



Diagnóstico de las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en los puertos del país.

Segundo semestre 2002

Introducción y Marco General

Dentro del fortalecimiento de la gestión fiscal del país, en los últimos años, se han implementado una serie de normas que pretenden fortalecer la lucha contra la evasión, elusión, el contrabando y las infracciones cambiarias.

Es así, que dentro de ésta política se crearon la Ley 383 de 1997 de fortalecimiento en la lucha contra la evasión y el contrabando y la Ley 488 de 1998, la cual en su artículo 79 otorga facultades para el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, organizando la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal.

En la misma Ley 488 de 1998 en sus facultades extraordinarias conferidas al decreto 1071 de 1999, en el artículo 31, creó la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero cuya misión primordial es la de contribuir a garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios, canalizando las inquietudes que tengan los ciudadanos sobre las deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizando las verificaciones que sean del caso, cuando dichas inquietudes constituyan un clamor sentido sobre presuntas violaciones a sus



derechos ó cuando las actuaciones de la DIAN los hayan puesto en peligro; realizando los estudios que permitan determinar dichas anomalías con el objeto de formular las recomendaciones a que haya lugar para que las mismas se superen aplicando los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes.

Adicionalmente, el artículo 80 de la misma Ley, crea la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera como un “**aparato armado**” para realizar labores de apoyo y soporte a las funciones propias de la DIAN, bajo la estricta coordinación y supervisión de la Entidad. Así mismo, dispone la Ley que dicho organismo ejercerá funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

Posteriormente la Ley 633 de 2000, en su artículo 53 eleva la Oficina de la POLFA a la categoría de Dirección dentro de la estructura organizacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En este orden de ideas, el contribuyente y usuario aduanero y cambiario en el cumplimiento de su deber fiscal, se ve sometido no solo al control y fiscalización normal realizado por la DIAN en cumplimiento de su objeto social, sino también a una nueva figura constituida por la Policía Fiscal y Aduanera que como la misma Ley lo afirma, se constituye en un “**aparato armado**” para realizar labores de apoyo y soporte a las funciones propias de la DIAN; lo cual exige un conocimiento y comprensión claro, específico y profundo por parte del ciudadano sobre las actividades concretas que realizará este cuerpo armado, a fin de que dicho ciudadano diferencie fácilmente la ejecución de las facultades otorgadas por la Ley a la POLFA de posibles acciones que puedan llegar a vulnerar o transgredir sus derechos como contribuyentes.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, a continuación se plantea el siguiente objetivo:



Objetivo

La Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero decidió realizar un estudio acerca del desempeño de las funciones otorgadas a la Policía Fiscal y Aduanera, con el objetivo no solo de dar a conocer a la ciudadanía dichas funciones sino también de esclarecer y verificar los motivos de algunas inconformidades y reclamaciones recibidas por parte de los contribuyentes y usuarios aduaneros que han tenido contacto con funcionarios de la Policía Fiscal y Aduanera.

Para lograr dicho objetivo y llevar a cabo el estudio, se tuvo en cuenta una de las herramientas para la transformación pública "TAP", denominada ESCRUTINIOS DE EFICIENCIA, diseñada dentro los parámetros trazados por la Directiva Presidencial 009 del 24 de diciembre de 1999, que desarrolla los lineamientos para la implementación de la lucha contra la corrupción.

La herramienta Escrutinios de Eficiencia parte del análisis de la situación actual del proceso objeto de estudio, teniendo en cuenta las actividades que conforman cada uno de los procedimientos llevados a cabo en su cotidianidad, permitiendo diagnosticar cuáles son las actividades que no generan valor agregado en razón del impacto que el mejoramiento del proceso le representa a la entidad ó la posibilidad de generar ahorros significativos dentro del proceso.

Comprende además, tres fases dentro de su aplicación. En la primera fase se realizan actividades preliminares en las cuales se escoge el proceso objeto de estudio, se define el equipo de trabajo y se organiza la realización del estudio con la elaboración del cronograma de trabajo. (Ver anexo 1).

La segunda fase del estudio comprende la revisión normativa que soporta el proceso, la elaboración del flujograma, el diccionario de actividades de cada procedimiento estudiado, el costeo ABC del proceso, el cual involucra costos directos e indirecto.

En esta fase del estudio se culmina con el diagnóstico del proceso actual, detectando los puntos críticos de éste a partir del análisis realizado a las cifras arrojadas por la matriz de costeo ABC, la cual tiene en cuenta el desempeño del proceso en indicadores de cobertura, costo, oportunidad y calidad; finalmente, se plantean expectativas de mejoramiento.

La tercera y última fase comprende el diseño del proceso mejorado, el cual se realiza a través de un taller donde se involucran todos los actores que intervienen en el proceso. Para su realización se tienen en cuenta otras herramientas organizacionales que permiten ver el proceso de manera integral como lo son el benchmarking, el estudio de riesgos y el mapa de resultados.



Actividades Preliminares

- “ Inicialmente se realizó un análisis a las reclamaciones e inconformidades recibidas en la Defensoría del Contribuyente acerca de actuaciones presuntamente irregulares por parte de la Policía Fiscal y Aduanera hacia los contribuyentes y usuarios aduaneros, presentadas en varias administraciones del país.
- “ Posteriormente se seleccionó la herramienta “Escrutinios de Eficiencia” para llevar a cabo las verificaciones sobre el desempeño de las facultades otorgadas a la Policía Fiscal y Aduanera en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- “ Una vez establecido el objeto de estudio y la herramienta utilizada para lograrlo, se seleccionó el equipo de trabajo, el cual está conformado por dos Consultoras de esta Defensoría en materia organizacional.
- “ Posteriormente se seleccionaron las dependencias de la DIAN en las cuales de deberían revisar las actuaciones de los funcionarios pertenecientes a la Dirección de la Policía Fiscal y Aduanera una vez revisada la estructura organizacional de dicha dependencia y las funciones establecidas en el Decreto reglamentario 517 de 2001.

En este sentido, se decidió verificar los procesos y procedimientos realizados en las siguientes dependencias:

- Nivel Central, Subdirecciones Operativa y de Inteligencia
 - Nivel Central coordinación con Subdirecciones de Fiscalización Tributaria y Aduanera, Grupo Elite, Oficina de Investigaciones Disciplinarias
 - Administración Especial de Servicios Aduaneros Aeropuerto El Dorado.
 - Administración Especial de Aduanas de Bogotá
 - Administración Especial de Aduanas de Buenaventura
 - Administración Local de Aduanas de Cali
 - Administración Especial de Aduanas de Cartagena.
- “ Una vez seleccionadas las anteriores dependencias, se procedió a realizar las entrevistas respectivas con cada uno de los actores que intervienen en el proceso. Dichas entrevistas inicialmente consisten en el listado de actividades que realiza cada funcionario de la Policía Fiscal y Aduanera en cada una de las dependencias escogidas. Posteriormente se verifica lo afirmado por dicho funcionario con la verificación del procedimiento en la práctica cotidiana y con las afirmaciones realizadas por los funcionarios de la DIAN, quienes deben en todo momento según la normatividad legal vigente coordinar el trabajo de la POLFA.

Consecuentemente, se consolida la información recolectada para continuar con la segunda fase del estudio descrita anteriormente.



Justificación

La Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero en cumplimiento de su misión la cual consiste en “*Contribuir a garantizar el respeto de los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, por medio de la evaluación, seguimiento, cumplimiento de las normas y procesos tributarios, aduaneros y cambiarios. Así mismo, formular a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las recomendaciones que permitan asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal*” y al analizar las inconformidades, reclamaciones y sugerencias allegadas a su despacho por parte de los ciudadanos, con respecto de las funciones ejercidas por la Policía Fiscal y Aduanera, organismo creado por la Ley 488 de 1998 en su artículo 80, con el objetivo de ejercer labores de apoyo y soporte en el cumplimiento de la gestión fiscal de la DIAN; se hace necesario realizar un estudio que permita evaluar las actividades ejercidas por dicho organismo, con el objetivo de esclarecer los motivos de inconformidad expuestos por los ciudadanos con respecto a dichas actividades.

Por otra parte, una de las funciones de esta Defensoría es la de velar porque las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública, lo cual se logra en este estudio particular, conociendo y revisando cuidadosamente los procesos y procedimientos ejecutados por los funcionarios que forman parte de la Dirección de la Policía Fiscal y Aduanera en cada una de las dependencias de la entidad donde prestan sus servicios.

Es así, que mediante las verificaciones realizadas con el presente estudio no solo se están canalizando y confrontando las inquietudes que tengan los contribuyentes y usuarios aduaneros sobre los posibles déficit en la prestación del servicio por parte de la POLFA, sino que también, permitirá formular recomendaciones efectivas y confiables que propendan por mejorar y superar dichas deficiencias aplicando los correctivos a que haya lugar, con el objetivo de establecer estándares de desempeño que permitan monitorear la eficacia en la ejecución de las funciones de apoyo de la Policía Fiscal y Aduanera.

Así mismo, las recomendaciones establecidas por esta Defensoría, permitirán mejorar la credibilidad y confianza de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios en la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través del conocimiento específico y diáfano que tengan sobre las funciones ejercidas por esta entidad junto con la Policía Fiscal y Aduanera.



Revisión Normativa

La normatividad legal vigente que regula las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es la siguiente:

Normatividad General

1. LEY 488 DE 1998

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales

ART. 80. —Creación de la policía fiscal y aduanera. Crease en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la oficina nacional de policía fiscal y aduanera, como un aparato armado que además de soportar las funciones propias de investigación y determinación de acuerdo con las competencias propias de fiscalización que le asigna la ley a la entidad, ejercerá funciones de policía judicial.

Para efectos de proveer el personal necesario que integrará la policía fiscal y aduanera, la Dirección General de la Policía Nacional, deberá asignar un mínimo de mil (1.000) efectivos de su planta de personal en condiciones de disponibilidad permanente y continua, con el fin de soportar los operativos de control tributario y aduanero que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional.

La fuerza aquí indicada deberá realizar sus labores de apoyo y soporte, bajo la más estricta coordinación y supervisión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá empezar a operar dentro del mes siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. —La policía fiscal y aduanera ejercerá sus funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación”.

2. LEY 633 DE 2000

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan otras disposiciones sobre el tratamiento de los fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial

ART. 53. —Policía fiscal aduanera y naturaleza jurídica del servicio prestado por la DIAN. Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.



Bajo esta misma delegación, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera soportará los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

El Gobierno Nacional determinará la estructura de esta nueva dirección, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo.—Para los efectos de la aplicación del inciso 1º artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo 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 y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

Normatividad Específica

3. DECRETO 1265 DEL 13 DE JULIO DE 1999

Por el cual se Organiza Internamente y se Distribuyen las Funciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

ARTÍCULO 2º

Organización interna del Nivel Central.

El Nivel Central de la Unidad Administrativa especial dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se organiza de acuerdo con la siguiente estructura interna:

6. DIRECCIÓN DE POLICÍA FISCAL Y ADUANERA

Despacho del Director de la Policía Fiscal y Aduanera.

- 6.1. Subdirección Operativa
- 6.2. Subdirección de Inteligencia

4. DECRETO NÚMERO 517 DEL 27 DE MARZO DE 2001

Por el cual se modifica la Organización Interna de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

De conformidad con la revisión normativa efectuada se puede establecer que la Policía Fiscal y Aduanera fue creada inicialmente por la Ley 488 de 1998, como un área que



formaba parte de la DIAN, puesto que se constituyó como Oficina Nacional. Posteriormente, mediante la Ley 633 de 2000, se eleva a la categoría de Dirección.

BUENAVENTURA

Administrador: Capitán de Fragata Humberto Angulo Montero

Objetivos y política del administrador:

- Agilización de las Operaciones del Comercio Internacional tanto en importaciones como en exportaciones.
- Combatir el contrabando.
- Evitar focos de corrupción
- Se trabaja con *Sidunea 2.6.3, (1)* lo cual ha permitido mayor agilidad y mayor control. **(1)** Software para Aduanas

Comandante de la POLFA a cargo: Oscar Caro Forero

Objetivo y política: Apoyan en todos los procedimientos a los funcionarios de la DIAN para que las actuaciones sean más claras, transparentes y eficientes en cada uno de los procedimientos.

Funciones:

- Perfilar mercancía con base en los perfiles de riesgos y criterios establecidos por la DIAN, los cuales se determinan desde el nivel central.
- Ayudar a los inspectores a revisar la mercancía que ha salido con levante físico.
- En la salida del muelle revisar los documentos soportes de las mercancías que tienen levante y verificar que los contenedores sí cumplen con los requisitos para poder sacar las mercancías.
- Verificar que no existan problemas de precios bajos con el objetivo de prevenir el contrabando técnico.

Cobertura y Distribución de POLFA:

- Puerta Paraboloide
- Patio de fiscalización



- Patio de refrigeración
- Arribo de Motonaves
- Puerta Pekín
- Grupo DTA (descargue, Tránsito Aduanero Grupo Control Carga)
- Bodegas 1 y 2
- Comercio Exterior

- Su plan de trabajo lo realizan conjuntamente con la DIAN. La POLFA seleccionan unos perfiles de riesgo y los funcionarios de la Administración otros, pero la ejecución de verificaciones resultante de dicho análisis se realiza en conjunto.
- Se efectúan de 12 a 25 verificaciones semanales y cada revisión dura alrededor de cinco horas diarias.
- La selección de los perfiles de riesgos es coordinada con el Mayor de la POLFA y éste a su vez coordina las labores semanalmente con los Jefes de las Divisiones de Fiscalización Aduanera y Servicio al Comercio Exterior.
- La sociedad Portuaria diariamente suministra la información de los barcos que van a llegar, los cuales son más o menos 4 o 5 diarios. Dos funcionarios de la POLFA están presentes en esta zona de arribo o zona primaria. Ellos tienen una copia sobre la relación de los contenedores de cada buque que arriba y verifican la cantidad de éstos relacionados en la misma, una vez se empiezan a descargar. En este proceso no hay funcionarios de la DIAN. Esta medida se tomó como un mecanismo de control para verificaciones y perfiles de riesgo.
- Los patrulleros que apoyan la administración son rotados diariamente en las diferentes dependencias que realizan sus funciones.
- Apoyan las labores de los inspectores, realizando verificaciones de las cajas motivo de la inspección, contando su cantidad y colaborando con el inventario de la mercancía. Las actas de aprehensión son firmadas por el funcionario de la DIAN y el patrullero que apoyó la labor.
- En las bodegas 1 y 2, la POLFA verifica que la mercancía existente en el contenedor coincida con el BL. Si se encuentra alguna irregularidad inmediatamente el patrullero informa al Mayor y éste al funcionario de la DIAN que corresponda.
- Elaboran informes mensuales que son enviados al Subdirector Operativo o al Subdirector de inteligencia dependiendo del tipo de informe solicitado.



- Las labores de inteligencia las realizan mancomunadamente con la Policía Antinarcóticos.
- En carretera existen tres puestos de control semanales, de los cuales algunos se realizan a la madrugada; sí de estos operativos hay lugar a una inmovilización se informa inmediatamente a los funcionarios de la DIAN.
- Los funcionarios de la POLFA nunca se retiran hasta que no se cierra el contenedor, lo cual permite fortalecer los controles y que no se pierda nada.

Déficit Encontrado

- No existen procedimientos claros, ni específicos sobre las funciones de apoyo en el lugar de arribo e inspección de mercancía.
- Efectúan inventarios (según perfiles de riesgos de la POLFA y antinarcóticos), solos sin funcionarios DIAN.
- Se presentan incompatibilidades en la determinación de las funciones y de la inspección de los contenedores.
- A veces en el momento de las inspecciones físicas los patrulleros de la POLFA se quedan solos haciendo el inventario, pues los inspectores deben continuar realizando las demás inspecciones asignadas y no tienen tiempo para terminarlo.
- En algunas ocasiones las inspecciones realizadas a empresas sin perfil de riesgo por parte de los inspectores fueron realizadas nuevamente por la POLFA, porque según ellos tenían dudas sobre el importador, y el inspector no podía explicarles absolutamente todo lo normativo lo cual requiere de una capacitación permanente y solo servir de apoyo a la labor de la DIAN.
- Poca capacitación al personal de la POLFA que apoya en la Administración.
- No hay delimitación de funciones.
- Se debe hacer asignación de funciones en cada área específica y establecer los procedimientos propios de la POLFA.
- No presentan al Administrador de las labores realizadas los fines de semana.
- Se trabaja con metas de aprehensión.



- No se encuentran delimitadas las labores de inteligencia autónomas que deben realizar y además dichas actividades no han dado resultados efectivos desde que se inició la POLFA. Por tal razón, se comen abusos con los usuarios aduaneros amparados en las funciones de Policía Judicial.
- Se realiza control posterior a la mercancía con levante automático, porque según la POLFA, los precios bajos son un perfil de riesgo, lo cual hace que se entorpezca la labor del funcionario de la DIAN e impida el dinamismo en las operaciones de comercio exterior (de los transportadores).
- Los controles a las funciones ejercidas por la POLFA, no los realiza la DIAN, sino directamente la Dirección de la POLFA, su gestión a veces se realiza como si fueran ruedas sueltas.
- La administración debería ejercer los mismos controles que se realizan en el nivel central.
- Todos los fines de semana se realizan operativos autónomos y patrullajes en Pueblo Nuevo y en San Andresito, pero nunca sus operativos han sido positivos. Además, no se coordinan dichos operativos con la Administración, generándose varias quejas sobre este aspecto y generando desconfianza ciudadana donde va en detrimento la imagen de la DIAN.
- En las labores de inteligencia que realizan solo se limitan a suministrar un censo de los establecimientos que existen en la ciudad.
- Algunas inmovilizaciones que han realizado se han enviado a Fiscalización Aduanera por control posterior generando un cuello de botella puesto que no han sido sustentadas y generan desgaste administrativo siendo además perjudicial para el usuario. Ningún procedimiento ha tenido un hecho cumplido.
- Los usuarios están pidiendo inspección física por los problemas que les genera el control posterior a la inspección automática, pues le genera mayores costos y tiempo a los usuarios aduaneros.
- Cuando se han realizado algunas aprehensiones la POLFA ha realizado por su cuenta el despliegue publicitario respectivo sin prever la terminación de la actuación aduanera, y el soporte jurídico de las mismas, las cuales a veces se han caído en el contencioso por haber sido mal realizadas o los procedimientos posteriores realizados por la DIAN no daban lugar a aprehender, ejemplo (MERCK). Por lo tanto ha quedado en entredicho la imagen de la DIAN.



- Se toman decisiones de control desde el nivel central en Bogotá, sin conocer los procesos y procedimientos que se realizan en el Puerto y los funcionarios que intervienen en ellos.
- Un sentir de los navieros es que una vez se aprehenda una mercancía se le avise al naviero enseguida para poder solucionar.
- La POLFA retuvo hizo bajar un container que se encontraba en estiba sin funcionarios de la DIAN tratando mal a la empresa naviera, el container estaba vacío, esto se realizó un domingo en el mes de marzo.

CALI

Comandante a cargo: Capitán Helber Cortes

Asesor regional:

Grupo de inteligencia: Teniente Morales

Su misión es adquirir información y verificarla.

En el aeropuerto prestan apoyo en el área de viajeros y carga internacional.

Su función es prestar el apoyo a las áreas de la administración que los requieran.

Su principal labor de apoyo se presenta en un 70% en el área de Fiscalización Aduanera y Servicio al Comercio Exterior.

Organizan los operativos de control posterior dependiendo de las labores a realizar. Prestan apoyo en seguridad a los funcionarios de la DIAN.

Tienen puestos de control en carreteras perfilando mercancías.

Siempre hay un funcionario de fiscalización disponible los fines de semana con un auto comisorio firmado en blanco para cualquier eventualidad.

En los operativos a empresas no tienen en cuenta la imagen del contribuyente ellos afirman que da lo mismo que vayan dos policías o 10.



CARTAGENA

Teniente: Albeiro Novoa

- La POLFA está para prestar apoyo a los funcionarios de las DIAN en el control posterior y en las inspecciones de mercancía.
- Realizan labores de inteligencia en la calle por denuncias anónimas recibidas telefónicamente.
- Como resultado de las labores de inteligencia algunas veces proporcionan a los funcionarios de la DIAN oficios con los nombres y direcciones de establecimientos otras veces lo hacen verbalmente.
- Hay una comunicación permanente y constante entre el Capitán y la POLFA.
- Por ser Cartagena una ciudad que maneja un alto volumen de operaciones aduaneras puesto que existen cuatro muelles, se le da prioridad al muelle que más operaciones aduaneras posee que es el de la Sociedad portuaria. Allí se realiza control posterior por selección de perfiles de riesgo y después de que se obtiene el levante automático.
- La sociedad portuaria pasa listado de las motonaves que arribarán al puerto y de los levantes automáticos y de este listado se seleccionan los perfiles de riesgo y si la mercancía todavía está en el puerto procede la POLFA a inmovilizarla.
- Se cuenta únicamente con 2 funcionarios en cada puerto.
- Los bloqueos de mercancía los realiza la POLFA por falta de recurso humano de la DIAN.
- Están distribuidos así: Contecar, Muelles el Bosque, sociedad portuaria, muelles privados y la ciudad.
- Se apoyan en la policía antinarcóticos ya que estos cuentan con sistemas de información más avanzado, confiable, ágil y oportuno.
- Siempre existe un POLFA con un funcionario de la DIAN.
- Ayudan a separar mercancía.
- Revisión de inventarios de mercancía.
- Traslado de mercancía del puerto hasta el depósito habilitado.



- Acompañamiento de mercancías.
- Vigilancia de mercancía en tránsito.
- Sí a los 5 días no se ha retirado la mercancía, ellos dan traslado a los depósitos de la DIAN.
- Informan mensualmente de la gestión al nivel central. Los informes de gestión que ellos manejan son los que maneja el Capitán.
- Realizan operativos en carretera cuando les sobre personal es muy de vez en cuando.
- Están disponibles para cualquier eventualidad.
- Apoyan en el aeropuerto con viajeros en los vuelos de Panamá y Miami.

Déficit Encontrado

- El capitán le brinda apoyo al POLFA y no tiene en cuenta las opiniones de los funcionarios DIAN.
- Los usuarios perciben la falta de trabajo en equipo de la POLFA con DIAN.
- Quieren ser la autoridad aduanera.
- Hacen inmovilizaciones y verificaciones sin funcionarios DIAN, aunque el formato aparezca firmado.
- No hay personal suficiente para realizar las inspecciones físicas y se están demorando 3 o 4 días para el levante.
- Hay muchos procedimientos que se realizan manualmente lo cual demora la operación aduanera perjudicando al usuario.
- La carga consolidada se está demorando mucho.
- No hay coordinación entre labores de comercio exterior y POLFA.
- Hay abuso de autoridad cuando ordenan abrir contenedores sin funcionarios DIAN.
- Pueden volver atrás los procesos por la demora y por ser tan engorrosos.



- No hay funciones ni procedimientos establecidos.
- La rotación de personal es muy poca a diferencia de las demás ciudades.
- Los funcionarios de registro de Contecar piden prebendas para incorporar la información de los documentos al sistema-
- En general los inspectores están pidiendo plata por el transporte para realizar las inspecciones físicas.
- Los gremios prefieren que se realice inspección física porque el control posterior los hace perder mucho tiempo y dinero.
- Se hace control y seguimiento a la mercancía que sale del puerto con levante automático, generándole perjuicios al transportador.

Diagnóstico

1. CALIDAD:

- No existen procedimientos claros ni específicos sobre las actividades que comprenden las funciones de apoyo y colaboración realizadas por la POLFA en cada uno de los procesos que intervienen, aún cuando el Decreto 517 de 2001, en su artículo 4 literal d, afirma: ***“Apoyar y colaborar a las Administraciones de Impuestos, Administraciones de Aduanas o Administraciones de Impuestos y Aduanas en el inventario, traslado y entrega de mercancías aprehendidas a los depósitos con los que la entidad tenga convenio para su almacenamiento”***

En este sentido, se observó que existen diversas interpretaciones sobre las funciones de “apoyo y colaboración”, tanto de los funcionarios que conforman la Policía Fiscal y Aduanera como de los servidores de la contribución.

- La situación descrita anteriormente, ha llevado a que se realicen actividades propias de las funciones atribuidas a cada servidor de la contribución que ejecuta procedimientos de naturaleza aduanera, sin existir delimitación específica de las actividades ejercidas por la POLFA y las realizadas por los funcionarios de la DIAN que están recibiendo el apoyo.
- Se observó que en el momento de realizar las inspecciones físicas los patrulleros de la POLFA que están prestando el apoyo en este procedimiento se quedan solos



terminándolo. Esta situación puede dar lugar a errores si este patrullero no se encuentra lo suficientemente capacitado y deja un margen de riesgo de corrupción que se debe prever.

- Se encontró que de conformidad con las competencias establecidas para la POLFA, éstos no deberían estar realizando ningún tipo de control en el lugar de arribo, sino únicamente prestar vigilancia y seguridad en dichos lugares. Sin embargo, al observar la organización y filosofía al interior de cada unidad de la POLFA que presta apoyo en los diferentes puertos, aeropuertos y administraciones en general, se visualiza una incongruencia en lo que se entiende por “apoyo” y lo que es realmente el control aduanero. Pues el control aduanero lo ejerce única y exclusivamente la DIAN, y la Policía Fiscal y Aduanera en su misión, debe contribuir en coordinación con la DIAN a neutralizar el contrabando, la evasión, las infracciones cambiarias, entre otros.

En este sentido, se han presentado abusos por parte de la POLFA hacia los contribuyentes y usuarios aduaneros puesto que algunos funcionarios que conforman la Policía Fiscal, confunden “apoyo” con “control”, por el hecho de pertenecer a la Policía como tal.

Adicionalmente, dentro de esta concepción han hecho inmobilizaciones, revisiones e inspecciones que solo pueden hacerse en presencia de un funcionario DIAN; por lo que el usuario se ha tenido que someter a procedimientos aduaneros en varias oportunidades ante diferentes autoridades (Policía Antinarcóticos, POLFA y DIAN), en distintos momentos viéndose seriamente perjudicado en costos y tiempo impidiendo dinamismo de las operaciones de comercio exterior.

- Por otra parte, cuando la POLFA ha hecho retenciones de mercancías sin funcionarios de la DIAN en puestos de control o en operativos en carretera los fines de semana han trasladado dicha mercancía a los cuarteles de la policía o a las mismas instalaciones de la DIAN, mientras se decide la aprehensión, puesto que los depósitos habilitados para almacenar éstas mercancías, no las reciben si ya no han sido aprehendidas y entregadas por un funcionario DIAN. Esta situación ha generado grandes inconvenientes con los depósitos autorizados para almacenar mercancías aprehendidas y con los usuarios a quienes se les han retenido, puesto que algunas veces la misma se ha perdido; evidenciando un vacío normativo en lo referente a la reglamentación y convenios con los depósitos para almacenar “mercancías retenidas por la POLFA”.

Lo mismo ha sucedido con divisas retenidas en las cuales no han estado presentes funcionarios de la DIAN y al momento de la entrega a dichos funcionarios para lo de su competencia, han estado incompletas.



- La situación descrita anteriormente ha originado que no se asuman responsabilidades en cada etapa de los procedimientos aduaneros y tributarios, tanto por los servidores de la contribución como por los funcionarios de la POLFA, si suceden errores, pérdidas o abusos.
- No se encuentran delimitadas las labores de inteligencia autónomas que debe realizar la POLFA y además dichas actividades no han dado resultados efectivos desde que ésta se inició, pues la labor de inteligencia se ha circunscrito únicamente a seleccionar perfiles de riesgo de acuerdo con la información suministrada por la DIAN y a relacionar compañías o personas naturales con su dirección comercial. Por tal razón, se cometen abusos con los contribuyentes y usuarios aduaneros amparados en las funciones de Policía Judicial.

Adicionalmente, no presentan informes a la DIAN de estas labores de inteligencia, las cuales están conformadas por recopilación de información y verificación de la misma, con respecto a los contribuyentes y usuarios aduaneros que éstos autónomamente determinan.

- Se observó que la no delimitación de funciones para la POLFA, el realizar labores de control sin la coordinación de la DIAN y los abusos originados en esta situación, ha generado en los contribuyentes y usuarios aduaneros desconfianza ciudadana puesto que éstos han percibido dicha descoordinación, poco trabajo en equipo y disparidad de criterios dejando en detrimento la imagen de la DIAN.
- Por otra parte, se observó que la POLFA trabaja con metas de retención y de aprehensión en sus informes de gestión y algunas veces se mezclan las acciones realizadas en fiscalización aduanera con las efectuadas en servicio al comercio exterior, lo cual ha generado disparidad en las estadísticas presentadas por la POLFA y por los servidores de la contribución en las diferentes administraciones. Adicionalmente, las exigencias en metas de retención, junto con la poca inducción y capacitación de los funcionarios de la POLFA y adicionado a la discrecionalidad en las funciones de apoyo y la confusión de éstas con las acciones de control ha generado abusos contra los contribuyentes y usuarios aduaneros.

2. COBERTURA

- En los principales puertos, se observó que la capacidad operativa de la DIAN no es suficiente para controlar el volumen de las operaciones de comercio exterior efectuadas por dichos puertos, en comparación con la capacidad operativa de la POLFA, la cual es suficientemente amplia; lo que conlleva a que ésta última ejerza una mayor cobertura en funciones exclusivas de la autoridad aduanera, desdibujado la imagen de la entidad en lo relativo al control y fiscalización aduanero y dejando



un margen discrecional que ha llevado a cometer abusos con los usuarios aduaneros. Lo anterior ha permitido que la DIAN también pierda el control y la coordinación con la POLFA en lo relativo a las actividades a ejercer (del “deber ser”) en dichos procedimientos.

Se encontró que para los operativos realizados por la POLFA los fines de semana, en la DIAN se han dejado autos comisorios en blanco firmados y un servidor de la contribución disponible ese fin de semana, con el objetivo de responder jurídicamente en alguna eventualidad presentada en los operativos realizados por la POLFA. Sin embargo, en dichos operativos solo actuaría el funcionario si éste es llamado por la POLFA. Esta situación ha dado lugar a que se cometan abusos hacia el contribuyente y usuario aduanero pues existe un margen de discrecionalidad y control de la situación por parte de la POLFA, que solo debería ser exclusiva de la DIAN.

3. OPORTUNIDAD

- La disponibilidad del personal de la POLFA es inmediata cada vez que se realizan requerimientos por parte de la DIAN, sin embargo, hubo situaciones en las cuales se realizaron retenciones de mercancías por parte de otras autoridades (La Armada) porque no hubo en ese momento funcionarios de la POLFA realizando vigilancia.

Racomendaciones

ESTRUCTURALES:

- Diseñar manual de funciones y de procedimientos con descripción clara y específica de cada una de las actividades que deben desarrollar los funcionarios que conforman la POLFA en labores de apoyo, colaboración y vigilancia, para delimitar competencias y establecer responsabilidades que le permitan a los contribuyentes y usuarios aduaneros conocer con exactitud la función que ejerce la POLFA, hasta dónde llega su competencia y determinar cuándo en realidad se comenten abusos.

Se recomienda que dicho manual sea realizado junto con las áreas de la entidad que requieren del apoyo, teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la Secretaría de Desarrollo Institucional. Así mismo, se recomienda que se homologuen los formatos a utilizar por parte de la POLFA en cada procedimiento a nivel nacional, pues se encontró la utilización de algunos formatos sin estandarizar.



- En lo referente a la cobertura con la cantidad de personal disponible por parte de la POLFA para prestar apoyo a la DIAN, se recomienda revisar la organización y distribución de los servidores de la contribución en los principales puertos del país, a fin de ejercer una mayor cobertura por parte de la DIAN, según el volumen de operaciones aduaneras realizadas por cada puerto, con el objetivo de responder a la dinámica de comercio exterior ejerciendo un control efectivo y redireccionando la capacidad operativa de la POLFA.
- Se sugiere reestructurar la reglamentación correspondiente a los convenios establecidos con los depósitos habilitados para almacenar las mercancías retenidas por la POLFA y evitar los problemas presentados hasta el momento.
- Por otra parte, más que capacitación especializada en materia aduanera, tributaria y cambiaria, se requiere que en cada administración donde la POLFA presta su apoyo y colaboración se realice inducción específica sobre la especificidad de cada puerto, aeropuerto, o frontera, pues dependiendo de dicha situación se requieren diversas formas de apoyo y de labores de inteligencia.
- Adicionalmente, se recomienda reglamentar al interior de la entidad el *modus operandi* de las labores de inteligencia autónomas que efectúa la Policía Fiscal y Aduanera, donde se estipule que la POLFA deberá informar periódicamente a la DIAN sobre los blancos que trabajarán y así mismo, en un periodo de tiempo también reglamentado, informar sobre los resultados obtenidos.
- Adicionalmente, se sugiere que la DIAN realice un convenio con la Policía Antinarcóticos a fin de establecer criterios específicos en materia de controles aduaneros que no perjudiquen al usuario y que le permitan a éste conocerlos y cumplirlos a la luz de la normatividad vigente y de la agilización de las operaciones de comercio exterior.

Derechos Reservados etc.