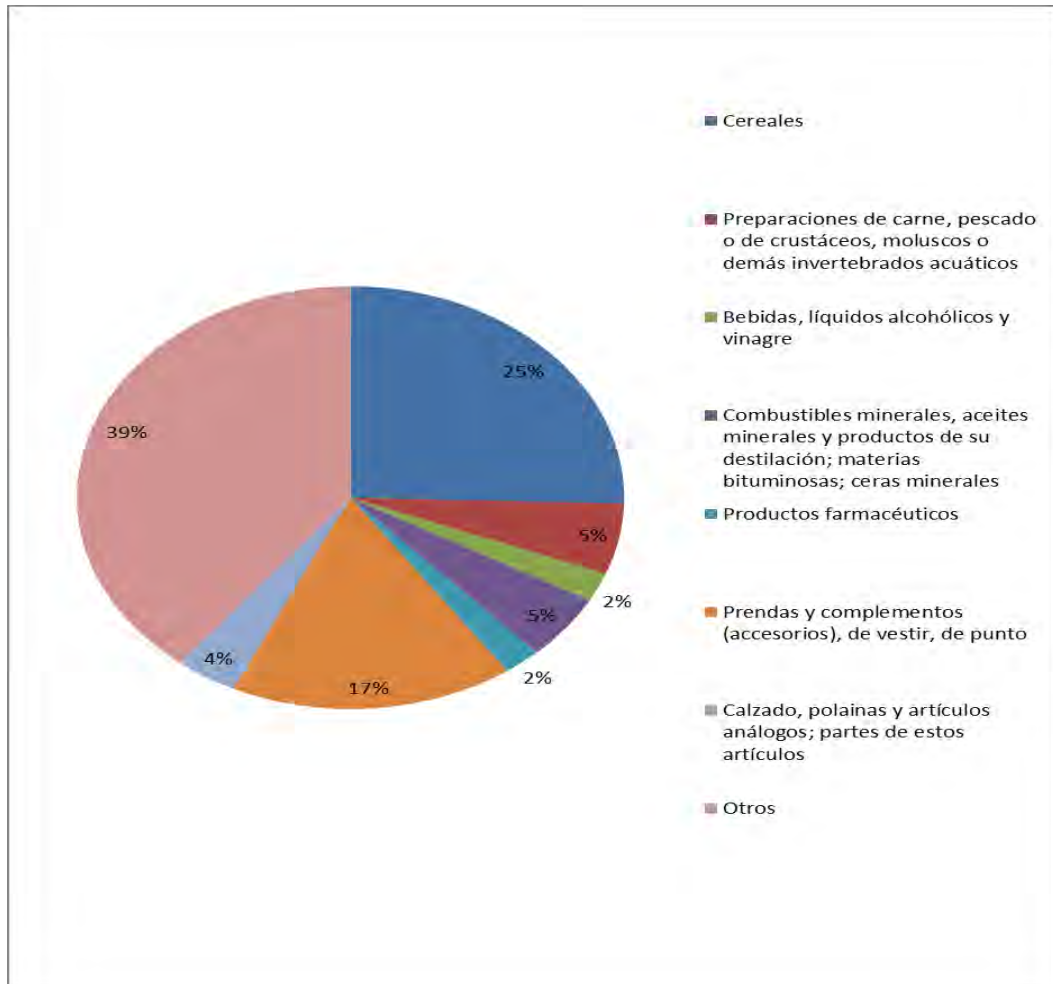
- Alimentos
- Licores
- Combustibles
- Medicinas
- Textiles
- Calzado

Tabla 3. Mercancías más retenidas

Código	Designación de Mercancías	Cantidad
10	Cereales	173
16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos	37
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	15
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales	34
30	Productos farmacéuticos	15
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	114
64	Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	25
	Otros	267

Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

Figura 8. Mercancías más retenidas. (%)



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

La dimensión del comercio ilegal frente al del comercio legal es igualmente muy difícil de calcular, por ejemplo, preguntarse realmente cuál fue la importancia del contrabando, en comparación con el comercio legal, si es complicado contar con cifras exactas para el comercio legal, es virtualmente imposible saber el contrabando verdadero porcentaje frente a las importaciones y exportaciones lícitas. Sólo se puede afirmar que, independientemente de la cantidad, el problema se plantea y figura entre las mayores preocupaciones por parte del estado y de las industrias nacionales que han y pueden ser perjudicadas por tal fenómeno. Así, se puede pensar que si muchos contrabandos no han dejado huellas en los archivos, la representación que se brinda es una subestimación del fenómeno; Entonces, la los decomisos que quedan registrados son verdaderamente representativos para ejercer contundentes acciones de control es una pregunta para pensar. Lo que si es cierto es que la lucha contra el contrabando de mercancías ha sido una lucha

ardua e históricamente larga, en preocupaciones, pero no en un real propósito por combatirla.

El contrabando permite reflexionar sobre los problemas de nación y de fronteras. Al respecto, es importante llamar la atención sobre el hecho de que las fronteras políticas, siendo las que determinan el espacio territorial sobre el cual el Estado establece su dominio o poder político y militar, sirven también, en la medida en que son líneas divisorias, para el ámbito económico, puesto que es ahí donde se delimita su dominio comercial y fiscal a través del cobro de los derechos de aduana. La frontera es, así, el lugar en el cual el Estado vigila por el respeto de la legislación que ha adoptado para sostenerse. Contrabandear es, entonces, entre otras cosas, violar algo que tiene que ver con la soberanía nacional, algo intolerable desde el punto de vista de la autoridad del Estado, al mismo tiempo que es perjudicial para sus intereses económicos.

La falta de un buen análisis a los acontecimientos que suceden dentro de la información que nos demuestra los expedientes de toda clase, en este caso de decomisos directos, hace que las decisiones instauradas a través de las acciones de control generadas desde la administración de impuesto y aduanas nacionales queden obsoletas y faltas de profundidad, dejando sin sanar las verdaderas necesidades.

“Yo quiero importar de manera legal unas cajitas de atún desde Tulcán, porque he visto la campaña de la DIAN, pero me dicen que solo unas cajitas no las puedo legalizar y me dan como respuesta que las compre acá no más ya legalizadas, pero así no me sale el negocio”, comenta un comerciante ya mayor en una asesoría. Este caso que se podría tomar a la ligera tiene implícito muchas cosas de análisis, como el que un contrabandista menor vaya a buscar ayuda para la legalización, que no hay leyes que los protejan, entre otras que deberían tener un arduo estudio.

A través de la observación del fenómeno y de buen análisis se han descubierto varias maneras de contrabando, el último descubrimiento ha sido el transporte de mercancías a través de empresas transportadores nacionales, extendiendo el rango de comercialización de las mercancías ilegales; este descubrimiento es un buen ejemplo de resultados concretos por parte de la administración.

Para finalizar, se nombrará las acciones de control y los fenómenos particulares dentro del tiempo de la pasantía; si bien es cierto que dentro de estos análisis que se hacen a los diferentes procedimientos, se han hallado numerosas herramientas y circunstancias para favorecer a la lucha del contrabando dentro del territorio de la frontera Ipiales – Tulcán, en ocasiones han sido de verdadera ayuda; otras por el contrario han dado pie a que afloren situaciones negativas de maneras insospechadas. Dentro del periodo de pasantía, hubo un fenómeno particular dentro (La apertura del puente de Rumichaca) de la zona de frontera que

indiscutiblemente afecta el contrabando en el sector y en iguales dimensiones al decomiso.

9.4 LA APERTURA DEL PUENTE DE RUMICHACA LAS 24 HORAS

Desde hace una década, policías ecuatorianos eran los delegados para colocar y retirar una cadena metálica, que impedía el tráfico vehicular por el viaducto de Rumichaca, durante la noche y la madrugada; esta medida de cierre fue tomada por la violencia que generaba el puente abierto las 24 horas después del asesinato del taxista Gerardo Miguel Bravo, ocurrido en el 2002. Pero desde el 27 de febrero del 2012, después de diez años de haber estado restringido el paso por las noches, el puente Internacional, principal enlace terrestre entre Ecuador y Colombia, ha permanecido abierto las 24 horas:

“La directora ejecutiva de la Cámara Colombo Ecuatoriana, Oliva Diazgranados, urgió que se cumplan los acuerdos binacionales de mantener la operación de la Dian durante las 24 horas del día, los siete días de la semana, en los pasos de frontera de Ipiales (Nariño) y San Miguel (Putumayo).”⁴⁵ Solicitud justificada y fundada en un compromiso de los dos gobiernos para garantizar la seguridad de la zona fronteriza las 24, para evitar las largas filas de vehículos agolpados en la frontera y buscar un flujo vehicular más ligero y una mayor dinámica. Esta medida se tomó, sin embargo se anunció que el horario 08:00 a. m. a 5:00 p. m. para el paso de mercadería legal de Ecuador a Colombia no variaba porque, el horario de atención aduanera no se extendía las 24 horas, sin duda esto hace pensar que la medida no tiene sentido pues solo sirve para el caso de migración.

Esta medida tuvo voces de apoyo y de rechazo, mientras algunos empresarios de Colombia y de Ecuador estaban de acuerdo con que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN estuviera permanentemente en los pasos fronterizos, otros asumían que esa acción como se tomó, ayudaría a impulsar el turismo y el comercio, entre las ciudades fronterizas, otros que provocaría que los transportistas se quede sin empleo en Ipiales y en Tulcán. Pero sin duda el punto más sensible de la situación es la seguridad.

No obstante, al pasar los primeros meses se pudo observar que la congestión seguía igual, porque no logró eliminar las largas filas de vehículos que cruzan hacia Ecuador y Colombia, las variantes más notorias se dieron en el incremento de los controles tanto policial, aduanero y militar. “Francisco Hernández, director distrital de la Aduana, en Tulcán, explica que en comparación con el 2011, las

⁴⁵ DINERO.COM. Ecuador quiere a la Dian 24 horas en la frontera. Disponible en Internet: <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/ecuador-quiere-dian-24-horas-frontera/172885>. [Consultado 20 de febrero de 2013]

incautaciones de mercancías se incrementaron en un 12%”⁴⁶. Además esta situación no generó para nada los resultados esperados, al contrario, los contrabandistas utilizaban la oscuridad de la noche y pasaban sin temor a gran velocidad, donde se encontraban vehículos pequeños hasta grandes camiones, poniendo no solo en peligro sus vidas, sino la de los funcionarios y policías a cargo además de la población civil en general.

9.5 SEGUIMIENTO A LOS PLANES DE CHOQUE

Los planes de choque han sido constituidos para contrarrestar el impacto negativo que genera el ingreso de mercancías ilegales al territorio aduanero nacional, con el fin de proteger la producción nacional, a través de acciones inmediatas de control aduanero en lugares estratégicos impidiendo su ingreso y comercialización; creando un riesgo subjetivo en los presuntos infractores de la norma aduanera y propiciando de esta forma el cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Estos son los planes de choque que están en vigencia dentro del periodo analizado.

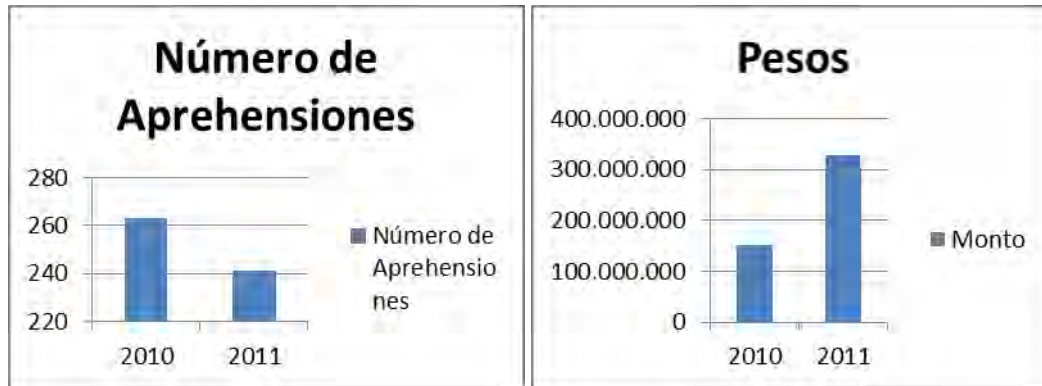
- ✓ Plan de choque “navidad sin contrabando”
- ✓ Plan de choque “control al ingreso de medicamentos para consumo humano”.
- ✓ “Control al ingreso de grasas comestibles de origen vegetal”
- ✓ "Operación paddy ”
- ✓ Plan Integral

Para sustentar en valores se muestran las siguientes gráficas, con información extraída de los expedientes de decomiso directo, asignados durante el tiempo de la pasantía. En las siguientes gráficas podemos observar

Teniendo en cuenta algunas temporadas importantes como la navideña, época en la cual se incrementan los volúmenes de mercancías de contrabando, se hace necesario intensificar y hacer extensivas las acciones de control en zonas fronterizas, pasos fronterizos habilitados, aeropuertos, puertos públicos y privados, carreteras nacionales y departamentales, centros comerciales, depósitos, bodegas de abasto y distribución; así como en cualquier establecimiento de comercio, que venda o exhiba mercancías de origen extranjero. En comparación con el año 2010, en el 2011, en el plan de choque navidad sin contrabando, se halló menos contrabando en cuanto a cantidades decomisadas, pero de igual manera los valores de las mercancías aumentaron, así que no se encontró un avance significativo.

⁴⁶ DIARIO EL COMERCIO. El contrabando de licores y de cigarrillos se desbordó. Disponible en: http://www.elcomercio.com/negocios/SRI-contrabando-licores-cigarrillos-mercados-desbordo-rentas-internas-ICE_0_845315520.html. [Consultado enero 2013]

Figura 9. Navidad sin contrabando

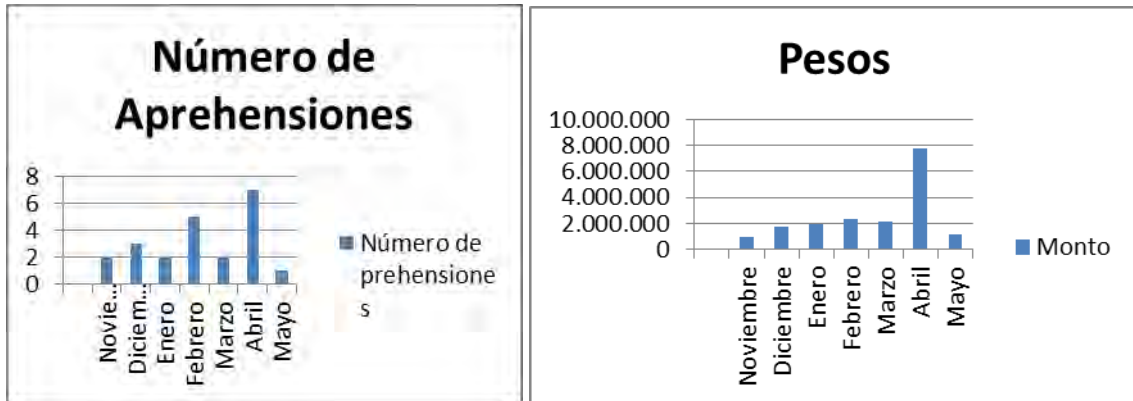


Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

También es fundamental para la Entidad continuar con los lineamientos generales impartidos en las operaciones para proteger la industria nacional, al comprador final de ciertos productos de consumo y prevenir nuevos brotes de contrabando, en algunas ocasiones agentes externos interesados, apoyan la labor de la Administración. Como ejemplos concretos podemos citar: la adulteración y contrabando de medicamentos para el consumo humano que es un problema serio no solo para la industria farmacéutica nacional sino para el bienestar de la población que los consume; además en algunos casos como el de la industria nacional del arroz, liderada en los últimos años por la Federación Nacional de Arroceros, FEDEARROZ que ha llegado incluso a impulsar proyectos de ley para combatir el contrabando, y ha capacitado acerca de las características de su producto a empleados de la DIAN para una lucha integral, puesto que su industria se ha visto afectada de manera directa por el contrabando principalmente del Ecuador.

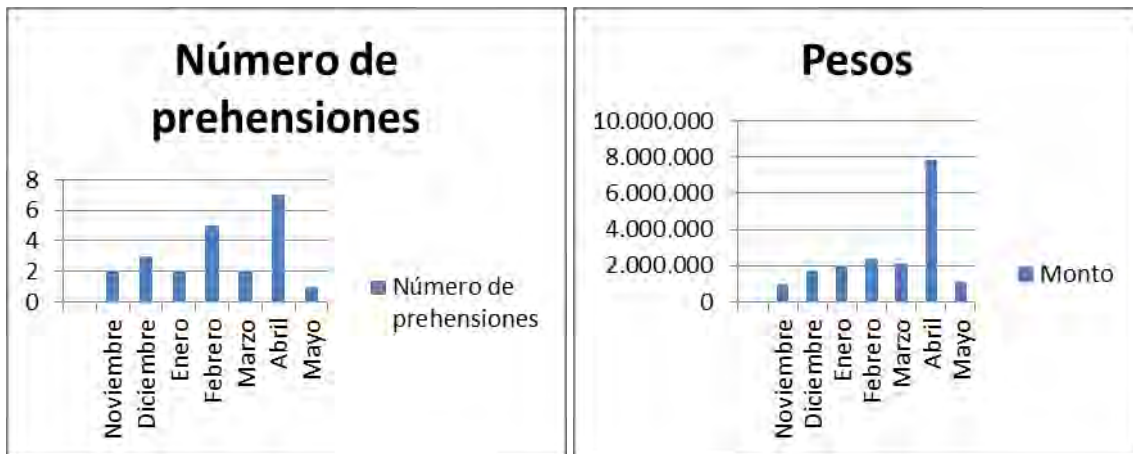
En el plan de choque tanto para el control de medicamentos de consumo humano como para el ingreso de grasas comestibles de origen vegetal, se observa un movimiento fluctuante con un índice considerablemente mayor en el mes de abril de 2012.

Figura 10. Control al ingreso de medicamentos para consumo humano



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

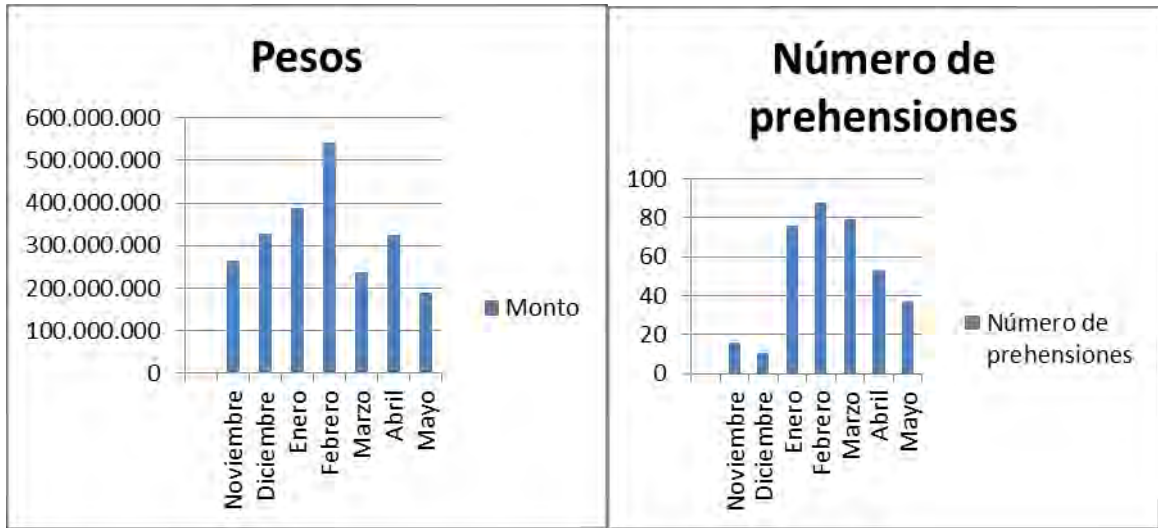
Figura 11. Control al ingreso de grasas comestibles de origen vegetal



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

Dentro de la operación paddy de 2012, hay que tener en cuenta que los meses de mayo y junio hay un déficit en la producción nacional de arroz en Colombia, y se crea la necesidad de importar este producto, pero como se conoce, este producto se lo introduce de manera ilegal para contrarrestar este déficit, así los controles deben ser más rigurosos con este producto. Se debe tener en cuenta para el mes de mayo junio una rigurosidad más grande dentro de los controles.

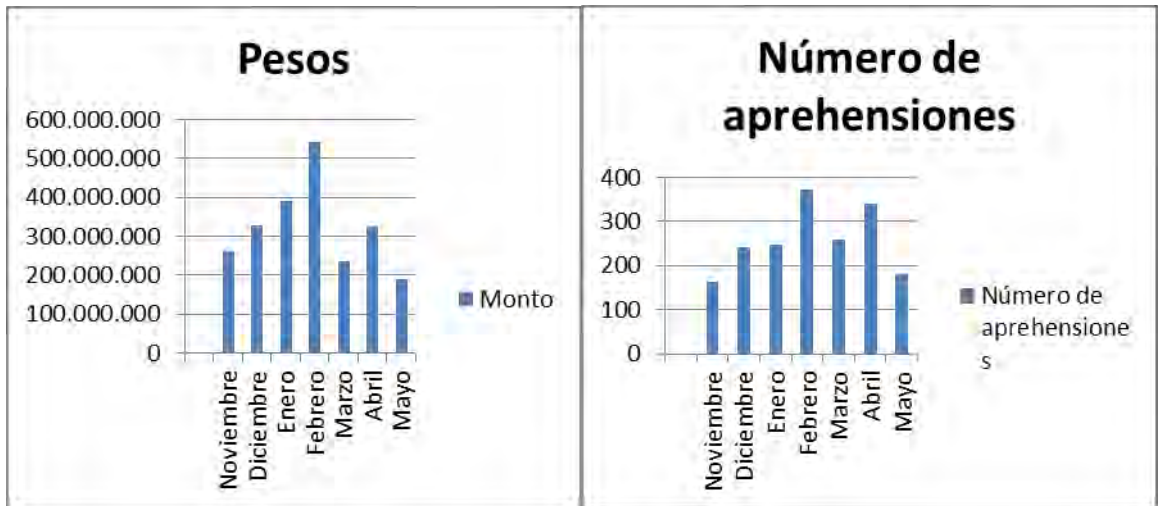
Figura 12. Operación Paddy:



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

Y para el plan de choque integral se ha tomado todos los datos de decomisos directos, donde se ve reflejado que los meses en que más aprehensiones se detectan son los meses de febrero y abril.

Figura 2. Plan integral hablar consecuencias



Fuente: El presente trabajo Junio de 2012

Dentro del tiempo analizado de noviembre de 2011 a mayo de 2012, la dinámica de las mercancías aprehendidas ha disminuido un poco, de lo cual se puede inferir que las acciones de control si bien, no han sido efectivas, si han logrado controlar el contrabando de alguna manera, y se espera una proyección de esta en aumento. Dentro de estas gráficas se puede afirmar que los meses donde más aumenta el número de aprehensiones y decomisos, son los meses de febrero, donde empieza a organizarse no solo las actividades e comercio sino también que las metas propuestas por la DIAN son niveladas por los atrasos que pueden presentarse en el mes de enero, y abril que generalmente coincide con un época de vacaciones por la semana santa, en esta época la gente aprovecha no solo la gente de Nariño sino de otras partes del país para comprar mercancía e introducirla a Colombia.

Para todos estos controles la coordinación general está a cargo de la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, la cual se desarrolla a partir de la fecha de expedición del Plan de Choque, quien indicará, los lugares y sectores a controlar y presentará un informe consolidado con los resultados obtenidos. Las Subdirecciones de Gestión de Fiscalización Aduanera, de Comercio Exterior y de Operativa Policial; podrán indicar a las Direcciones Seccionales sitios específicos que serán objeto de las acciones de control aduanero, los cuales se definirán como resultado de la información o investigación que estas Subdirecciones adelanten.

Las acciones de seguimiento están a cargo de la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, para lo cual las Direcciones Seccionales informarán el número de acciones realizadas, número de aprehensiones (identificando la mercancía de acuerdo a la descripción arancelaria, marca y cantidad) y valor. Con estos datos, la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera evaluará la información y las peticiones puntuales que realicen los sectores productivos del país, para reorientar el Plan en lo que fuere necesario y disponer las acciones pertinentes.

“Así, en el año 2012 se buscó que las actividades de control fueran más efectivas y en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera, las acciones de control se han dirigido a combatir el contrabando abierto, el cual comprende la realización de controles en lugares de circulación, distribución, venta y/o almacenamiento de mercancías o productos sensibles al contrabando, como son, Licores, Cigarrillos, Textiles, Confecciones y Arroz. Así mismo, se elaboraron (2) dos planes de choque integrales que incorporan además, el control de a la introducción al territorio nacional de otros productos que afectan las condiciones de competitividad de la producción nacional. Estos planes contienen los sectores de mayor importancia a los cuales se les debe sumar los esfuerzos de control.”⁴⁷

⁴⁷ Informe de Gestión Institucional DIAN 2012. Pág. 5.

PLAN DE ACCION

Dentro las actividades realizadas gracias a la pasantía, se puede plantear el siguiente Plan de Acción que ayudará a que el subproceso de definición jurídica de las mercancías aprehendidas:

OBJETIVO	HALLAZGO	ACTIVIDADES	TIEMPO	RESPONSABLE	METAS	INDICADORES
Optimizar recursos aprehendidos	Dentro de las aprehensiones, se encuentran mercancías, muy útiles para centros y fundaciones que generen un bien a la comunidad, pero a estas solo pueden instituciones estatales. Por tal motivo hay mercancía que se pierde o no tiene un uso eficaz.	Convocar a organizaciones, fundaciones, centros y/o proyectos que estén fuera del marco del estado, pero que cuenten con una trayectoria sólida que las respalde, que se dedican a desarrollar espacios benéficos para la comunidad para que puedan acceder a aprehensiones como ropa, medicamentos y útiles escolares.	2014	División Gestión de Liquidación	Lograr dar un mejor aprovechamiento a las mercancías aprehendidas y dar mayor fluidez al estancamiento de las mismas	No de centros, fundaciones, proyectos beneficiados que trabajen en pro de la comunidad convocadas/ Total de centro, fundaciones, proyectos legalmente constituidos pudieran acceder *100

		Generar un espacio de participación, promoción para las instituciones que pueden acceder a estos recursos por ser parte del Estado las aprovechen.	2014	División Gestión de Liquidación	Lograr dar un mejor aprovechamiento a las mercancías aprehendidas y dar mayor fluidez al estancamiento de las mismas	No de instituciones estatales beneficiadas que sepan su derecho a participar de esas aprehensiones/ No de instituciones las cuales pueden acceder a estos beneficios*100
	Desgaste Administrativo en decomisos de muy baja cuantía	Capacitar a los funcionarios aprehensores, en procedimientos para identificar y reportar las operaciones sospechosas de comercio que realmente representen un riesgo, para evitar que cueste más el proceso administrativo que le misma mercancía.	2014	División de Gestión de la Operación Aduanera	Crear conciencia de aprehensión por parte de los funcionarios para evitar expedientes que involucren más desgaste administrativo que riesgo.	No de personas capacitadas/total personal de la division

<p>Mejorar la comunicación</p>	<p>En el momento de las aprehensiones se citan acuerdos binacionales, como el acuerdo de Esmeraldas, pero estos no son visibles por parte de la DIAN desembocando una falta de conocimiento certero de lo que dice la norma.</p>	<p>Generar una campaña enfocada a la que la comunidad para que conozca los textos originales que expresen sus deberes y derechos a la hora de trasportar mercancías por la frontera.</p>	<p>2014</p>	<p>División de Gestión de Fiscalización</p>	<p>Conseguir un lenguaje homogéneo para deducir cuando una mercancía puede o no ser trasportada por la frontera, hasta qué montos, qué mercancías, entre otras</p>	<p>Número de personas informadas/ Total de la población</p>
<p>Claridad en los procesos</p>	<p>Mientras se realizan las aprehensiones, los agentes aprehensores, por la dificultad del espacio y tiempo, generalmente en la carretera, clasifican la misma mercancía con diferentes nombres (zapato deportivo, tennis, calzado para hombre...)</p>	<p>Realizar una jornada con los agentes aprehensores para realizar las descripciones de las mercancías y estas se estandaricen para análisis mas certeros</p>	<p>2014</p>	<p>División de Gestión de Fiscalización</p>	<p>Conseguir un lenguaje homogéneo para facilitar la clasificación y análisis de las mercancías aprehendidas</p>	<p>No de expedientes con descripciones confusas/ Total de expedientes*100</p>

TEMAS CONCRETOS PARA LA APLICACIÓN DE ACTIVIDADES

• CAPACITACIONES, JORNADAS Y CAMPAÑAS INTERNAS:

- Pasos para identificar operaciones sospechosas de comercio fronterizo representen un verdadero riesgo para el comercio.
- Conocer la subpartidas arancelarias de las mercancías con más reincidencia dentro de los expedientes para su descripción y unificación de criterios.
- Cómo realizar las Actas de Aprehensión eficazmente. Este tema debe ser mas enfocado a la Policía Fiscal y Aduanera ya que ellos son los que mas aprehensiones realizan, y así mismo mas errores cometen.

De esta manera se fortalecería la División de Fiscalización y todas sus áreas ya que se disminuirían los expedientes que generan un desgaste administrativo injustificable. Así mismo, se podrá realizar mejores análisis para proyectar Planes de Choque, estrategias entre otras para contrarrestar la introducción ilegal de mercancías al territorio aduanero nacional.

• CAPACITACIONES JORNADAS Y CAMPAÑAS EXTERNAS:

- Conozca los deberes y derechos como ciudadano activo dentro de la frontera.
- Conozca la normatividad que usted necesita saber en la zona de frontera.
- Mesa de trabajo comunidad y Dirección de Impuestos y Aduanes Nacionales, Ipiales para generar comunicación y acercamiento.

De esta forma, las divisiones de Comercio y Fiscalización podrán tener beneficios y lo más importante, la Comunidad, para poder hablar un mismo lenguaje certero.

ANALISIS DE DATOS - PROPUESTA

Para tener un control de las propuestas que se han generado a partir del trabajo de la respectiva pasantía, se han realizado un serie de formatos para cada actividad, estos se realizarán en cada periodo, según sea el caso, mensual, trimestra etc. Acontinuación se anexa el cronograma y formatos respectivos.

FORMATO DE CONTROL PARA CONVOCATORIAS	CAPTURA DE CIFRAS
2. Concepto: Convocatoria para donaciones	Formato 741852
2. Año - Mes	2. Fecha Elaboración

FORMATO DE CONTROL PARA CONVOCATORIAS MENSUAL			
	Tipo documento	No. Identificación	Nombres o Razón social
Datos del Convocado	Dirección y Teléfono		Objeto del convocado
			Tipo de mercancía solicitada
Datos del Convocado	Tipo documento	No. Identificación	Nombres o Razón social
Datos del Convocado	Dirección y Teléfono		Objeto del convocado
			Tipo de mercancía solicitada

FORMATO DE CONTROL PARA CAPACITACION y/o JORNADAS DE TRABAJO	CAPTURA DE CIFRAS
2. Concepto: Convocatoria para capacitaciones	Formato 741853
2. Año - Mes	2. Fecha Elaboración

FORMATO DE CONTROL CAPACITACIONES MENSUAL			
TEMA:			
Datos del capacitador	Institución (interna o externa)	No. Identificación	Nombres
NOMBRE	DIVISION (INTERNA O EXTERNA)	CORREO ELECTRONICO	

FORMATO DE CONTROL PARA CAMPAÑAS	CAPTURA DE CIFRAS
2. Concepto: Campaña	Formato 741855
2. Año - Mes	2. Fecha Elaboración

FORMATO DE CONTROL CAMPAÑA		
TEMA DE LA CAMPAÑA:		
Datos del Coordinador	Institución (interna o externa)	No. Identificación
	Nombres	
LUGARES DE ACCION	RESPONSABLE	NUMERO DE PERSONAS DE LA COMUNIDAD Y/O DE LA INTITUCION

10. CONCLUSIONES

El contrabando en la frontera hace que el fenómeno de decomisos directos, sea un asunto del día a día en la DIAN y, a pesar de la gran carga de expedientes, el cumplimiento con respecto al desarrollo de las tareas inducidas por estos expedientes, son realizados eficazmente de acuerdo con los tiempos que declara la legislación aduanera en cada paso del procedimiento, pero la razón y por la gran cantidad de expedientes, este ejercicio se realiza de una manera mecánica sin tener en cuenta un análisis real para generar una posible solución además de la sanción.

Los acuerdos que existen y que pueden intervenir dentro de los decomisos directos, como es el Acuerdo de Esmeraldas o el Acuerdo Cultural, son acuerdos desactualizados, poco conocidos difundidos y difíciles de encontrar, lo cual hace que no sean una verdadera herramienta que ayude a la ciudadanía en general. Por otro lado el acuerdo de abrir la frontera las 24 horas no ha sido pensado desde ningún punto para activar o facilitar realmente el comercio. Los planes de choque generados desde nivel central, a pesar que son propuestos desde la perspectiva de bajar los índices de contrabando en ciertas mercancías, no causan gran impacto dentro de los decomisos directos.

La legislación aduanera es un poco tediosa, complicada y en ocasiones no tan clara que da pie para muchas confusiones y evita que la comunidad reconozca sus verdaderos derechos y deberes dentro de la frontera, y en la mayoría de los casos conocen algo de la norma por rumores, así pueden acertar como no.

Varias realidades adversas impiden un funcionamiento óptimo del control del comercio y, por lo tanto, facilitan las prácticas ilegales. El paso ilegal de mercancías se lleva a cabo tanto en las aduanas como a lo largo de las amplias fronteras del país, en las costas, los ríos y los caminos fronterizos o próximos a la frontera, dejando así espacios importantes para la fluidez de los negocios ilegales. Así en términos de volumen real del contrabando y de los decomisos interceptados dentro de los decomisos directos, no es posible brindar resultados certeros y estrictos; incluso, cabe la pregunta de si se está cayendo en subestimación o sobrestimación. De esta manera las acciones de control que se tomen no serán la solución más efectiva para el control de las mercancías ilegales, las posibles soluciones tiene que tener una análisis más amplio que tenga en cuenta la realidad de la comunidad de frontera.

11. RECOMENDACIONES

La capacitación continua de los funcionarios de la DIAN, dentro de la administración es vital para fortalecer a la comunidad de manera positiva, pero ese conocimiento debe hacerse de puertas hacia fuera, formando grupos de trabajo que difundan y repliquen ante la comunidad los cambios tan fluctuantes que se generan dentro de la legislación aduanera, también los tratados y acuerdos para que no se presenten atropellos por ninguna de las partes, que conciernen a los usuarios en la frontera.

Para la diligencia de las actas de aprehensión, en materia de mercancías, la homogenización en la descripción de los productos más frecuentes aprehendidos usando la partida arancelaria sería una forma, no solo de acortar tiempos en la diligencia, sino también en el análisis de datos. En materia de avalúo, el personal debe tomar conciencia de que clase de productos son realmente los aprehendidos para valorar bien su precio.

Analizar coherentemente lo que verdaderamente es susceptible de aprehender, para que el valor de las mercancías sea de representatividad, en cuanto al valor que genera un proceso de tal magnitud, desgaste administrativo, gasto de implementos de oficina, y evitar que el expediente salga más caro que el decomiso directo mismo. Los decomisos directos son un insumo muy alto dentro de la administración y por ende el desgaste es significativo, por eso es pertinente realizar un proceso más simplificado, para el desarrollo del subproceso y definición jurídica de las mercancías aprehendidas en decomisos directos, para generar un cierre más corto, generando menos desgaste tanto administrativos, como ecológicos.

BIBLIOGRAFIA

ASISTENCIA TÉCNICA RELATIVA AL COMERCIO. Lucha Contra el Fraude. Secretaría General de la CAN Proyecto de Cooperación UE-CAN. Asistencia Técnica Relativa al Comercio, 2007. p.93

CAMARGO, Juan Manuel. Nuevo derecho aduanero: parte general e importaciones: actualizado con el Decreto 2685 de 1999 (2000). Bogotá: Ed. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000. p.659

DECRETO 2685 de 1999 (Diciembre 28) Diario Oficial No. 43.834 del 30 de diciembre de 1999 MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO ESTATUTO DUANERO

DECRETO 2687 de 1991 (noviembre 29) Por el cual se dictan normas sobre enajenación y destino de mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la nación.

DECRETO 410 de 1971 (marzo 27) Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971 CÓDIGO DE COMERCIO

DECRETO 1909 de 1992 (noviembre 27) Por el cual se modifica parcialmente la legislación aduanera.

DECRETO 4431 de 2004 (diciembre 30) por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999.

GARAVITO CASTILLO, José Armando. Control Aduanero. Proyecto de Cooperación UE-CAN Asistencia Técnica Relativa al Comercio. Bogotá: Secretaría General de la CAN, 2007, p.92.

LAURENT, Muriel. Contrabando en Colombia en el siglo XIX Prácticas discursos de resistencia y reproducción. Bogotá: Laurent Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Departamento de Historia, 2008

Manual para importadores y exportadores, Autor Rogelio Perilla Gutiérrez, Edición 2, Editor Editora Guadalupe, 2001 ISBN 9586081575, 9789586081573 N.º de páginas 218 páginas

NETGRAFIA

Disponible en Internet:

- http://enciclopedia_universal.esacademic.com
- <http://www.comunidadandina.org>
- <http://www.dian.gov.co>
- <http://es.wikipedia.org>
- <http://www.eltiempo.com>
- <http://www.portafolio.co>
- <http://www.dinero.com>
- <http://www.elcomercio.com>

ANEXOS

Anexo A. Auto de archivo aduanero

<b style="font-size: 1.2em;">DIAN <small>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</small>		Auto de Archivo Aduanero AUTO DE ARCHIVO ADUANERO			MUISCA <small>Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado</small>		
1. Año	2011	2. Concepto		Código:	0135	4. Número de formulario	
Espacio reservado para la DIAN							
Datos generales							
24. Nombre del proceso				25. Nombre del subproceso			
FISCALIZACION Y LIQUIDACION				Definición de situación jurídica de mercancías aprehendidas			
26. Nombre del subprocedimiento							
Investigación, pruebas y/o evidencias y decisión							
Uso oficial	27. No. Expediente	CP	AG	AC	CS	28. Fecha	
		DP	2011	2011	2706	2011	10 06
24. Lugar administrativo							
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales							
25. Area (Dirección de Gestión, Oficina, Subdirección)							
Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera							
26. Dependencia (Coordinación o División)						Cód. 27. Grupo interno de trabajo	
División de Gestión de Fiscalización						238 Grupo Interno de Trabajo de Investigaciones Aduaneras I	
28. Número de identificación							
79.795.761		29. DV		30. Apellidos y nombres o razón social			
				HENRY ALEXANDER ARIAS VALENCIA			
31. Dirección				32. Departamento		Cód	33. Municipio
CLLE 16 No 11-18				NARIÑO		52	IPIALES
34. El suscrito funcionario teniendo en cuenta que:							
Dentro del presente asunto han culminado las etapas del proceso Administrativo Aduanero, toda vez ha quedado ejecutoriada el Acta de Aprehesión, Reconocimiento, Avalúo y decomiso Directo de que trata el expediente de la referencia, sin que el interesado h							
Con base en las pruebas aportadas y en las recolectadas, así como en la información interna se estableció lo siguiente:							
0135-01	Presentación de Declaración de Legalización.	0135-18	Improcedencia de la investigación.				
0135-02	Acreditar cancelación de la sanción con Recibo Oficial de Pago en respuesta al Requerimiento Especial Aduanero (40%).	0135-019	Por aplicación de principio de favorabilidad				
0135-03	Acreditar cancelación de la sanción con Recibo Oficial de Pago en respuesta a la Resolución Sanción (60%).	0135-20	Aplicación del silencio administrativo positivo.				
0135-04	Presentación de Declaración de Corrección y pago de sanción en respuesta al Requerimiento Especial Aduanero de Corrección (40%).	0135-21	Acreditar cancelación de la sanción con Recibo Oficial de Pago por confirmación de la Resolución Sanción				
0135-05	Presentación Declaración de Corrección y pago de sanción en respuesta al Requerimiento Especial Aduanero de Revisión de Valor (40%).	0135-22	Acreditar pagos de tributos aduaneros y sanción por la confirmación de la Resolución de Corrección				
0135-06	Pago de tributos aduaneros y sanción reducida en respuesta a la Resolución de Liquidación Oficial de Corrección (60%).	0135-23	Acreditar el pago de tributos aduaneros y sanción por confirmación de la Resolución de Revisión de Valor				
0135-07	Presentación de pruebas satisfactorias.	0135-24	Acreditar cancelación de la sanción con recibo oficial de pago antes de la notificación del Requerimiento Especial Aduanero (20%)				
0135-08	Inconsistencias en la validación de los sistemas de información.	0135-25	Presentación Decl. Corrección y pago sanción antes de la notificación del Req. Especial Aduanero de Corrección (20%).				
0135-09	Traslado de expediente a otra Administración	0135-26	Presentación Decl. Corrección y pago de sanción antes de la notificación del Req. Especial Aduanero de Revisión de Valor (20%)				
0135-10	Traslada de expediente a otro programa	0135-27	Presentación de Recibo Oficial de Pago, cuando no sea posible aprehender la mercancía				
0135-11	Pago de tributos aduanero y sanción reducida en respuesta a la Resolución de Liquidación Oficial de Revisión de Valor (60%).	0135-28	<input checked="" type="checkbox"/> Decomiso directo ejecutoriado				
0135-12	Caducidad de la acción administrativa sancionatoria.	0135-29	Depuración, cuando los seleccionados se deriven de programas remitidos por parte de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional				
0135-13	Acreditar cancelación con Recibo Oficial Pago Trib. Aduan., en respuesta a Resol. de Incumplimiento de Obligaciones y Efectividad de Garantías.	0135-30	Depuración, por razones o justificaciones de tipo técnico y/o jurídico				
0135-15	Desistimiento de la solicitud de Liquidación Oficial de Corrección para efectos de devolución. Art. 13 C.C.A.	0135-31	Depuración, cuando se presenten circunstancias que permitan identificar improductividad de acción de fiscalizac. en razón a gestión del área.				
0135-16	Improcedencia de la solicitud de Liquidación Oficial de Corrección para efectos de devolución	0135-32	Depuración, por capacidad operativa, en aplicación de los principios de eficacia y celeridad				
0135-17	Improcedencia de la solicitud de Liquidación Oficial de Revisión de Valor para efectos de devolución.	0135-33	Depuración, por modificaciones del Plan Operativo de Fiscalización				
35. Valor derechos de aduana \$		36. Valor IVA \$		37. Valor sanciones / multas \$		38. Valor intereses \$	
XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX	
						39. Valor garantizado \$	
						XXXXXXXXXX	
						40. Otros conceptos \$	
						880.800	
41. Cuál ?							
DECOMISO DIRECTO							
DISPONE:							
42. Ordenar el archivo del expediente No. CP DP AG 2011 AC 2011 CS 2706							
Proyectó:				Revisó:			
43. Nombre LISSETE ANDREA MANTILLA PEREZ				46. Nombre			
44. C.C. No. 1.085.914.454				47. C.C. No.			
45. cargo GESTOR I 301 01				48. cargo			
Firma funcionario autorizado							
984. Apellidos y nombres BETTY ROSERO DE LÓPEZ				992. Area GIT INVESTIGACIONES ADUANERAS I			
985. Cargo JEFE GIT INVESTIGACIONES ADUANERAS I				990. Lugar admtivo IPIALES			
989. Dependencia DIVISION DE GESTION DE FISCALIZACIÓN				Fecha elaboración 2011 10 26			

Anexo B. Formato entrevista abierta no dirigida

¿Cuál es su nombre?

¿Cuál es su edad?

¿Cuáles son las actividades que desempeña dentro de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales?

¿Desde qué año trabaja en la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales?

¿A parte de la división en la que trabaja ahora, en qué otras divisiones ha trabajado?

¿En cuanto a los decomisos, cómo puede expresar la evolución que ha tenido desde que su primer contacto con este concepto dentro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales?

¿Qué piensa del proceso de Decomisos Directos y qué cambiaría a la forma del proceso administrativo?