

01-003

# CUADERNOS DE TRABAJO

ESTUDIO SOBRE EL CONTRABANDO EN COLOMBIA

**OFICINA DE ESTUDIOS ECONOMICOS  
DIVISION DE ESTUDIOS FISCALES**

1995 AÑO 1



**CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES**

**ESTUDIO SOBRE EL CONTRABANDO EN COLOMBIA**

**Versión para comentarios del Director de la DIAN  
y del Centro de Estudios Fiscales**

**Santafé de Bogotá, D.C. junio de 1995**

Colaboradores:

**Despacho del Centro de Estudios Fiscales**

Julia Inés Sánchez Arias  
Maria Sol Mantilla Villamizar  
Guillermo Tamayo Castro  
Carlos Orlando Avila Alférez

**División Estudios Fiscales**

Javier Avila Mahecha  
Carlos Arturo Piedrahita Pazmiño  
Henry Alfonso Alemán Guerrero  
Néstor Carrasco Pinzón  
Sandra L. Pulido Díaz  
Elsy Patricia Torres Méndez

**División Estudios Técnicos Aduaneros**

Ana Lucía Ruiz de Navarrete  
Alejandro Rubio Ayala  
Jorge Calero Benitez  
Luis Fernando Fuentes Ibarra  
Maria Del Pilar Angarita Urdaneta  
Myriam Consegra Serpa  
Magda Patricia Rodríguez Galán

## CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

### PRIMER BORRADOR CORRESPONDIENTE AL ESTUDIO SOBRE EL CONTRABANDO EN COLOMBIA

#### VERSION RESTRINGIDA PARA COMENTARIOS DEL DIRECTOR DE LA DIAN Y DEL CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES.

#### I. JUSTIFICACION

Durante los últimos 25 años Colombia ha experimentado significativas transformaciones en la orientación general de su economía. La parte final de los años 60 y los comienzos de los 70 se enmarcan en el paulatino agotamiento de un modelo de desarrollo fundado sobre la base de la industrialización sustitutiva de importaciones, con énfasis en la utilización de herramientas de protección tanto arancelarias como para-arancelarias.

La pérdida de dinamismo de la economía durante la fase final del modelo sustitutivo, condujo a un replanteamiento de la estrategia general de desarrollo. Esta transformación empezó a evidenciarse a través de la búsqueda de mecanismos que contribuyeran al estímulo y desarrollo del sector exportador.

A las circunstancias internas, se añadieron en el transcurso de los años 70 importantes factores de carácter exógeno que señalaron, en conjunto, una tendencia a la progresiva internacionalización de nuestra economía.

Es cierto que esta tendencia estuvo distorsionada en múltiples ocasiones por crisis o bonanzas de precios, cuando no por la irrupción de capitales ilegales o por el cierre temporal de los mercados externos. Sin embargo, el país ha venido afrontando las exigencias planteadas por las condiciones cambiantes del comercio internacional, las nuevas realidades geopolíticas y las necesidades de desarrollo económico y social del país, buscando su adaptación a través de la reforma de sus marcos jurídico e institucional.

El proceso de transformación, desde una economía proteccionista a otra estrechamente relacionada con el sistema económico mundial, se intensifica en los años 90, cuando con la implementación de la política de apertura económica se reordena de manera fundamental el marco institucional y jurídico del comercio exterior, orientándose

a la facilitación de los intercambios comerciales.

Las significativas modificaciones a la legislación aduanera implicaron un cambio en las relaciones entre el Estado y los diferentes agentes económicos involucrados en las operaciones de comercio exterior, basadas ahora en el principio de la buena fe. Desde luego, el nuevo esquema dio origen a formas diferentes de evadir la acción de las normas legales.

No obstante las acciones implementadas en distintos períodos encaminadas a combatir el contrabando, este problema continúa afectando a diversos sectores de la economía y se mantiene como uno de los aspectos primordiales a enfrentar por parte de las instituciones comprometidas con su control y persecución, exigiendo la realización de acciones que conduzcan a resultados concretos en beneficio de la economía nacional.

Siendo la DIAN la entidad encargada del manejo y control aduaneros, compete a ella, dentro de sus funciones, adelantar investigaciones que permitan conocer la naturaleza del fenómeno y obtener una aproximación seria a sus causas, orígenes y efectos, con el fin de establecer indicadores de su problemática y contribuir a proporcionar elementos técnicos que sustenten y guíen de manera eficaz la acción de la Entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior y ante la ausencia de estudios que aborden el problema de manera integral y con el necesario rigor analítico, se ha planteado la realización de una investigación cuyo propósito principal es el de estudiar el contrabando, sus causas, modalidades y determinantes y, en lo posible, estimar cuantitativamente su real dimensión y sus implicaciones económicas y fiscales.

De otra parte, se espera proponer alternativas de tipo metodológico para posterior desarrollo y, en todo caso, abrir un espacio para una discusión rigurosa, creando conciencia a nivel interno de la importancia del problema y de la necesidad de abordarlo técnica y operativamente, aprovechando la experiencia institucional acumulada en diversas dependencias.

## II. OBJETIVOS

### 1. Objetivo General

Realizar una investigación sobre el fenómeno del contrabando a fin de determinar su naturaleza, alcances, dimensiones, su modus operandi y principales implicaciones económicas. Como

resultado del trabajo se espera identificar los mecanismos y prácticas más utilizados, sugiriendo correctivos que permitan combatirlo eficientemente.

## 2. Objetivos Específicos

- 2.1 Analizar los factores y las causas fundamentales del contrabando, concentrándose en los principales aspectos de la política económica y de legislación aduanera.
- 2.2 Estudiar las características, determinantes y consecuencias económicas de las diversas modalidades de contrabando y establecer perfiles de los agentes y variables involucradas en este tipo de operaciones.
- 2.3 Formular sugerencias sobre los mecanismos a diseñar con miras a controlar y combatir el fenómeno, haciendo énfasis en la política económica, la legislación aduanera y los aspectos relacionados con su represión.
- 2.4 Proponer metodologías para aproximarse al problema de la evaluación y medición del contrabando en sus distintas modalidades.
- 2.5 Elaborar con base en los resultados del estudio las matrices y mapas de riesgo a nivel geográfico o regional, que orienten la labor de las áreas operativas y de fiscalización.
- 2.6 Crear una base sólida para establecer un proceso dinámico y permanente de investigación tanto económica como aduanera sobre el problema del contrabando en sus diferentes manifestaciones.

PLAN DE TEMAS PARA EL ESTUDIO SOBRE CONTRABANDO  
(Temas presentados en este Borrador)

1. ANTECEDENTES

1.1. MARCO ECONOMICO

- 1.1.1. PROTECCIONISMO: 1950 - 1974
- 1.1.2. PERIODO DE TRANSICION: 1975 - 1989
- 1.1.3. ECONOMIA ABIERTA: 1990 EN ADELANTE

1.2. MARCO JURIDICO

- 1.2.1. PERIODO DE PROTECCION Y REPRESION: HASTA 1984
  - 1.2.1.1. LEY 79 DE 1931
  - 1.2.1.2. LEY 21 DE 1977
  - 1.1.1.3. DECRETO 2666 DE 1984
- 1.2.2. PERIODO DE TRANSICION: HASTA 1989
  - 1.2.2.1. DECRETO 0051 DE 1987
  - 1.2.2.2. DECRETOS 2274 Y 2352 DE 1989
- 1.2.3. PERIODO DE DESPENALIZACION
  - 1.2.3.1. DECRETO 1750 DE 1991
  - 1.2.3.2. DECRETO 1909 DE 1992 - ARTICULO 72
  - 1.2.3.3. DECRETO 1800 DE 1994

2. LA POLITICA ECONOMICA Y EL CONTRABANDO

2.1. POLITICA FISCAL

2.2. POLITICA COMERCIAL

- 2.2.1. SISTEMA ARANCELARIO COLOMBIANO
- 2.2.2. PAPEL DEL ARANCEL DE ADUANAS EN EL AMBITO DEL COMERCIO EXTERIOR

- 0.2.2.1. PERIODO DE PROTECCION DE LA INDUSTRIA NACIONAL
- 2.2.2.2. PERIODO DE INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA
  
- 2.3. EVOLUCION DE LA POLITICA CAMBIARIA
  - 2.3.1. SITUACION PREVIA A LA PROMULGACION DEL ESTATUTO CAMBIARIO DE 1967
  - 2.3.2. DECRETO LEY 444 DE 1967
  - 2.3.3. REFORMAS RECIENTES AL REGIMEN CAMBIARIO
  - 2.3.4. LA POLITICA CAMBIARIA Y EL CONTRABANDO
  
- 2.4. POLITICA MONETARIA
  - 2.4.1. PERIODO 1967 - 1990
  - 2.4.2. PERIODO 1990 - 1994
  
- 2.5. ASPECTOS SOCIALES, POLITICOS Y CULTURALES
  
- 3. CONTRABANDO: CONCEPCION GENERAL, DEFINICION Y MODALIDADES
  - 3.1. CONTRABANDO ABIERTO
    - 3.1.1. MODALIDADES DE INTRODUCCION
    - 3.1.2. PRINCIPALES MERCANCIAS DE CONTRABANDO Y SECTORES AFECTADOS
      - 3.1.2.1. PRINCIPALES MERCANCIAS DE CONTRABANDO
      - 3.1.2.2. ESTIMACIONES GLOBALES DEL CONTRABANDO ABIERTO
    - 3.1.3. PROCEDENCIA DEL CONTRABANDO Y REDES DE OPERACION
      - 3.1.3.1. ORIGEN DE LAS MERCANCIAS Y LUGARES DE EMBARQUE
      - 3.1.3.2. REDES DE OPERACION
    - 3.1.4. ANALISIS REGIONAL
      - 3.1.4.1. ZONAS DE FRONTERA (TERRESTRES)

- 3.1.4.2. ZONAS COSTERAS (PUERTOS)
- 3.1.4.3. INTERIOR DEL PAIS (AEROPUERTOS)
- 3.1.4.4. ZONAS DE REGIMEN ADUANERO PREFERENCIAL
- 3.1.4.5. LOS SAN ANDRESITOS
- 3.1.5. POLITICA ANTICONTRABANDO 1978 A 1993
  
- 3.1.6. RESULTADOS DE LA POLITICA ANTICONTRABANDO
- 3.1.7. PROPUESTAS DE LOS GREMIOS
- 3.1.8. SITUACION DEL CONTRABANDO DESDE LA CREACION DE LA DIAN
- 3.1.9. LA NUEVA POLITICA ANTICONTRABANDO
- 3.1.10. MECANISMOS DE CONTROL
  - 3.1.10.1. EXISTENTES
  - 3.1.10.2. PROPUESTOS
- 3.1.11. MATRICES DE RIESGO
  
- 3.2. CONTRABANDO TECNICO
  - 3.2.1. ELEMENTOS FACILITADORES DEL CONTRABANDO TECNICO
    - 3.2.1.1. LA LEGISLACION ADUANERA VIGENTE
    - 3.2.1.2. LOS MECANISMOS DE CONTROL
    - 3.2.1.3. LOS RECURSOS TECNICOS
    - 3.2.1.4. LOS RECURSOS HUMANOS
  - 3.2.2. FORMAS DE REALIZACION
    - 3.2.2.1. SUBPARTIDA ARANCELARIA
    - 3.2.2.2. PRECIOS MINIMOS OFICIALES
    - 3.2.2.3. VISTOS BUENOS
    - 3.2.2.4. REGIMEN DE IMPORTACION
    - 3.2.2.5. CONVENIOS Y PREFERENCIAS ARANCELARIAS
    - 3.2.2.6. CERTIFICADO DE ORIGEN
    - 3.2.2.7. DERECHOS ANTIDUMPING
    - 3.2.2.8. CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA
    - 3.2.2.9. ARANCELES VARIABLES
    - 3.2.2.10. IVA
  - 3.2.3. ANALISIS SECTORIAL DEL ARANCEL
  - 3.2.4. CORRECTIVOS PROPUESTOS

- 3.3. SUBFACTURACION Y SUBVALORACION DE IMPORTACIONES
  - 3.3.1. DEFINICION
  - 3.3.2. DETERMINANTES ESPECIFICOS
  - 3.3.3. MODALIDADES DE OPERACION
  - 3.3.4. SOBREFACTURACION DE IMPORTACIONES
  - 3.3.5. METODOLOGIAS PARA LA CUANTIFICACION DE LA SUBFACTURACION Y SOBREFACTURACION DE IMPORTACIONES: UNA APROXIMACION
    - 3.3.5.1. DESCRIPCION DE UNA METODOLOGIA PARA SU ESTIMACION
    - 3.3.5.2. ESTIMACION DE LA SUBFACTURACION: EJERCICIO PRELIMINAR
  - 3.3.6. CORRECTIVOS PROPUESTOS
- ANEXO 1: ESTIMACION DE LA DINAMICA DEL CONTRABANDO
- ANEXO 2: EJEMPLOS DE SUBFACTURACION (SIMULADOS)

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 Marco Económico

El propósito de esta sección es el de exponer de manera breve y general, las características fundamentales de los modelos de desarrollo, implementados en Colombia desde mediados del siglo, para determinar a partir de allí la incidencia de tales modelos en la evolución del contrabando.

El análisis se efectúa para tres períodos, durante los cuales el país ha pasado de una economía fundamentalmente apoyada en el proteccionismo y el mercado interno, a otra donde la estrecha vinculación con el sistema económico mundial ha desmontado buena parte de las barreras que pesaban sobre el comercio internacional y la movilidad de capitales.

#### 1.1.1 Proteccionismo: 1950-1974

Este período se caracteriza por la adopción de un modelo de desarrollo económico fundamentalmente proteccionista, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. En los lineamientos básicos del modelo se destaca la influencia de la teoría Keynesiana, particularmente a través de la intervención del Estado en la orientación y asignación de los recursos de la economía.

Un rasgo primordial de este subperíodo es la inestabilidad cambiaria que, en múltiples ocasiones llevó a las autoridades económicas a restringir, mediante instrumentos arancelarios y para-arancelarios el ingreso de mercancías al país. Los elevados aranceles incrementan los costos de los importadores y se convierten en un incentivo para el contrabando.

En el terreno cambiario predominaron hasta 1967 los sistemas de cambio múltiples y las tasas de cambio nominal fijas con ajustes periódicos, "...lo que produjo un comportamiento especulativo en la demanda de importaciones"<sup>1</sup>. La estabilidad que se alcanzó en este terreno después de 1968 obedeció al diseño y orientación que al respecto dió el Decreto 444 de 1967. Mediante esta reglamentación se unificaron las tasas de cambio, y se adoptó un sistema de

---

<sup>1</sup>. CARDENAS, M. y CORREA, P. El Sector Externo. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. TM Editores -FEDESARROLLO, 1993.

devaluación denominado "gota a gota" -Crawling Peg-.

El flujo de capitales fue restringido en razón a la existencia de rígidos controles a las transacciones en moneda extranjera y el Banco de la República fue la entidad encargada de velar por la cabal aplicación de tales restricciones. El Decreto 444 de 1967 estableció la obligación de solicitar autorización para las operaciones de inversión extranjera y fijó límites a la remisión de utilidades al exterior. Estas limitaciones llevaron a que la sobre y subfacturación de exportaciones e importaciones se convirtieran en un atractivo instrumento para evadir dichos controles.

La política comercial de este período se caracterizó por ofrecer incentivos fiscales y financieros a las exportaciones. En los años 60 el Certificado de Abono tributario -CAT- que reemplazó el sistema de exenciones tributarias, es uno de los instrumentos utilizados con tal propósito. Otro incentivo de gran importancia es "El Plan Vallejo", mediante el cual se pretendió promocionar las exportaciones, a través de la exoneración del pago de impuestos y requisitos legales a la importación de insumos y materias básicas, siempre que se destinarán a la producción de bienes de exportación.

Durante el período de análisis fue usual que la política de comercio exterior empleara controles para-arancelarios sobre las importaciones. El procedimiento consistía en determinar, de acuerdo con las políticas de desarrollo, cuáles mercancías requerían licencia previa para su importación y cuáles tendrían prohibido su ingreso al país.

Este mecanismo de control se convirtió en un promotor del contrabando técnico al estimular el cambio fraudulento de partidas arancelarias. Tratándose de productos cuya importación no estaba autorizada, el régimen para-arancelario propiciaba indirectamente el contrabando abierto.

#### 1.1.2 Período de Transición: 1975-1989

Las exigencias de una nueva fase de acumulación internacional del capital, hacen explícita la necesidad de redefinir el papel que el Estado debe cumplir especialmente en el ámbito económico. El Estado debe ser menos intervencionista y su capacidad de regulación debe orientarse a garantizar la seguridad, la justicia y un sano manejo de la política económica. Así, el Estado cede espacio a la gestión de los particulares a la vez que sustenta las bases sobre las que se erige un nuevo aparato productivo, donde la rigidez del

capital fijo pierde espacio frente a la flexibilidad de las innovaciones tecnológicas.

Pese al cambio en el modelo de acumulación, este período es uno de los más críticos que ha sobrellevado la economía Colombiana, por la conjunción de los efectos derivados de los shocks petroleros, las bonanzas en los precios del café, la crisis en la balanza de pagos, el elevado déficit fiscal, el aumento en el índice de inflación, los efectos de la recesión económica mundial, y por último la inscripción en un proceso de ajuste económico durante los años ochenta.

En la primera parte de esa década, el deterioro de la balanza de pagos y el cierre del mercado a las exportaciones tradicionales, debilitaron los ingresos públicos y comprometieron el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas con la Banca Internacional.

Dentro de los factores externos que influyeron en la crisis de la deuda externa -por ejemplo- se cuentan: el incremento en las tasas de interés externas, la baja en los precios internacionales de materias primas producidas por países como Colombia y el deterioro de los términos de intercambio.

El ajuste macroeconómico al que se sometió la economía colombiana promediando la pasada década, se explica por la necesidad de reequilibrar los ostensibles déficits de los sectores público y externo. En lo concerniente a la política fiscal la estrategia de ajuste se centró en la disminución del gasto público y la elevación de los ingresos tributarios a través de medidas tendientes a modificar la estructura impositiva. También se eliminaron algunas trabas fiscales al capital extranjero con el propósito de disminuir el desequilibrio existente en la balanza de pagos.

Controlar la oferta monetaria, a fin de mantenerla dentro de límites apropiados para garantizar la liquidez requerida por el sector privado, así como un mesurado crecimiento del nivel de precios, fueron los propósitos fundamentales de la política monetaria durante el decenio de los 80. Para alcanzar tal objetivo se disminuyó la tasa de expansión del crédito otorgado por el Banco de la República al gobierno central, se utilizaron las operaciones de mercado abierto para controlar los medios de pago, y se acudió a esporádicas elevaciones del encaje bancario destinadas a disminuir el multiplicador de la base monetaria.

En el frente comercial se apela nuevamente al empleo de barreras para-arancelarias que restringen las importaciones, dada la crisis cambiaria de 1983. Superada esta situación se inicia un paulatino

desmante de tales barreras.

Por último, el sector externo siguió la política orientada a mejorar la balanza de bienes y servicios, implementando para ello una devaluación del peso, un programa de incentivos a las exportaciones no tradicionales, dando prioridad a los proyectos de exportación de petróleo y carbón y restringiendo el crecimiento de las importaciones.

Los incentivos fiscales a las exportaciones se mantienen en este período y se crean instituciones para el fomento de las exportaciones como PROEXPO (1974), se remplace el Certificado de Abono Tributario (1984) por un instrumento fiscal más flexible denominado Certificado de Reembolso Tributario -CERT- el cual es considerado un reembolso de impuestos pagados y no un subsidio al comercio exterior.

La estabilidad macroeconómica se constituyó al final del período en la principal preocupación para el Estado ya que las nuevas condiciones de la competencia internacional requieren una estructura económica sólida que garantice la movilidad de capitales, eleve la productividad industrial, mantenga la estabilidad de precios y genere un clima favorable para la inversión privada.

### 1.1.3 Economía Abierta: 1990 en adelante

El proceso de transformación, desde una economía proteccionista a otra estrechamente relacionada con el sistema económico mundial, se intensifica en los años 90, cuando con la implementación de la política de apertura económica se reordena de manera fundamental el marco institucional y jurídico del comercio exterior, orientándose a la facilitación de los intercambios comerciales.

La redefinición en el rumbo de la economía tiene el propósito primordial de elevar las tasas de crecimiento económico. Para alcanzar este cometido fue preciso reducir los gravámenes al tráfico internacional de mercancías y propiciar una mayor uniformidad en los aranceles, evitando hasta donde fuera posible el mantenimiento de restricciones cualitativas al comercio exterior. Para garantizar el éxito de la apertura económica, también se requirió adecuar la infraestructura de comunicaciones y reconvertir la planta industrial del país, todo ello dentro de un marco general de estabilidad macroeconómica, donde se pretende reducir el déficit fiscal y la inflación.

Las significativas modificaciones a la legislación aduanera implicaron un cambio en las relaciones entre el Estado y los diferentes agentes económicos involucrados en las operaciones de comercio exterior, basadas ahora en el principio de la buena fe. Desde luego, el nuevo esquema dió origen a formas diferentes de evadir la acción de las normas legales.

En lo relativo al régimen cambiario, luego de más de 20 años de vigencia del Decreto Ley 444 de 1967, se expide en 1991 una nueva reglamentación, caracterizada por la descentralización de las operaciones cambiarias y la generación de un sistema de cambio flexible. De igual forma la liberación de las operaciones cambiarias en materia de endeudamiento sufrieron modificaciones significativas con la expedición de la Ley 9 de 1990 y las cuales se instrumentalizan mediante la Resolución 57 de 1991 de la Junta Directiva del Banco de la República. Posteriormente la Resolución 21 de 1993 introdujo la libertad total de endeudamiento privado externo.

A través de resoluciones expedidas por el CONPES durante 1990, se eliminan la mayoría de restricciones a la inversión extranjera directa, medidas que se complementan en 1991 mediante la abolición del tope para remisión de utilidades. Se crean nuevas instituciones de promoción al comercio internacional, de tal forma que en la actualidad se cuenta con entidades como Bancoldex, Proexport, además se modifica el régimen de Zonas Francas que en la actualidad es de carácter privado.

Entre las medidas comerciales tendientes a dinamizar el intercambio internacional de mercancías se destacan, la intervención en negociaciones multilaterales del GATT, la consolidación de la unión aduanera dentro del Grupo Andino y la creación de una zona de libre comercio con Venezuela y Ecuador, así como la constitución de convenios inter-regionales como el G-3, la intención de acceder al Tratado de Libre Comercio de los Países del Norte "Nafta" y al comercio del Pacífico.

En lo que respecta a los mecanismos para-arancelarios y arancelarios sobre las importaciones, es de resaltar el cambio en la concepción del control aduanero para las mercancías que ingresan al territorio nacional por zonas habilitadas y no habilitadas. La reestructuración al régimen de importación ordinaria y la eliminación o simplificación de los trámites de importación que se orientan a agilizar los procedimientos de nacionalización de mercancías, da origen a una nueva etapa para el comercio internacional donde la liberalización de aranceles, la eliminación de restricciones cualitativas y la disminución de los trámites de importación son las características fundamentales.

Estas transformaciones significaron el desmonte gradual de una serie de mecanismos de control aduanero que se consideraban ineficientes, sustituyéndolos por otros acordes a la dinámica mundial del comercio exterior.

El conjunto de transformaciones institucionales y jurídicas acaecidas durante los años 90, configuraron en suma, una economía más abierta, donde el flujo internacional de mercancías y capitales se desarrolla en condiciones de mayor flexibilidad.

Una de las consecuencias inmediatas del nuevo modelo ha sido la creciente acumulación de reservas internacionales que ha conducido a generar el diferencial en las tasas de cambio. A esta circunstancia se añade el hecho de que las tasas de interés internas se han situado por encima de las internacionales. Estos dos factores pueden haber contribuido a elevar los incentivos económicos del contrabando, llevando así a incrementar esta práctica ilícita, a pesar de la reducción en los aranceles que, por el contrario, debía deteriorar la rentabilidad de esa actividad.

## 1.2 MARCO JURIDICO

Bien se ha sabido que las formas de transgredir las normas de importación y exportación para causar perjuicio a la economía nacional son variadas y que por lo mismo las modalidades de contrabando son numerosas. Obedeciendo a estos supuestos fácticos las normas que se han puesto en vigencia a través de los años para prevenir, reprimir y sancionar este flagelo, han dividido las conductas en delitos, contravenciones y faltas administrativas. A continuación se hará una síntesis de estas disposiciones que desde la Ley 79 de 1931 han regido en nuestro País. Este ejercicio nos permitirá visualizar la evolución que ha tenido la política criminal en relación con esta conducta:

### 1.2.1 Período de Protección y Represión

#### 1.2.1.1 Ley 79 de 1931

En 1931, la Misión de Consejeros Financieros, conocida como MISION KEMMERER, la cual era presidida por E. W. Kemmerer y que estaba integrada además por Joseph T. Byrne, experto en Presupuesto y Contabilidad, W. W. Renwick, experto en Aduanas, Walter E. Lagerquist, experto en Crédito Público, Kossuth Williamson, experto en Impuestos y Rentas y E. Dunn, Secretario General, presentó un proyecto de Ley Orgánica de Aduanas tomada de la Ley Americana, que se convirtió en la Ley 79 de 1931, que vino a ser la Legislación

Aduanera Colombiana.

La Ley 79 en los Artículos 373 y 374 hacía referencia al contrabando; el artículo 373 establece entre otros, que la mercancía que haya sido traída a la República en contravención a la ley, incurrirá en una multa hasta de cinco mil pesos (\$5.000.00), y la mercancía en cuestión quedará sujeta a decomiso.

El artículo 374 define 19 circunstancias que hacen presumir el contrabando.

Eran competentes para conocer de estas conductas en primera instancia los Tribunales Distritales de Aduana en su respectiva jurisdicción, sus fallos eran apelables en la segunda instancia ante el Tribunal Supremo de Aduanas.

#### 1.2.1.2 Ley 21 de 1977

En ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 16 de 1968 el Gobierno Nacional expidió los Decretos 955 de junio 18 de 1970 y 520 de marzo 27 de 1971 que junto con la Ley 21 de mayo 3 de 1977 conformaron lo que se llamó entonces el Estatuto Penal Aduanero.

Este conjunto normativo estableció que las infracciones al estatuto serían dolosas, salvo aquellas en las que expresamente se prevea la modalidad culposa y en los casos de tentativa o frustración, la pena aplicable sería la correspondiente al delito consumado, disminuida hasta en una tercera parte.

Se establecen unas penas principales y unas accesorias.

Penas Principales:

- Prisión, la que tendría una duración hasta de diez (10) años.
- Arresto, tendría una duración hasta de tres (3) años.
- Multa, sería de un mil pesos (\$1.000.00) a un millón de pesos (\$1.000.000.00).

Penas Accesorias

- Prohibición de ejercer el comercio.
- Interdicción de derechos y funciones públicas.

Estas se imponían siempre que la pena principal fuera privativa de la libertad, junto con ésta y por el mismo tiempo.

- Caución de buena conducta, su duración era de seis meses a un año, cuando se imponían como accesorias a pena principal de multa.
- Para los extranjeros, expulsión del territorio nacional, la que era de carácter permanente.

Se dividen las infracciones en:

Delitos:

Los cuales correspondían a:

1. Contrabando de Primer Grado. Era castigado con prisión de uno (1) a diez (10) años y en multa hasta por el doble del precio de la mercancía.
2. Contrabando Culposo de Primer Grado. Era castigado con pena de tres (3) meses a tres (3) años de arresto y multa hasta por el precio de la mercancía.
3. Contrabando de Segundo Grado. Castigado con prisión de seis (6) meses a cinco (5) años y multa hasta por el precio de la mercancía.
4. Contrabando Culposo de Segundo Grado. Se sancionaba con arresto de un (1) mes a un (1) año y multa hasta por la mitad del precio de la mercancía.

Contravenciones:

Que eran sancionadas con multa hasta por el precio de la mercancía, siempre que el hecho no constituyera delito.

Faltas Administrativas:

Se incurría en éstas cuando: se señalaba una posición arancelaria incorrecta, faltaba el registro o la licencia de importación y por exceso de equipaje.

Las autoridades competentes para ejercer la jurisdicción penal aduanera eran:

1. La Corte Suprema de Justicia.
2. El Tribunal Superior de Aduanas.

3. Los Jueces Superiores de Aduanas.
4. Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera.
5. Los Jueces de Distrito Penal Aduanero.
6. Los Jueces de Instrucción Criminal y los Municipales Penales y Promiscuos.

#### 1.2.1.3 Decreto 2666 de 1984

En el Decreto 2666 de octubre 26 de 1984, en el capítulo de faltas administrativas, en los artículos 311 y 312 se disponía el decomiso para cuando la mercancía reconocida fuera diferente a la amparada por el registro o licencia de importación y para cuando el régimen de libre cambiaba al de previa o de estos dos al de prohibida importación.

En el artículo 314 del mismo Decreto, se dispone el decomiso a favor de la Nación cuando las mercancías se encontraran ocultas en los medios de transporte en una Zona Primaria Aduanera o las que no fueran presentadas o entregadas a la autoridad aduanera encontrándose en dicha zona.

#### 1.2.2 Período de Transición

##### 1.2.2.1 Decreto 0051 de 1987

Con el Decreto 0051 de enero 13 de 1987, se expide un nuevo Estatuto Penal Aduanero; se conformó la jurisdicción penal aduanera, se estableció un procedimiento para definición de la situación jurídica de la mercancía y la responsabilidad de los infractores, en lo relacionado con la punibilidad se fijaron penas principales y accesorias según la conducta del sujeto activo, se determinó cuáles son las personas que intervienen en el proceso.

Las penas quedaron así:

Penas Principales:

- Prisión, hasta de ocho (8) años.
- Arresto, hasta de cinco (5) años.
- Multa, consistía en pagar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, una suma comprendida en moneda nacional entre cinco

y un mil gramos de oro.

Penas Accesorias:

- Restricción domiciliaria, hasta por tres (3) años.
- Prohibición de ejercer el comercio, hasta por un período igual al que dure la pena principal.
- Interdicción de derechos y funciones públicas, hasta por un período igual al que dure la pena principal.
- Prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio, hasta por cinco (5) años.
- Expulsión del territorio nacional para los extranjeros, la que era de carácter permanente.

El hecho punible aduanero se divide en:

Delitos:

Que comprendía las conductas que constituían contrabando:

1. Contrabando de régimen prohibido, que era penalizado con prisión de tres (3) a seis (6) años.
2. Contrabando por fuera de la aduana, prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.
3. Contrabando cualificado, prisión de tres (3) a ocho (8) años
4. Contrabando por sustracción, prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.
5. Contrabando interno, arresto de seis (6) meses a cinco (5) años.
6. Depósito y transporte no autorizados de café, prisión de dieciocho (18) meses a cinco (5) años.
7. Contrabando por matrícula irregular de automotores, prisión de uno (1) a cinco (5) años.
8. Contrabando de mercancía de circulación restringida, prisión de seis (6) meses a cinco (5) años.

Contravenciones:

Constituían ésta las siguientes conductas:

1. Cambio de destinación, multa de cinco a un mil gramos oro.
2. Tenencia o posesión extemporáneas, multa de cinco a un mil gramos oro.
3. Alteración de identificación, multa de cinco a un mil gramos oro.

Ejercían la Jurisdicción Penal Aduanera:

1. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
2. El Tribunal Superior de Aduanas.
3. Los Jueces Superiores de Aduanas.
4. Los Jueces de Instrucción Penal Aduanera.
5. Los Jueces de Distrito Penal Aduanero.
6. Los Jueces de Instrucción Criminal y los Municipales Penales o Promiscuos.

Personas que intervenían en el proceso:

1. El Ministerio Público.
2. El Procesado y su Defensor.
3. El Director General de Aduanas y los Administradores de Aduanas o Apoderados.
4. Los Aprehensores y Denunciantes Particulares.
5. Por medio de Apoderado, los Terceros de buena fe.
6. La Parte Civil.

1.2.2.2 Decretos 2274 y 2352 de 1989.

Con los Decretos 2274 de octubre 7 de 1989 y 2352 de octubre 17 de 1989, se establece que la mercancía que no acreditara el cumplimiento de los trámites previstos en el régimen aduanero, será

decomisada, siendo la Dirección de Aduanas Nacionales la competente para definir lo relacionado con la situación de la mercancía y la justicia penal aduanera se encargaría de lo que tiene que ver con la determinación de la responsabilidad de los infractores, es decir se le retiró a ésta la facultad de definir la situación jurídica de la mercancía.

También se disponía que establecida la comisión del delito de contrabando, pasarían a poder de la Nación los instrumentos con los cuales se haya cometido el hecho punible, los medios de transporte y los objetos y valores que provengan de tal comisión.

Sujetos procesales en el proceso penal aduanero:

1. El Ministerio Público.
2. El Procesado y su Defensor.
3. El Director General de Aduanas y los Administradores de Aduanas o su Apoderado.
4. La Parte Civil.

### 1.2.3 Período de Despenalización

#### 1.2.3.1 Decreto 1750 de 1991

El Gobierno Nacional en desarrollo de la política de descongestión de los Despachos Judiciales y de despenalización de ciertas conductas y haciendo uso de las facultades que le confiere la Ley 49 de 1990, expidió el Decreto 1750 de julio 4 de 1991, que establece que a partir del 10. de noviembre de 1991 el contrabando deja de ser delito y las conductas descritas como contrabando del Decreto 051 de 1987 se transmutan en Infracciones Administrativas Aduaneras y las contravenciones han pasado a llamarse Infracciones Administrativas Especiales.

Las sanciones a imponer a quienes incurran en estas faltas administrativas serán:

- Por Infracciones Administrativas Aduaneras, multa equivalente a la mitad del valor de la mercancía.
- Por Infracciones Administrativas Especiales, multa equivalente a una suma que se fijará entre diez (10) y cien (100) salarios mínimos mensuales.

También habrá unas sanciones accesorias como son:

- Prohibición de ejercer el comercio.

- Clausura y cierre del establecimiento.
- Prohibición de ejercer profesión u oficio relacionado con el Comercio Exterior.
- Pérdida de empleo o cargo público.

Con este Decreto se suprimió la Jurisdicción Penal Aduanera, las infracciones aduaneras que se cometan serán competencia de la Dirección General de Aduanas Nacionales, por vía gubernativa.

Son competentes, en primera instancia, los Jefes Regionales de Aduana, y conocerá de la segunda instancia el Director General de Aduanas o sus delegados.

#### 1.2.3.2 Decreto 1909 de 1992

El Decreto 1909 de noviembre 27 de 1992, en su artículo 72 dispone el decomiso administrativo para mercancías que no sean presentadas o declaradas, por lo tanto procederá la multa establecida en el Decreto 1750 de 1991.

#### 1.2.2.3 Decreto 1800 de 1994

Con el Decreto 1800 de agosto 3 de 1994, se modificó el procedimiento para la definición de la situación jurídica de la mercancía, para la aplicación de sanciones y para proferir resoluciones en cuanto a recursos, términos y competencia relacionadas con la tipificación de las infracciones administrativas aduaneras ya sea de contrabando o especiales.

La competencia para conocer de estas infracciones son las Divisiones de Fiscalización, Liquidación y Jurídica.

### RECOMENDACIONES

1. Se debe expedir un nuevo Código de Aduanas que le permita cumplir con su cometido, para ello se debe tener en cuenta unos parámetros que sirvan de lineamientos, como son:
  - Cuando se legisle se debe consultar y considerar todas las dependencias y situaciones que se verán afectadas por la norma, para conocer los procedimientos que se quieren regular.
  - Las normas deben ser claras y precisas y así evitar la

profusión de éstas, ya que en la actualidad se observa que un Decreto es modificado o adicionado por una serie de normas, lo que no permite conocer con certeza cuál es la aplicabilidad de la norma, creando confusión, quedando muchas veces a discrecionalidad del funcionario su interpretación, cometiéndose muchas veces abusos y arbitrariedades.

- Que sean simplificados los procedimientos, sin perjuicio del control que se deba ejercer sobre el proceso de la importación.
  - Revisar en la legislación vigente, cuál ha sido el error en el que se ha incurrido para que no haya dado los resultados esperados en cuanto al control del contrabando y en caso de que sea necesario hacerla más drástica a fin de disminuir este flagelo que está acabando con la economía del País.
2. La legislación colombiana no debe ser de carácter doméstico, tiene que ajustarse a las necesidades y objetivos del Comercio Internacional, teniendo en cuenta los tratados internacionales con vista a tener una organización aduanera moderna y armonizada con la de otros Países.
  3. También se debe contar con la opinión de otras entidades que de una u otra forma regulan la introducción de mercancías al País; como son: Ministerio de Comercio Exterior, Incomex y otros.

## BIBLIOGRAFIA

Gómez Piedrahita, Hernán, Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero, Ediciones Librería Profesional, Bogotá, 1984, p. 16

Ibarra Pardo, Martín Gustavo, Código de Aduanas de Colombia, Legis Editores, Bogotá, 1980.

Castro, José Felix, Estatuto Penal Aduanero, Editorial publicitaria, 1984

Castelblanco Parra, Hector Julio, El Contrabando por Transgresión de las Normas Arancelarias en el Programa de Modernización de la Economía, Tesis de Grado, Universidad Libre, 1994.

Decreto 2666 de octubre 26 de 1984

Decreto 2274 de octubre 7 de 1989

Decreto 2352 de octubre 17 de 1989

Decreto 1750 de julio 4 de 1991

Decreto 1909 de noviembre 27 de 1992

Decreto 1800 de agosto 3 de 1994

## 2. LA POLITICA ECONOMICA Y EL CONTRABANDO

El administrador de capitales especulativos, el comerciante que incumple parcial o totalmente sus obligaciones fiscales y cambiarias relacionadas con la nacionalización de las importaciones y el tenedor o propietario de divisas obtenidas como resultado de exportaciones ilícitas son, en términos generales, los principales agentes que participan de manera directa en el ingreso ilegal de mercancías al país.

Uno de los motivos fundamentales que explican tal conducta, es la búsqueda de tasas de ganancia extraordinarias. Estas pueden obtenerse al aprovechar los diferenciales entre precios internos y externos, surgidos en parte como consecuencia de la coyuntura económica o, en otras ocasiones, como resultado de los modelos y políticas de desarrollo prevaletientes.

En el primer caso mencionado, el diferencial de precios relevante es el de las tasas de interés. Cuando el cociente entre los tipos

de interés interno y externo es superior a la unidad, se crea un estímulo para que los capitales especulativos ingresen al país. Durante la vigencia de los controles cambiarios, establecidos por el Decreto 444 de 1967, se erigieron firmes barreras que desanimaban la migración corto-placista de estos capitales.

Con el propósito de burlar aquellos controles se empieza a emplear la sobrefacturación de exportaciones-subfacturación de importaciones para allanar el ingreso ilegal de capitales y la subfacturación de exportaciones-sobrefacturación de importaciones para efectuar el flujo contrario, en el caso de que la relación mencionada entre los tipos de interés fuera inferior a la unidad.

La flexibilización y posterior liberalización de los controles cambiarios, ocurridas durante el último cuatrenio, redujeron significativamente el empleo de la balanza comercial como instrumento para la movilización internacional de capitales.

En el caso de los comerciantes ilegales, que ingresan mercancías bajo las modalidades de contrabando abierto o subfacturación de importaciones, la ganancia extraordinaria está asociada, por una parte, con la evasión de los aranceles y tributos que se pagan en la nacionalización de los productos importados y, por otro lado, con el diferencial de las tasas de cambio, siempre que el tipo oficial se cotice por encima de la tasa de cambio paralela. En caso contrario este diferencial sería un sobre costo para el comerciante ilegal.

El contrabando abierto también debe asumir otros costos adicionales por concepto de mayor valor de transportes y almacenamiento. Igualmente, este tipo de operaciones debe conceder un margen de precios en favor del comerciante interno o del consumidor final, a fin de que asuman los riesgos de tenencia, calidad y garantía.

El margen de precios también tiene el propósito de hacer competitivas las mercancías de contrabando cuando el mismo tipo de productos se fabrica internamente o se importa de manera legal. En algunos casos, cuando existe desabastecimiento relativo de determinados bienes, especialmente de origen agropecuario, es posible que los precios internos se eleven de tal manera que precisamente sea ese diferencial sobre los precios externos, el motivo económico para estimular el contrabando de tales bienes.

La evasión fiscal y el diferencial de los tipos de cambio también constituyen razones económicas que motivan la subfacturación de importaciones. Como actividad ilícita esta práctica comporta un cierto nivel de riesgo y algunos costos adicionales que, en todo

caso, son menores a los que debe asumir el contrabando abierto. Después de salvar los controles aduaneros, las importaciones objeto de subfacturación se incorporan de manera legal a los procesos de distribución y consumo. Esta circunstancia así como el hecho de que la subfacturación no soporte mayores costos por transporte y almacenamiento, hacen que por unidad de valor (pesos, dólares o cualquier otra divisa) la subfacturación sea más rentable que el contrabando abierto.

Justamente es ese ropaje legal con que se reviste la subfacturación el que la torna atractiva como mecanismo de redención de las divisas provenientes de actividades al margen de la ley.

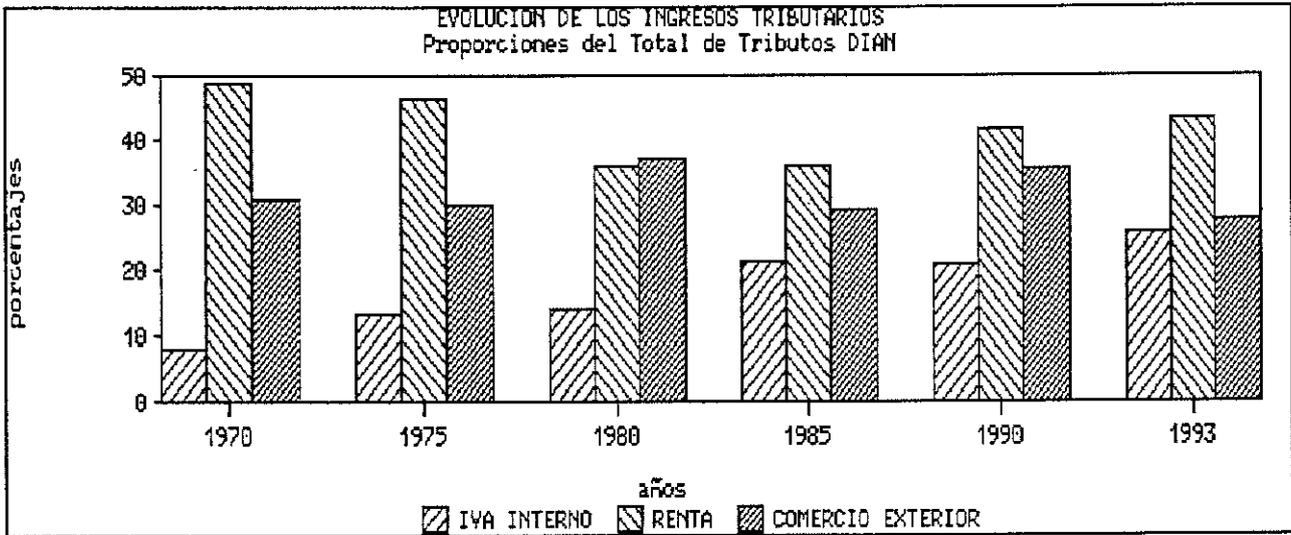
De esta breve exposición se concluye que las disposiciones tomadas en los distintos frentes de la política económica inciden directa o indirectamente sobre los determinantes económicos del contrabando y que, por tanto, es preciso analizar con algún nivel de detalle la evolución experimentada por dichas políticas en los últimos años.

## 2.1 Política Fiscal

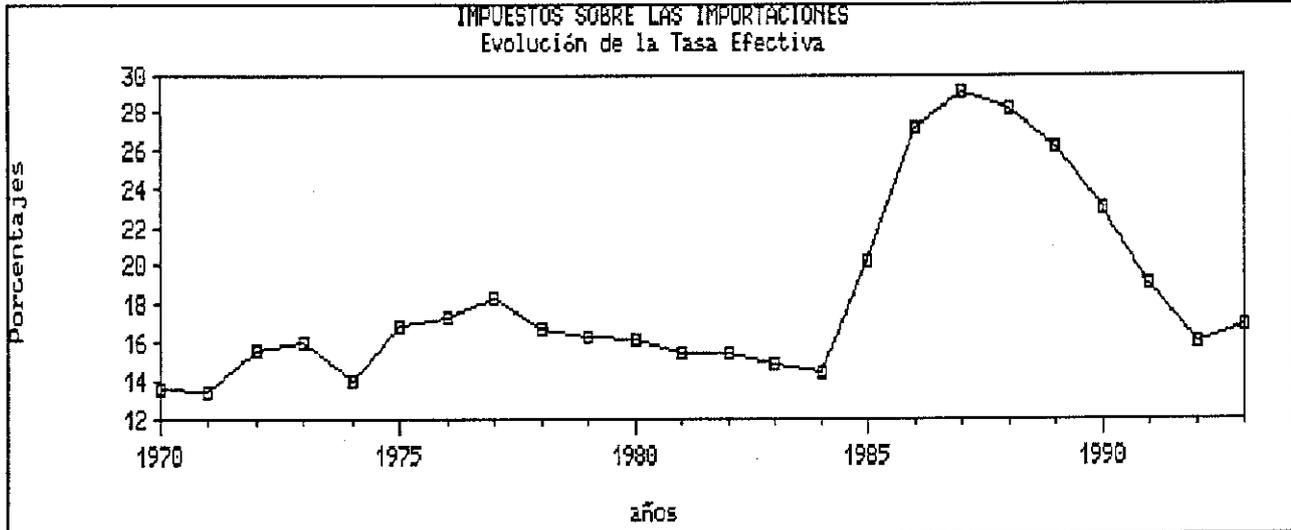
La evolución y estructura de las finanzas públicas configuran, junto a los demás ámbitos de la política económica, un marco institucional específico donde se definen las condiciones generales en que se desenvuelve la economía. La dinámica del gasto público y sobre todo la composición de los ingresos tributarios, así como las formas de financiación del déficit son variables que directa o indirectamente pueden afectar la rentabilidad del contrabando de mercancías. Aquí se concederá especial atención al comportamiento del déficit fiscal por constituir ésta, una variable de crucial importancia en el diseño de la política fiscal de los últimos años.

En la crisis cambiaria de 1983 uno de los factores que contribuyó notablemente a la desacumulación de reservas internacionales fue precisamente el servicio de la deuda pública. Esta situación reactivó los controles arancelarios y para-arancelarios sobre las importaciones, induciendo con ello una elevación en la rentabilidad del contrabando.

Esta práctica ilícita se vio afectada en el sentido contrario y de manera más significativa por la tendencia del sistema impositivo a recomponer sus ingresos, enfatizando en los de fuente doméstica y llevando a que los tributos sobre el comercio exterior perdieran importancia relativa en el total de la recaudación, especialmente desde 1988. (Ver Gráfica No.1).



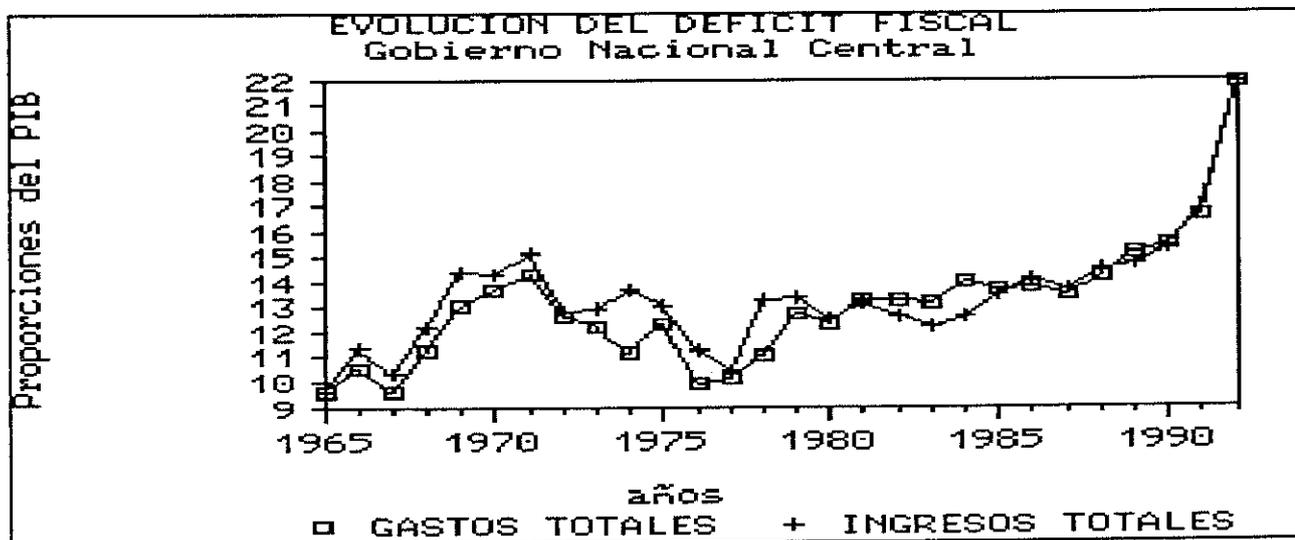
La tasa efectiva de tributación sobre las importaciones también presenta una tendencia declinante. Después de la crisis cambiaria de 1983 estos gravámenes aumentan hasta duplicar la tasa efectiva en menos de cuatro años. (Ver Gráfica No.2).



Por otra parte y en lo concerniente a la evolución del déficit fiscal debe destacarse que, durante las dos décadas comprendidas entre 1970 y 1990, la política fiscal ha sido orientada por el propósito de reducir el nivel de regulación e intervención

estatales y mantener las finanzas públicas dentro de un relativo equilibrio, de modo que la asignación de los recursos estuviera guiada, cada vez en mayor medida, por criterios de eficiencia y por la iniciativa privada.

Cuando se comparan los ingresos totales y los gastos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) se advierte que los primeros superan a los últimos durante toda la década de los años 70 (ver Gráfica No.3). Sólo durante el período en el que la recesión mundial, la crisis de la deuda latinoamericana y los problemas de la balanza de pagos afectaron conjuntamente a la economía nacional, se advierte un deterioro de las finanzas gubernamentales que registraron un déficit promedio de 0.6% del PIB entre 1981 y 1985 (2).



El gasto público experimentó un franco ascenso entre 1980 y 1984 que, en términos de su participación en el PIB, lo llevó a alcanzar una cifra cercana al 14%, mientras que los ingresos tributarios continuaron el proceso de debilitamiento iniciado con las así llamadas contrarreformas de 1977 y 1979. En estas reformas se

<sup>2</sup>. Estos resultados se explican en buena medida por el hecho de haber considerado la totalidad de los ingresos, incluyendo allí los créditos internos y externos que no forman parte de los ingresos corrientes.

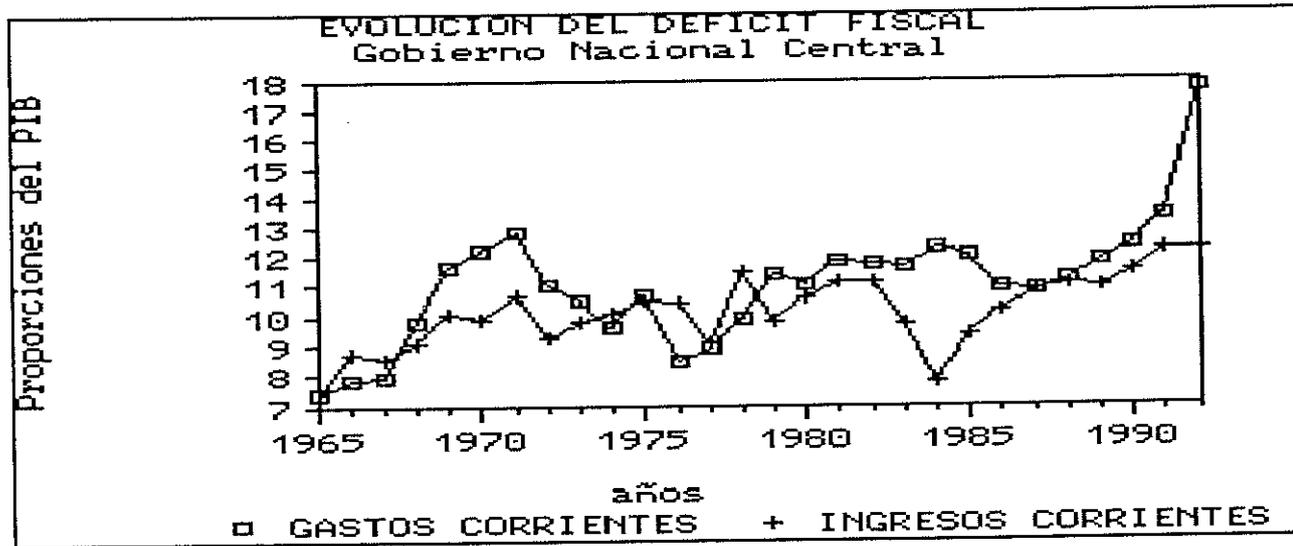
concedieron amplios privilegios en materia de renta presuntiva y rentas de capital. El continuado descenso de los tributos se torna especialmente dramático durante la primera parte de los años 80, alcanzando la sima en 1983, cuando el recaudo total apenas constituía un 7.7% del PIB.

El período comprendido entre 1986 y 1992 se caracteriza por un programa de ajuste fiscal, cuyo propósito era el de reducir los elevados niveles alcanzados hasta entonces por el déficit de las finanzas públicas. En consecuencia, durante este subperíodo "la política económica ...ha girado en importante medida, en neutralizar el impacto negativo del déficit fiscal sobre el resto de la economía y en reducir el tamaño del mismo."<sup>3</sup>.

Otra forma para analizar el comportamiento de las finanzas públicas consiste en deducir del total de gastos del GNC los pagos correspondientes al servicio de la deuda confrontando la diferencia con los ingresos corrientes de la nación. El déficit promedio que resulta de esta comparación, se situó en cerca de un punto del PIB para el período comprendido entre 1965 y 1992 (ver Gráfica No.4). Las tendencias observadas en este indicador revelan nuevamente algunos subperíodos críticos de la economía nacional. Entre 1976 y 1978 se registra un superávit promedio de 1.23 del PIB que coincide con la bonanza del sector cafetero, mientras que entre 1981 y 1985 el sentido del desbalance es contrario, con un déficit promedio superior a 2 puntos del producto, como reflejo de la crisis económica mundial de esos años.

---

<sup>3</sup>. GARCIA Y GUTERMAN. "Medición del Déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986." ESPE. No.14. 1986.



Cuadro No.

**DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
(Promedio simple como proporción del PIB)

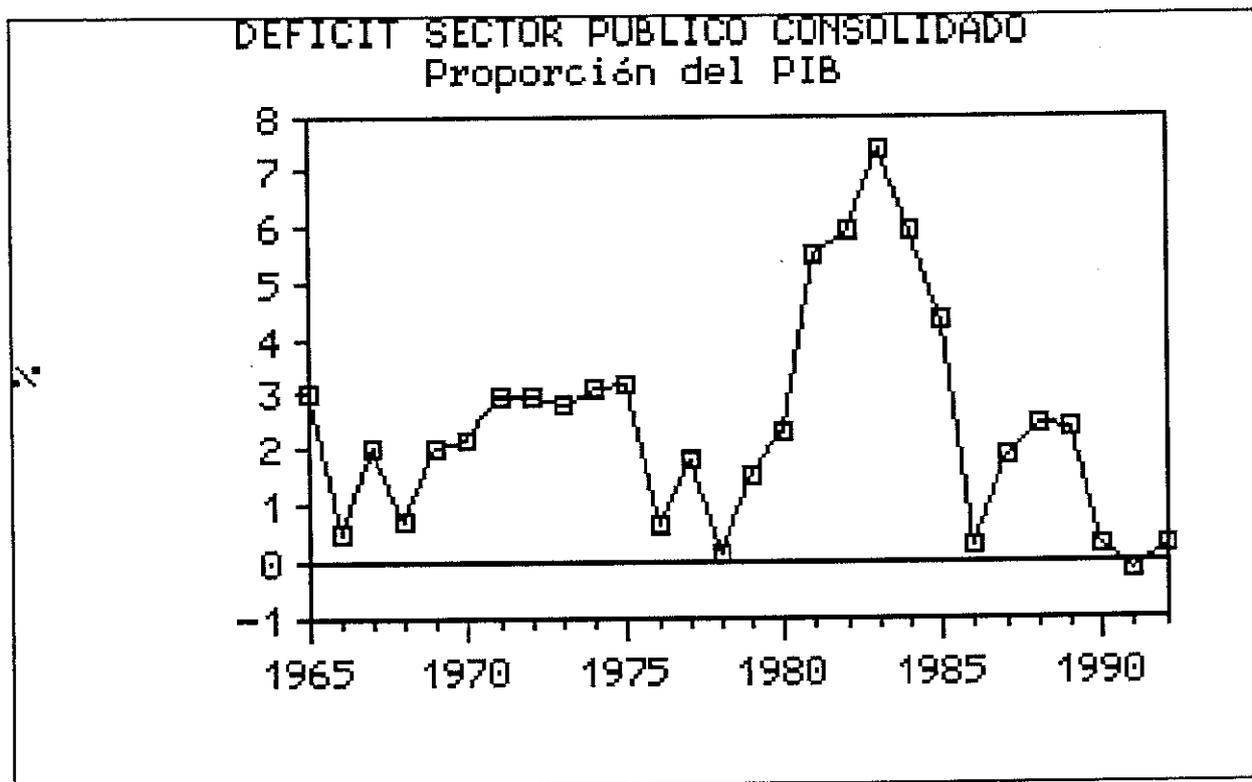
PERIODO	D.F.1	D.F.2
1965-1974	-0.87	0.73
1975-1980	-0.90	-0.25
1981-1985	0.62	2.08
1986-1992	-0.09	1.35
1965-1992	-0.42	0.92

D.F.1: Gastos Totales menos Ingresos Totales

D.F.2: Gastos en Funcionamiento e Inversión menos Ingresos Corrientes.

Al analizar las cifras del sector público consolidado no financiero se aprecia un comportamiento similar al de la brecha fiscal del GNC. En la Gráfica No.5 se pueden distinguir cuatro subperíodos, en los que el desbalance público es relativamente pequeño salvo el primer lustro de los años 80.

El primer subperíodo abarca desde 1965 hasta 1975. Durante estos



años el déficit promedio del SPC se situó en 2.34% del PIB.

Entre 1976 y 1979 el mismo promedio bordeó un punto del PIB, mientras que a partir de 1980 se presenta un notable deterioro de las finanzas públicas cuyo desequilibrio volvió a superar dos puntos del producto y continuó ascendiendo hasta alcanzar los siete puntos en 1984. En la primera parte del decenio de los 80 el déficit promedio del SPC fue de 5.26% del PIB.

Los programas de ajuste fiscal y macroeconómico emprendidos a fin de recuperar la estabilidad de la economía se manifestaron rápidamente en las cifras del SPC. Para 1986 el déficit apenas estuvo por encima de un cuarto de punto del producto y, durante el período de 1986-1992 el promedio fue cercano a un punto del producto.

En lo referente al financiamiento del déficit del SPC no financiero se observa, que en los últimos 25 años se ha registrado una modificación importante en la composición de las fuentes. Así mientras que el crédito externo aportó la mayoría de recursos hasta 1976, es el Banco de la República quien financia mayoritariamente

el déficit en el subperíodo comprendido entre 1977-1979.

En la primera parte de los años 80 el crédito externo vuelve a cobrar gran relevancia pero luego declina su participación en favor del crédito interno que, durante la última parte del período analizado se consolida como el principal proveedor de recursos para financiar el déficit.

Este comportamiento se explica por la abundancia del crédito internacional durante finales de la década de los 70, cuando el país se comprometió en un plan de desarrollo basado en inversiones públicas de gran magnitud que demandaron en su momento ingentes recursos, fundamentalmente obtenidos a través de la banca multilateral y el sistema financiero internacional. El auge del crédito interno, correspondiente a la segunda mitad de los años 80, tiene su origen en la contracción del crédito externo, especialmente el contratado por el sector privado que durante este lapso fue negativo en términos netos, y por el mayor desarrollo del mercado de capitales en el que el gobierno participó activamente a través de la colocación de títulos de deuda pública.

La consolidación del sector público como uno de los principales oferentes de títulos de endeudamiento en el mercado de capitales se ha logrado, en buena medida, como consecuencia de la atractiva rentabilidad de dichos títulos. Este tipo de operaciones, si bien coadyuvan a mantener dentro de los parámetros establecidos el crecimiento de los medios de pago, tienen como contrapartida el efecto de incrementar las tasas de interés.

En suma puede afirmarse que las principales relaciones entre la política fiscal y el contrabando, se establecen a través de la recomposición de los ingresos tributarios y el tipo de financiamiento del déficit fiscal. Durante los últimos años, los impuestos al comercio exterior han perdido peso en la recaudación total y por esta vía se produce un desestímulo al contrabando que, como ya se ha indicado, encuentra en la evasión de estos gravámenes una de sus principales motivaciones económicas.

Por otra parte, la consolidación del crédito del sector privado como fuente de financiación del déficit, puede explicar en parte el elevado nivel alcanzado por las tasas de interés internas. Por el contrario, esta circunstancia aunada al bajo nivel que presentaron en los últimos años los tipos de interés externos, pueden haber incrementado el atractivo para ingresar capitales al país en forma ilícita. Sin embargo, es preciso señalar que merced a la liberalización del régimen cambiario, los capitales que se trasladan en busca del diferencial de tasas de interés son fundamentalmente de origen ilegal.

Por último, si bien es cierto que la forma en que se ha financiado el desbalance de las finanzas públicas contribuyó a incrementar las tasas de interés, no es menos cierto que el monto de dicho desequilibrio ha disminuido en términos relativos notablemente durante los últimos diez años. En conjunto la política fiscal ha tendido a disminuir los incentivos económicos que animan el contrabando.

## 2.2 POLITICA COMERCIAL

Los agentes mencionados en el marco general de la política económica que tienen como objetivo la obtención de ganancias extraordinarias en el comercio internacional, lo hacen la mayoría de las veces apoyados en las políticas trazadas en el sector externo, como las establecidas en las décadas anteriores a la del noventa, en donde la prioridad era proteger a la industria nacional; el propósito de estas políticas era defender la producción nacional y lograr el desarrollo económico del país con políticas de economía cerrada. Para llevar a cabo dicho proyecto el Gobierno nacional recurrió a la restricción de las importaciones y a la promoción de las exportaciones, utilizando ciertas medidas reguladoras del comercio internacional, tales como, barreras proteccionistas arancelarias y para-arancelarias.

No obstante, el cambio de modelo económico desarrollado posteriormente (internacionalización de la economía), con el cual se flexibilizan los mecanismos de importación y se liberan los controles cambiarios algunos importadores persisten en la práctica desleal del comercio internacional, aprovechando el establecimiento de precios oficiales y precios de referencia y los diferentes niveles arancelarios o vistos buenos solicitados, los cuales son considerados como elementos motivadores del contrabando, lo cual conduce a declarar una subpartida arancelaria diferente, tipificando así la subfacturación, subvaloración y por consiguiente uno de los fenómenos que más afecta a la economía, como lo es el contrabando técnico.

Según el comportamiento histórico reseñado por algunos autores<sup>4</sup>, se advierte que el saldo de la cuenta corriente dentro de la balanza de pagos, (que registra la diferencia entre las importaciones y las exportaciones), fue ambivalente registrando momentos de auge y deterioro hasta 1967. Pero, con la expedición del nuevo estatuto orgánico de comercio exterior Decreto Ley 444 de 1967, se imprime mayor estabilidad a las importaciones y

---

<sup>4</sup> Lora, Ocampo, Steiner, Introducción a la Macroeconomía.

exportaciones, resultados que lógicamente, tardaron en percibirse, y es a partir de 1972, cuando se empieza a observar una fase de gran evolución de las cuentas externas, lideradas por las exportaciones no tradicionales.

No obstante el equilibrio impuesto por el Decreto Ley 444 de 1967 en la década del setenta, a principios de los noventa, se respiraba un ambiente de frustración, por los resultados poco favorables en materia de crecimiento, industrialización, productividad y modernización económica que había traído el modelo vigente en los años anteriores, empezó también, a sentirse la presión ejercida por el entorno internacional en el proceso de globalización de la economía. Es así como el Gobierno Nacional adopta la política de internacionalización de la economía, (reseñada previamente), siendo ésta en efecto el punto estratégico del nuevo modelo de desarrollo del comercio exterior. Bajo este principio el Gobierno Colombiano le ha brindado mayor trascendencia a la política comercial y las autoridades competentes han acrecentado su atención en la misma, preocupándose por establecer una política sólida basada en la situación actual de la economía mundial, las perspectivas del comercio internacional y las relaciones económicas entre los países.

Con el establecimiento de estas medidas se observan los avances logrados en materia de transporte (política de cielos abiertos), de comunicaciones, de modernización del estado, gestión administrativa y financiera y sustancial reducción en las barreras naturales al comercio.

No obstante, el avance en el establecimiento de políticas claras y precisas en el sector externo, el contrabando ha mantenido una tendencia estable, pues, este fenómeno subsiste por estar rodeados de otros factores diferentes a la política comercial emprendida.

### 2.2.1 Sistema Arancelario Colombiano

El Arancel ha jugado un papel muy importante en los sistemas económicos implementados en el país, primero, como herramienta principal de protección a la industria nacional, sustituyendo las importaciones y restringiendo el consumo de bienes extranjeros, y segundo, como elemento liberalizador de las importaciones, así como instrumento negociador de convenios internacionales, pretendiendo brindar la oportunidad a los productores e industriales de tecnificar y modernizar la capacidad instalada con el fin de producir bienes de mayor competitividad en el mercado mundial y buscar así el desarrollo económico del país.

Colombia, como país miembro del acuerdo de Cartagena, tiene su Arancel de Aduanas basado en la nomenclatura común del Grupo Andino, denominada NANDINA. A su vez, esta nomenclatura NANDINA se ha basado en El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que es la Nomenclatura establecida por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Luego de la implantación de la NANDINA por medio de la Decisión 249 de 1990, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 1803 de agosto 6 de 1990, expidió el Arancel de Aduanas que posteriormente fue subrogado por el Decreto 3104 de diciembre 31 de 1990, vigente desde el primero (1o) de enero de 1991.

El Arancel de Aduanas contempla la estructura tarifaria aplicable en un país, según la clasificación correspondiente a la mercancía importada, cuyo gravamen se implanta con base en criterios establecidos por el grado de elaboración de la mercancía. Su diseño y formulación refleja la política adoptada por la autoridad arancelaria dentro del marco general de política económica.

Igualmente, es considerado una herramienta fiscal del gobierno nacional, estructurada lógica y ordenada, utilizado como un instrumento regulador del Comercio Exterior, mediante el cual se implementan rigurosas barreras o se facilita el intercambio comercial con los diferentes países. Su grado de efectividad depende de la capacidad administrativa y técnica del Estado para controlar su aplicación práctica, velando, para que el potencial de mercancías susceptibles de importarse sean plenamente identificadas dentro de la lista de códigos arancelarios y propugnando por la adecuada determinación de la base impositiva.

Cualquier distorsión que se presente en la codificación arancelaria altera el objetivo de dicha política pudiendo generar el incumplimiento de algunos de los requisitos inherentes a la correcta subpartida arancelaria, tales como Vistos Buenos de las entidades competentes, pago de un monto menor del valor real, subfacturación, declaración de un régimen de importación diferente, acogimiento doloso a un convenio de preferencias, evadir el pago de un precio establecido por normas, entre otros, tipificando así el Contrabando Técnico.

La subpartida arancelaria, es un código numérico de diez dígitos, en el cual se refleja directamente el tipo impositivo determinado para un bien dado.

Este tipo impositivo está conformado por diferentes conceptos: Gravamen arancelario, impuestos sobre las ventas, CERT, exenciones, régimen de importación, aplicación de restricciones y ventajas derivadas de tratados internacionales, aplicación de aranceles

variables, dumping, etc.<sup>5</sup>

De lo anterior, se concluye que cualquier distorsión en la subpartida declarada genera una transgresión a las normas de importación y exportación que conllevan perjuicio a la economía nacional. Obedeciendo a estos supuestos se han desarrollado varias normas, con el fin de prevenir, reprimir y sancionar este flagelo. Trataremos de estudiar, entre otras, las que permanecen vigentes.

En lo que corresponde a la declaración incorrecta de la subpartida arancelaria (falta administrativa) se encuentra vigente el Decreto 1800 de agosto 3 de 1994, el cual establece que cuando en la declaración de importación se indique una subpartida arancelaria, un gravamen o impuesto causado por la importación diferente al que le corresponde a la mercancía, el declarante deberá liquidar y pagar, además de los mayores tributos e intereses a que haya lugar, una sanción equivalente a:

- "El 10% del mayor valor a pagar que se genere entre la Declaración de corrección y la declaración inmediatamente anterior a aquella, cuando la corrección se realice antes de producirse el requerimiento especial aduanero.
- El 20% del mayor valor a pagar que se genere entre la declaración de corrección y la declaración inmediatamente anterior a aquella, cuando la corrección se realice con posterioridad a la notificación del requerimiento especial aduanero, para lo cual la corrección se deberá adjuntar a la respuesta de dicho requerimiento.
- Habiendo formulado la Administración la respectiva liquidación oficial de corrección que contenga la correspondiente cuenta adicional, no procederá declaración de corrección. La sanción a imponer en dicho acto será del 30% del mayor valor a pagar que se genere entre la cuenta adicional y la liquidación privada.
- La anterior sanción se reducirá a un 25% de dicha diferencia si el importador, dentro del término establecido para interponer el recurso respectivo, renuncia al mismo, acepta el contenido de la liquidación oficial y cancela el mayor valor de los tributos aduaneros a que haya lugar, junto con la

---

<sup>5</sup>IBARRA, Gabriel. La clasificación arancelaria en la antigua y nueva legislación aduanera. Santafé de Bogotá: DINTEL LTDA, 1985. Pág. 33.

sanción reducida".

Las implicaciones jurídicas que trae la violación de las normas arancelarias recae directamente sobre el infractor (personas naturales o jurídicas), si se detecta la infracción automáticamente se cobra la sanción respectiva, antes mencionadas, o se realiza el decomiso administrativo de que trata el artículo 72 del Decreto 1909 de 1992, pudiéndose aplicar varias veces por el mismo hecho si se repite la transgresión.

Las sanciones se aplican objetivamente, sin tener en cuenta al declarante, sino el monto de lo evadido. Pero toda vez que los tributos son ad-valorem, el pago será mayor para el que importe mayor cantidad de mercancías y así, el principio de igualdad deviene en el de capacidad económica o distribución proporcional de las cargas fiscales. No obstante la interpretación y aplicación de las normas mencionadas, se debe hacer con extrema prudencia para evitar cometer errores o arbitrariedades en contra del patrimonio del administrado o en contra de los actos administrativos.

## 2.2.2 Papel del Arancel de Aduanas en el Ambito del Comercio Exterior

Para efectos del análisis de la situación actual del Arancel Colombiano es de suma importancia establecer prioritariamente las diferencias en el desarrollo de la política de comercio exterior anterior y la actual.

Como decía anteriormente, el Arancel de Aduanas es una de las herramientas que posee el Gobierno Nacional para la regulación del comercio exterior, utilizándola de acuerdo con las condiciones que se presenten.

### 2.2.2.1 Período de Protección a la Industria Nacional

En este orden de ideas, la política de comercio exterior desarrollada anteriormente estaba enmarcada dentro de un sistema proteccionista, en el cual primaba la tutela de la industria nacional, mediante la restricción de las importaciones y la promoción de las exportaciones. El propósito era defender la producción nacional y lograr el desarrollo económico del país de adentro hacia afuera.

Colombia había adoptado, en las décadas anteriores a la de los noventa el modelo de la sustitución de importaciones, como el

camino hacia el progreso y consecuente desarrollo económico. En consecuencia, había levantado enormes barreras proteccionistas para permitir a las industrias, muchas de ellas incipientes, utilizar el mercado interno como el motor de su crecimiento. La intervención del Estado era norma y no excepción. Las divisas se obtenían merced a la exportación tradicional de productos básicos, principalmente café, el cual hasta hace poco representaba el más alto porcentaje de las mismas.

En consecuencia, se presentaban restricciones al consumo interno de mercancías extranjeras, bajo un régimen de importación engorroso y complejo.

Esto llevó a algunos individuos a buscar el ingreso de dichas mercancías al país, considerándose este fenómeno como un estímulo al contrabando.

El Arancel entonces, era utilizado a plenitud como instrumento recaudador, teniendo en cuenta que al Gobierno lo que le interesaba era el aumento del recaudo fiscal, utilizando para tales efectos un modelo de economía cerrada que restringía las importaciones y fomentaba las exportaciones.

Así mismo, y en el marco de protección a la industria nacional, y dentro de la discrecionalidad gubernamental en estas materias, se fijaban altas tarifas arancelarias y demás impuestos a las importaciones, sometiendo al régimen de licencia previa y prohibida importación gran cantidad de bienes.

El desgaste de este modelo, se advertía en el estancamiento de la tasa de crecimiento económico. En el mejor de los casos, se podía esperar una tasa de alrededor del 3% anual, sin perspectivas de mejorar hasta finales de siglo. La industria se acostumbró a operar en situaciones de oligopolio o monopolio, que no la estimulaban a reducir costos, mejorar su productividad o competir internacionalmente. Simplemente trasladaba su ineficiencia al consumidor cautivo.

En resumen, la necesidad de cambio era evidente, si el objetivo era que el país creciera más rápidamente, logrando absorber la creciente mano de obra, evitando un incremento explosivo del desempleo. Fue así como se decidió optar por la llamada apertura económica.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>RAMIREZ DE RINCON, Marta Lucía. Obstáculos al libre comercio internacional. En: Intervención en la escuela superior de guerra. Junio de 1992.

## 2.2.2.2 Período de Internacionalización de la Economía

Con la adopción por parte del Estado del nuevo modelo económico, de internacionalización y globalización de la economía puesto en marcha a comienzos de 1990, se busca adecuar nuestra economía al contexto mundial y se pretende alcanzar una mayor eficiencia del aparato productivo y generar un desarrollo abierto hacia el mercado internacional. Esto trajo consigo una redefinición de las políticas implementadas en el pasado en lo atinente al desarrollo del comercio exterior Colombiano.

Estas políticas debían permitir un mayor grado de competitividad mundial y por ende una mayor participación en los mercados externos; eliminar las restricciones al comercio exterior; evitar proteger industrias ineficientes; y suprimir los controles y trabas internas.

Así las cosas, se torna necesario la aplicación de políticas novedosas que replanteando el esquema anterior, permitan la agilización del intercambio comercial con diferentes países. Es de suponer que, además de los mecanismos desarrollados en el marco del nuevo modelo de internacionalización de la economía, es necesario un nuevo esquema administrativo para el manejo del comercio exterior.

Es así como el Gobierno Nacional apoyado en la Ley 49 de 1990 y la Ley 7 de 1991, desarrolla una política de liberación y agilización de los procedimientos aduaneros.

Bajo este enfoque se crea entonces el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior, este último como organismo asesor del Gobierno Nacional en lo concerniente al comercio exterior y, particularmente, en la fijación de tarifas arancelarias, trasladando las funciones del Consejo Nacional de Política Aduanera a cargo del Ministerio de Hacienda a este último organismo.

Dentro de la estructura del Consejo Superior de Comercio Exterior se encuentra el Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior, el que tiene dentro de sus funciones analizar y recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Gobierno Nacional sobre las modificaciones que se estimen necesarias al Arancel de Aduanas en lo concerniente a la actualización de la nomenclatura, reglas generales interpretativas, notas, reestructuración de los desdoblamientos o creación de nuevas subpartidas, establecimiento de tarifas arancelarias y, en general, todo lo relacionado con el Arancel de Aduanas.

Es de anotar, que en un modelo de economía abierta en contraposición al esquema vigente hasta finales de la década de los ochenta, los instrumentos utilizados son totalmente opuestos, los cuales pierden su validez. Por ejemplo, los artículos sometidos al régimen de prohibida importación desaparecen, el régimen de licencia previa y, por ende la exigencia de las llamadas licencias de importación se reduce ostensiblemente a sólo 110 subpartidas, las que dada su naturaleza es apenas obvio su requerimiento, tales como mercancía usada, sustancias sicotrópicas y armas, entre otros.

De igual manera, las tarifas arancelarias y demás impuestos a las importaciones se reducen notoriamente, Así mismo, se redujo la dispersión, de 23 niveles del arancel, en Marzo de 1990, a solo cuatro niveles en la actualidad ( 5%, 10%, 15% y 20%), en los cuales se concentra la mayor parte de las subpartidas arancelarias y de las importaciones (96.7% y 88.2%, respectivamente)<sup>7</sup>.

Además de la rebaja en aranceles, la sobretasa de importaciones (Ley 75 de 1986), inicialmente del 18% y posteriormente del 8 y 5%, se eliminó. Así el arancel promedio, pasó del 38,6%. en junio de 1991, al 11.7%, aproximadamente. De este modo, los controles del esquema anterior son sustituidos por mecanismos de apoyo y desarrollo del sector externo, tales como la suscripción de convenios internacionales, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, armonización de la legislación aduanera y cambiaria con países de gran intercambio comercial, convirtiéndose el recaudo fiscal en una variable de menor relevancia.

De igual modo, el servicio aduanero también sufre cambios volviéndose más ágil y dinámico a través de la expedición del Decreto 1909 de 1992, orgánico del nuevo proceso de importación, y en virtud del cual se reducen los trámites y procedimientos aduaneros necesarios para la legal introducción de una mercancía al país. Por ejemplo, se elimina la diligencia de aforo de las mercancías por una inspección aduanera aleatoria y selectiva que permite en la mayoría de los casos el levante automático de las mercancías involucradas en el proceso de importación, reduciéndose de diez a dos pasos dicho proceso.

Lo anterior tiene su razón de ser en el hecho de que, a partir de un reconocimiento de la buena fe del usuario del servicio aduanero, se le brinda la oportunidad de que sea el mismo importador quien realice la respectiva clasificación y valoración de las mercancías

---

<sup>7</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Unidad de desarrollo empresarial división de comercio exterior. Los viejos criterios del nuevo arancel. Santafé de Bogotá, marzo de 1994. Pág.5

y por consiguiente la liquidación de los tributos aduaneros correspondientes, hasta el punto de que reposa en el mismo la celeridad y agilidad del proceso de importación.

Naturalmente se establecen controles al desarrollo del proceso de importación, bien sea, a través de la denominada fiscalización previa o posterior, o requiriendo el pago de sanciones cuando el interesado consigne en su declaración de importación errores en la subpartida, tarifa o tratamiento preferencial a que haya lugar, en cuyo caso deberá, so pena de la formulación por parte de la entidad de una liquidación oficial en dicho sentido, autoliquidarse una sanción del 10% del mayor valor a pagar por concepto de tributos aduaneros.

Es importante anotar que con el artículo 46 del Decreto 755 de 1990, se suprimieron las clasificaciones oficiales de carácter particular y actualmente sólo son posibles las clasificaciones oficiales generales en los casos en que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales lo estime necesario para armonizar los criterios de aplicación en la clasificación de las mercancías según el arancel de aduanas.

## 2.3 Evolución de la política cambiaria

### 2.3.1 Situación previa a la Promulgación del Estatuto Cambiario de 1967

Para 1931, año en el cual el país se vio obligado a establecer el primer control de cambios de toda su historia económica, el cuadro general de la economía colombiana mostraba un momento crítico: la brusca caída de las reservas internacionales y el desbordamiento del endeudamiento externo indujeron una drástica contracción monetaria y un severo racionamiento del gasto público, cuyas últimas consecuencias, como era de esperarse, se manifestaron finalmente en una seria recesión del sector productivo y en una brusca caída de los precios del sector agrícola.

Debido a que, para aquel entonces, era crucial para la economía proteger su sector agropecuario, las primeras medidas fueron exclusivamente de orden arancelario. Sin embargo, la envergadura de la crisis terminó por empujar medidas adicionales, especialmente en el aspecto macroeconómico, de tal importancia que, como hoy se reconoce, aportaron elementos significativos a la base instrumental de la política económica actual.

Precisamente, fue la crisis del sector externo la que indujo, como se dijo antes, el primer control cambiario de la historia económica del país, medida que le permitió constituirse en uno de los

primeros países en adoptar instrumentos de política económica deliberadamente proteccionistas, en el ambiente latinoamericano.

El segundo momento importante en nuestra historia cambiaria empezó a vivirse con la segunda guerra mundial, cuando la suspensión del flujo internacional de mercancías, permitió al país acumular un importante volumen de divisas que, una vez terminada la contienda, y al no existir medidas restrictivas, apresuradamente buscaron validar las intenciones de compra represadas. Su fuerte presión sobre las importaciones indujo una inmediata reacción oficial para detener el vertiginoso descenso de las reservas internacionales.

Esta acelerada caída de las reservas internacionales y el progresivo incremento del déficit comercial empujaron la primera devaluación de la posguerra y la creación de los llamados "certificados de oro" (que para 1948 pasaron a convertirse en certificados de cambio), con lo cual empezaron a darse los primeros pasos hacia la constitución de un mercado libre cambiario. A partir de este momento, hasta 1967, el vaivén de la situación externa, específicamente, en el nivel de las reservas internacionales, condicionó la adopción de medidas en el orden cambiario, en un itinerario que ha dado en llamarse de "pare y siga".

Así, en el transcurso de estos 20 años la economía del país enfrentó al menos seis devaluaciones (que llevaron la paridad del peso desde \$1.75 hasta \$13.50), el establecimiento de tipos de cambio múltiples o diferenciales simultáneos (para importaciones, para exportaciones diferentes del café, existía el dolar petrolero, el del mercado intermedio, el del mercado de cuentas corrientes y de capitales, etc.) y restricciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones.

Otro hito significativo, durante este período, fue la creación de la Junta Monetaria del Banco de la República, mediante la Ley 21 de 1963, uno de los hechos más relevantes del acaecer monetario y cambiario del país, a cuyas responsabilidades se adosó el encargo de "estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito" que el momento económico y la orientación del desarrollo del país lo requirieran. Creación que implicó avances fundamentales tanto en el manejo del control monetario y cambiario, como en la sustracción de los sectores económicos o políticos implicados o afectados de las decisiones adoptadas.

En síntesis, este período, y en particular los 20 años de la posguerra, delatan una extrema vulnerabilidad de la economía, dado el alto grado de ingerencia que sobre la misma tuvo su sector externo: las importaciones eran esenciales para sostener las necesidades de un aparato productivo en formación y de un sector

consumidor altamente proclive a la diversificación y al consumo de bienes de producción foránea. Además, los bruscos desajustes de los precios internacionales, sobre todo los del café en nuestro caso, significaban bruscos movimientos en el nivel de las reservas internacionales y perturbaciones serias al manejo monetario y a las políticas de crecimiento implementadas a su amparo.

### 2.3.2 Decreto Ley 444 de 1967

Durante cerca de 35 años, merced al del comportamiento de su sector externo, el país acumuló una rica experiencia y asimiló múltiples enseñanzas. Especialmente ricos en vicisitudes fueron los 20 años posteriores a la segunda guerra, pues, fueron ellos los que inspiraron el Estatuto Cambiario de 1967, de cuya mano se ayudó la política económica para transitar los 25 años siguientes.

El Decreto Ley 444 aspiraba a enfrentar los desafíos planteados por la coyuntura externa, ante todo, en su conexión con las políticas de desarrollo del país, en distintos escenarios del tiempo.

Caracterizado por aplicar un sistema de devaluación "gota a gota", el Estatuto Cambiario, mediante la gradualidad, no solamente representó una innovación en el tratamiento de la devaluación (a pesar de que tal experiencia ya había sido ensayada anteriormente) sino que se constituyó en un eficaz instrumento de protección industrial, de promoción a las exportaciones y de racionalización del uso de las divisas. La reglamentación de los controles a la fuga de capitales y a la especulación con las divisas y la regulación de los estímulos a la inversión extranjera, el reintegro de los capitales nacionales e, incluso, el uso de los mismos en el exterior, fueron elementos adicionales de su valioso aporte al diseño y orientación de la política económica.

Además, en el aspecto estrictamente cambiario, el Estatuto buscaba eliminar el anacrónico y anárquico sistema de las tasas diferenciales o de paridades fijas prolongadas. Para tal efecto dotó a las autoridades monetarias de suficientes y variadas herramientas para guiar adecuadamente la oferta y demanda de divisas, frenando los flujos especulativos de capital, fijando niveles o plazos al reintegro de divisas derivadas de las exportaciones, aprobando el presupuesto de divisas para efectuar importaciones y de muchas otras atribuciones, cuya reseña desborda los alcances de este corto espacio.

El crecimiento económico respondió satisfactoriamente en los primeros años de aplicación del Estatuto Cambiario, y pareció corresponder a las expectativas generadas. El control cambiario fue

eficaz frente a los intentos de elusión, la tasa de cambio ganó en estabilidad y se logró cierta continuidad en el régimen cambiario; merced a una empeñada política de incentivos y estímulos, las exportaciones, en particular las no tradicionales, crecieron a un ritmo significativo y diversificado y el manejo de las importaciones continuó correspondiendo a la estrategia de crecer a través de su sustitución.

Sin embargo, después de 1974, a pesar de ser evidente la laxitud del control cambiario, muy pocos infractores habían logrado ser penalizados y, por ende, la reputación perdida empezó a fomentar una creciente elusión y la proliferación de actividades al margen de la legalidad cambiaria. La liberalización del mercado de divisas comenzó a extenderse al margen de la ley.

El crecimiento económico, además, se tornó errático. La bonanza cafetera de mediados de los setenta desaceleró el impulso expansivo de las exportaciones menores; la depresión de los precios del café, hacia 1980 agravó la situación económica, que para entonces se proyectaba crítica y aceleró su recesión. La suerte de la economía nacional se aparejó a la crisis internacional y fue incapaz de mostrar su independencia frente a la suerte del café, que para 1986 disfrutó de una nueva bonanza, permitiendo apuntalar mejor la reactivación iniciada en 1985.

### 2.3.3 Reformas recientes al Régimen Cambiario

Al llegar la década de los noventa, el proceso de sustitución de importaciones que venía siendo criticado acremente en los últimos años, difícilmente logró sostenerse. La economía mostraba inquietantes señales de estancamiento y los indicadores de crecimiento, productividad, acumulación, mostraban un pobre desempeño.

El reto de abrir la economía a los mercados mundiales, justificado además por la necesidad de sostener el inusitado crecimiento de las exportaciones menores en los últimos años de la década anterior, reforzaba el imperativo de abandonar un modelo en entredicho y juzgado como responsable del estancamiento económico y productivo. Este reto forzaba, además, la puesta en marcha de drásticas reformas al proceso de crecimiento y la reorientación de la política económica, en consonancia con la liberalización comercial.

De este modo, las legislaciones laboral y financiera fueron abordadas para inducir cambios sustanciales dentro de su propia competencia; se buscó también reorientar el gasto público y establecer nuevas reglas para permitir a los agentes económicos el libre desempeño de sus actividades.

El reordenamiento general de la economía impuso, además, la necesidad de adecuar el régimen cambiario y el de flujos de capital a las nuevas realidades. La reforma del Estatuto Cambiario era ineludible e inaplazable, sobre todo, debido a la evidente existencia de un amplio mercado libre de divisas que, aunque desbordando la ley, venía ganando progresiva aceptación.

En tal virtud, el manejo y orientación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia fueron de nuevo encomendados a la Junta Directiva del Banco de la República, buscando con ello darle a las decisiones de política económica pertinentes más autonomía e independencia. Adicionalmente, con la Ley 9a. de 1991 y la Resolución 57 del mismo año, se empezó a transitar el camino de la liberalización cambiaria y, de contera, el desmonte del control cambiario.

Para empezar, se procedió a descargar del Banco de la República el monopolio que sobre tal aspecto tenía, autorizando a las entidades financieras (bancos comerciales, preferentemente) a negociar con divisas y realizar diversas actividades en el "mercado cambiario" (la de intermediación entre los distintos agentes económicos, por ejemplo), actividades, claro está, que anteriormente no estaban permitidas o eran consideradas ilegales.

Además, en contravía al Estatuto Cambiario de 1967, la reforma permitiría a los particulares la posesión y comercialización de monedas extranjeras, en el país y en el exterior, la apertura de cuentas fuera del país ("cuentas de compensación" para agentes del mercado cambiario) y la permisión para buscar y obtener préstamos en moneda extranjera.

Por su parte, el esquema del mercado cambiario cobijaba el comercio de bienes, el de las divisas provenientes del endeudamiento externo y el flujo de capitales de inversión, hacia y desde el país.

Con la Resolución 21, además, se implementó la "Declaración de Cambio", documento a través del cual sería posible, en adelante, no sólo asegurar el cumplimiento de las responsabilidades cambiarias, por parte de los diversos protagonistas en la compra-venta de divisas, sino facilitar el trámite y simplificar las operaciones de comercio exterior. Con esta Resolución, igualmente, el régimen de control de cambios quedó virtualmente eliminado.

Una de las últimas medidas fue la eliminación de los certificados de cambio con descuento. Estos descuentos fueron instaurados en mayo de 1991, cuando se emitieron con un plazo de 90 días. Posteriormente, y en mérito a seguir reforzando el control monetario, los plazos de madurez fueron ampliados en 270 días. En

adelante, el precio de los certificados de cambio, así como también el del dólar serían determinados en el mercado. El Emisor simplemente se abrogaría el derecho de intervenir cuando el precio de las divisas remontara un nivel máximo o cayera por debajo de un mínimo.

#### 2.3.4 La política cambiaria y el contrabando

Se ha reconocido abundantemente que en la medida en que se incrementen los diferentes componentes de costos del comercio legal, el ilegal resultará estimulado. Básicamente, el contrabandista busca evadir los tributos al comercio, tanto internos como externos (aranceles e IVA, preferentemente), y para tal efecto debe incurrir en otras erogaciones: mayores costos de transporte, de la adquisición de divisas (en aquellos casos en que el mercado paralelo presenta una tasa de cambio superior a la oficial), del crédito y de pagos y sobornos para evitar los decomisos.

De aquí que, en cuanto interesa a esta sección, el contrabando y la política cambiaria están conectados a través de los costos que genere, para el comercio ilegal, la adquisición de divisas. Respecto de la evolución en las tasas de cambio véanse el Cuadro No. y la Gráfica No. .

Cuando la legislación cambiaria negaba el comercio libre de divisas, éstas debían ser adquiridas en un mercado paralelo al oficial, pero ilegal. El precio de las mismas dependía, entonces, en especial, del auge de las actividades ilegales (el comercio de narcóticos o las exportaciones ilegales de café, ganado o esmeraldas) o del ingreso de capitales extranjeros al margen de la ley.

A partir de 1967, cuando se impuso el control de cambios y se adoptó una política sistemática de protección a la industria nacional, fue un hecho de común ocurrencia tener un comercio exterior, principalmente el de importaciones, igualmente controlado y altamente restringido. El incentivo al comercio ilegal se vio reforzado esta vez por la existencia del mencionado control cambiario. El favorecimiento hecho por el mercado negro cambiario al contrabando dependía del precio de la divisa negra enfrentado al precio de la divisa oficial. Al respecto, se podían presentar las siguientes situaciones:

- Precio de la divisa negra inferior a la cotización oficial. El incentivo sobre el contrabando es indiscutible, pues, su rentabilidad se ve aumentada.

- Precio de la divisa oficial por debajo del de la negra. El comerciante ilegal puede permitirse este mayor costo en la medida en que los tributos evadidos sean suficientemente amplios como para cubrir éste y los demás costos.

## Cuadro No.

EVOLUCION DE LAS TASAS DE CAMBIO  
Pesos/Dólar a diciembre

AÑOS	TCO	TCMP	DIFERENCIAL
1984	112.76	124.52	-11.76
1985	169.19	172.94	-3.75
1986	216.97	220.53	-3.56
1987	262.08	264.19	-2.11
1988	332.97	336.00	-3.03
1989	429.30	434.45	-5.15
1990	563.38	550.00	13.38
1991	701.09	618.32	82.77
1992	807.55	694.63	112.92

TCO: Tasa de Cambio Oficial

TCMP: Tasa de Cambio del Mercado Paralelo

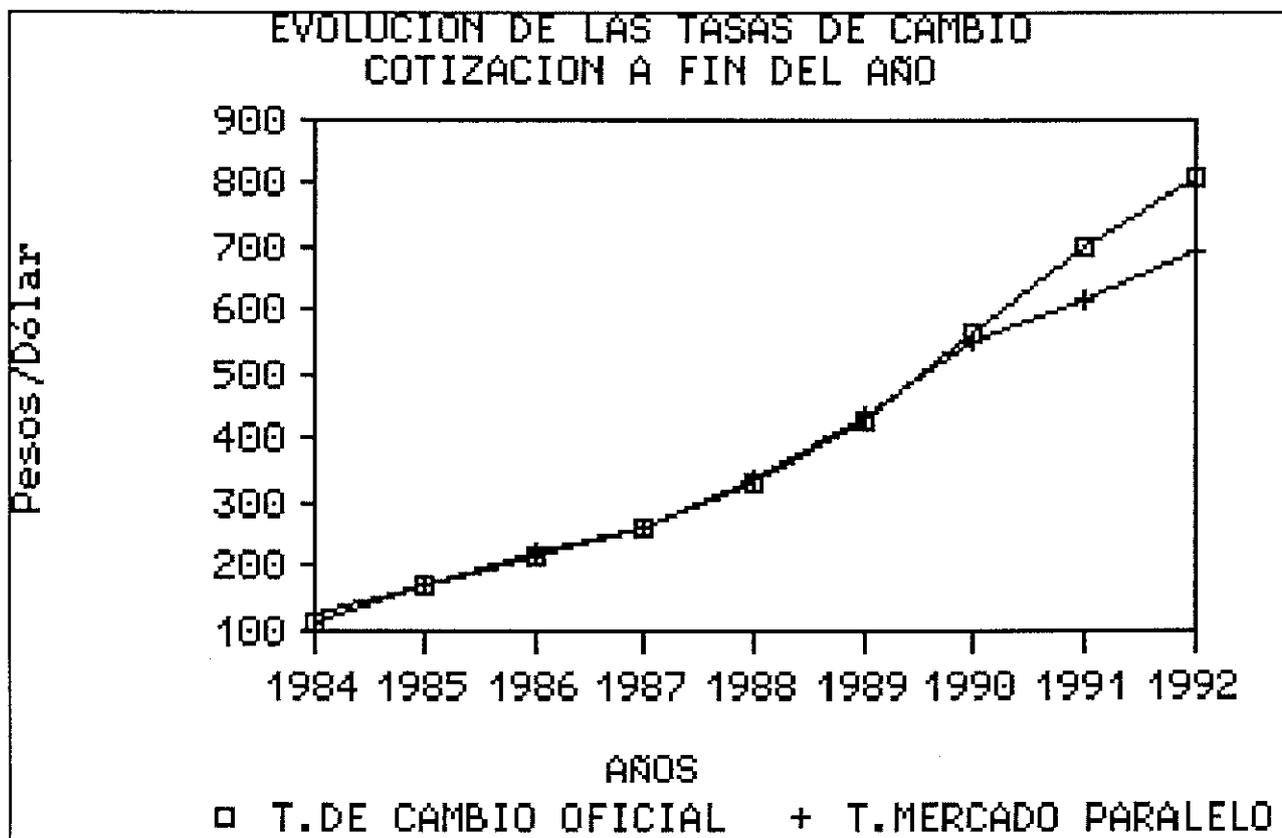
FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de la República 1923-1992.

- El comerciante ilegal adquirirá la divisa negra, independizada de su precio, cuando existen trabas para-arancelarias o administrativas para su importación legal. En este caso, el mercado no ofrece competencia al producto de contrabando.

Así, pues, el control de cambios, paradójicamente, "fomenta" el contrabando, toda vez que su drasticidad es proporcional a la escasez de divisas legales. Usualmente, va acompañado de controles y barreras cuantitativas y cualitativas a las importaciones. Por el contrario, la laxitud en dicho control, al amparo de una mayor disponibilidad de divisas, induce la flexibilización de otras medidas en favor de las importaciones legales, desestimulando el

contrabando.

Por otra parte, la existencia de un mercado libre de divisas, como el que se ha venido abriendo paso en la década de los noventa, por si solo, no garantiza la eliminación de los estímulos al contrabando, ya que en alguna medida los diferenciales de precio, entre la cotización del mercado cambiario y la del mercado libre, siguen dándose, en favor de este último. En tal virtud, aún existiendo un mercado libre de mercancías, el contrabando subsistirá toda vez que las divisas para el comerciante ilegal son más baratas.



Finalmente, el comercio ilegal hacia afuera sigue dándose y, como resultado del mismo, queda un fuerte monto de divisas que busca vincularse a la economía formal. El lavado de dólares, como única vía de vinculación, tendrá en el contrabando de mercancías una buena oportunidad de conseguirlo.

## 2.4 Política Monetaria

El propósito de este apartado es el de analizar los nexos que vinculan a la política monetaria con el fenómeno del contrabando.

El tema se ha dividido en dos partes que explican el comportamiento económico, en relación con la aplicación de la política monetaria. La primera parte hace un recuento de lo acontecido durante el período comprendido entre 1967-1990 y la segunda se ocupa de las notables reformas que en esta materia se han efectuado durante los años 90.

### 2.4.1 Período 1967-1990

Los objetivos de la política monetaria están centrados en fijar las tasas de encaje legal y marginal en el sistema bancario y financiero, establecer las tasas efectivas de interés tanto de captación como de colocación en el mercado y controlar los medios de pago mediante la contracción o expansión de los mismos, según lo amerite la situación. Sin embargo, en el contexto económico general, la política monetaria cumple como función primordial el control de la inflación.

Durante mucho tiempo predominó la creencia entre los responsables de la política económica, de que en materia del flujo internacional de capitales, el control de cambios era el instrumento más importante para prevenir por vías administrativas los movimientos de carácter especulativo. Esta idea se basa en la convicción oficial de que los capitales de corto plazo fluyen, no solo como resultado del diferencial entre las tasas de interés interna y externa, sino también como consecuencia de las expectativas de devaluación.

En Colombia y en naciones con un nivel de desarrollo similar, los agentes privados desconfían de la estabilidad macroeconómica y, en ausencia de controles cambiarios, el empleo de la devaluación como mecanismo para corregir desequilibrios del frente externo podría estimular la salida de capitales.

A este planteamiento se asocia el costo relativo del crédito que afecta directamente el grado de competencia existente, entre los comerciantes ilegales, los importadores y la industria nacional. A mediados de la década del setenta, el crédito bancario ordinario estuvo subsidiado.

Las fluctuaciones del costo del crédito interno con relación a las tasas de interés externas afectan las ganancias extraordinarias que se obtienen en el contrabando de mercancías. Cuando el cociente entre los tipos de interés doméstico y foráneo es superior a la unidad, las autoridades económicas adoptan diversas medidas, en los ámbitos cambiario y monetario, a efecto de compensar este diferencial por vías administrativas, evitando así un colapso en el sistema financiero interno. La industria y los importadores se someten a estas reglas de juego pero para el comerciante ilegal queda abierta la posibilidad de financiarse en el extranjero, incurriendo por tanto en costos operacionales más bajos, lo que incrementa el atractivo económico asociado al comercio ilícito.

Durante 1981-1982 la Junta Monetaria del Banco de la República, con el propósito de contribuir en la reactivación de la economía, adoptó entre otras las siguientes medidas: a) La progresiva eliminación del encaje marginal del ciento por ciento al que se había llegado por razones de control monetario. b) La paulatina disminución de los encajes en las corporaciones financieras. c) Reducción de los depósitos previos motivo importación, especialmente para materias primas. d) Permisibilidad al sistema bancario para hacer uso de un importante volumen de recursos congelados en virtud del encaje marginal antes mencionado. e) Autorización al fácil acceso del crédito privado internacional, para el endeudamiento de la empresa privada con miras a orientar dichos créditos a actividades productivas.

Entre los efectos derivados de la adopción de tales disposiciones, vale la pena destacar que, la reducción de los depósitos previos motivo importación, preferencialmente para materias primas, aparece como una forma de incentivar al importador, al eliminar los sobrecostos asociados a esta barrera Administrativa. En otros términos también puede afirmarse que las disposiciones mencionadas permitieron reducir la mayor rentabilidad del comercio ilegal frente a las importaciones.

#### 2.4.2 Período 1990-1994

El actual ordenamiento monetario es producto de los profundos cambios que introdujo la Constitución Política de Colombia en 1991. El artículo 372 de dicha Constitución, determinó que la Junta Directiva del Banco de la República sería la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, en remplazo de la anterior Junta Monetaria que operó desde 1963 hasta el primer semestre de 1991.

La Junta Directiva del Banco de la República, es un ente independiente del gobierno y queda establecido que los objetivos que debe perseguir son:

- Velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, en plena armonía con la política económica general.
- Regular el crecimiento de los medios de pago.

En el marco de estos objetivos desaparecen labores asignadas al banco central, como la de otorgar crédito de fomento o la de ser prestamista del gobierno, en este último caso, salvo en circunstancias especiales cuando el banco central podrá otorgar crédito de liquidez a los intermediarios financieros y éstos a su vez podrán extender crédito al gobierno. El Banco de la República actúa hoy en día como prestamista de última instancia del sector financiero, pero no del gobierno, las entidades públicas o del sector privado.

## Cuadro No

## Tasas efectivas de Interés (promedio) interna

AÑOS	CAPTACION	COLOCACION	MARGEN DE INTERMEDIACION
1983	37.6	47.1	9.5
1984	32.2	48.3	16.0
1985	34.7	43.5	8.8
1986	31.9	41.9	10.0
1987	32.8	42.2	9.4
1988	32.1	41.0	8.9
1989	34.9	43.3	8.4
1990	38.4	46.4	8.0
1991	37.0	46.8	9.8
1992	37.5	35.3	7.7

AÑOS	CAPTACION	COLOCACION	MARGEN DE INTERMEDIACION
1993	26.9	37.1	10.2

FUENTE: Superintendencia Bancaria

En los primeros años de la apertura económica los empresarios expresaron sus temores frente al ingreso acelerado de capitales, que podría revaluar significativamente la tasa de cambio, generando así una presión competitiva en el corto plazo para el sector productivo. En efecto, el Banco de la República trató de evitar el desajuste comprando todas las divisas que le ofrecían y además esterilizando el efecto expansivo de la cantidad de dinero, mediante la realización de Operaciones de Mercado Abierto (OMA) con unas tasas de interés atractivas, esta política rápidamente llegó a su nivel de ineficiencia, pues si bien era posible controlar la expansión de los medios de pago, se generaba el efecto contraproducente de inducir aumentos en las tasas de interés domésticas, que en 1991 alcanzaron uno de los niveles más altos de los últimos años (46.8%) como se observa en el cuadro No.

Cuadro No  
Indice de Precios  
(Variación %)

A Ñ O S	I P C	I P P	Devaluación
1990	29.1	29.9	31.3
1991	30.4	23.1	22.1
1992	27.1	17.9	11.0
1993	22.5	13.2	15.5

FUENTE: DANE - BANCO DE LA REPUBLICA

Paradójicamente, las altas tasas de interés se convirtieron en un mayor estímulo a la entrada de capitales al país. La JDBR rectificó su posición y la tasa de interés cayó ostensiblemente, situándose en 36.2% en promedio para el bienio 1992-1993. Producto de la inercia de años anteriores, en cuanto a estímulos a la entrada de

capitales, en los años 1992 y 1993 continuó el ingreso de divisas al país, aunque en este último año fue evidentemente menor.

El principal objetivo de las autoridades monetarias empezó a verse comprometido, ya que los índices de inflación pasaron de 29.1 en 1990 a 30.4 en 1991. En los años subsiguientes estos índices disminuyeron, pero pese a ello continuaron manteniéndose en niveles bastante altos: 27.1 en 1992 y 22.5 en 1993 (ver Cuadro No. ).

En suma, la política monetaria adelantada por los gobiernos colombianos durante las dos últimas décadas ha propugnado por mantener la inflación en niveles controlables. A pesar de que los índices correspondientes han bordeado incluso cifras cercanas al 30%, puede afirmarse que el objetivo se ha alcanzado en buena medida, sobre todo si se comparan los resultados del caso colombiano frente al contexto de América Latina.

Entre los costos asumidos por el país a efecto de lograr tal objetivo, la elevación de las tasas de interés se destaca como una de las principales consecuencias no deseables. En este sentido, la evolución de la política monetaria y el comportamiento de los precios del dinero en los mercados externos, pueden haberse constituido en un estímulo importante para la introducción de capitales especulativos a la economía colombiana.

## 2.5 ASPECTOS SOCIALES, POLITICOS Y CULTURALES.

### ASPECTOS SOCIALES

Principales Características de la Sociedad Colombiana a partir de la 2a. Postguerra.

En los últimos cuarenta y cinco años la población colombiana ha experimentado cambios sustanciales: de país rural hemos pasado a una urbanización del 70%; los 11.5 millones de habitantes de 1951 son hoy 35 millones, la tasa de crecimiento demográfico, que en los años 50 era del 3.2% está hoy por debajo del 2% y su proyección a los años 2005 - 2010 es del 1.4%, la expectativa de vida al nacer subió de 50 años en los años 50 a 68 años a comienzos de los 90; la tasa de mortalidad infantil bajó del 123.3 por mil a 48.6 por mil a comienzos de esta década.

El proceso de urbanización tuvo su punto máximo en los años 50 y contribuyó sustancialmente a la consolidación de una economía predominantemente urbana en la década del 80: consecuencia lógica, el paso relativo de las ciudades más grandes aumentó en lo

económico y político.

La población económicamente activa se ha movido hacia nuevos puestos de trabajo en industria y servicios, disminuyendo la ocupación en agricultura; migrantes de zonas minifundistas y latifundistas nutren esta movilidad que moderniza laboralmente el campo e incide en la distribución de la tierra.

Los índices de calidad de vida registran mejoramiento constante (características de la vivienda, acceso a conexiones de agua corriente, alcantarillado y electricidad, hacinamiento, prevalencia de ocupación por propietario, disponibilidad de calorías per cápita, población en riesgo de desnutrición, cobertura y nivel de la educación, tasa de analfabetismo, aumento de matrículas en la educación superior, tasa de participación de la mujer en el mercado laboral) y los estudiosos de la distribución del ingreso encuentran que su desigualdad disminuyó desde comienzos de la década del 70, coincidiendo con el crecimiento en el gasto público de característica redistributiva. No es claro que estos cambios, en principio muy positivos, se hayan reflejado al mismo ritmo en los marcos políticos y legales; de hecho, los conflictos sociales se han agudizado y el papel del estado como regulador de estos conflictos se ha oscurecido en forma considerable, disminuyendo la confianza de los ciudadanos en su real posibilidad de dar soluciones.

### Conformación del Grupo Contrabandista

En este marco, qué lugar ocupan los actores sociales del contrabando? Quiénes son?Cuál es su origen? En dónde reside la fortaleza del negocio? Tiene debilidades?

Procuraremos contestar estas preguntas bajo la óptica analítica, sin los sesgos que implica la construcción de un informe oficial.

El contrabando no es un fenómeno de reciente aparición en Colombia. Al mirar los aspectos culturales encontraremos muy viejas noticias al respecto, que en parte explican el por qué sectores muy amplios de la sociedad colombiana tienden un velo sobre la característica ilegal de este negocio.

El origen remoto del grupo contrabandista colombiano es la Costa Atlántica; ya en este siglo, antioqueños, vallunos, santandereanos, y núcleos del centro geográfico colombiano, entran a formar parte de él. Para el último núcleo mencionado, la participación comienza a ser muy importante en la medida en que se desarrolla la red de aeropuertos y pistas de aterrizaje, desde fines de la década del

50.

Volviendo a la Costa Atlántica, este grupo se conformó por personas y familias provenientes de las actividades comerciales y/o relacionadas con el transporte marítimo, además de ocasionales empresarios en otros sectores a los que la quiebra o pérdidas importantes en su actividad normal impulsaron hacia el comercio ilegal. Es posible que en las demás regiones mencionadas el origen haya sido parecido, por lo menos hasta el momento en que las ganancias ilícitas del narcotráfico, a partir de los años setenta, llevaron el volumen del negocio a los niveles actuales.

Hasta ahora hemos hablado de un grupo de contrabandistas en términos generales, pero es necesario abrir este grupo en dos: aquellos que se dedican fundamentalmente al contrabando de exportación y los que básicamente introducen ilegalmente mercancías al país. Aunque este trabajo se refiere al contrabando de importación, no sobra aclarar que las dos modalidades son aún más viejas que nuestra vida como nación y que el contrabando de exportación se relaciona antes que el de importación en los estudios sobre el tema.

Y es interesante introducir esta distinción por cuanto todos los estudios sobre narcotráfico parten, en la caracterización de sus actores, del supuesto de una transformación o alianza de los contrabandistas tradicionales con los narcotraficantes; en el caso de la transformación, ésta se da, como generalidad, entre los contrabandistas de exportación; sobre los contrabandistas de importación es muy difícil generalizar, aunque pueden haberse dado los dos casos, sobre todo en regiones diferentes a la costa norte del país, donde el ingreso de mercancías al territorio nacional se efectuaba, y se sigue efectuando, principalmente por la vía marítima. Este planteamiento excluye a la región de Urabá, cultural y políticamente ligada a Antioquia y tradicionalmente poseedora de pistas rudimentarias de descargue de mercancías de contrabando.

El proceso de urbanización acelerada, particularmente en la década del 70, proporcionó el capital humano para la red de distribución del contrabando en las ciudades de mayor tamaño y algunas de las intermedias: un fenómeno desconocido en el interior del país antes de esa época se generalizó: la distribución de mercancías de contrabando por pequeños comerciantes agrupados espacialmente, que dieron origen a la primera versión colombiana de un centro comercial, los sanandresitos, hoy parte integrante de la tipología urbana en buen número de ciudades.

Los pequeños intermediarios de ese entonces son hoy prósperos comerciantes que han modernizado sus instalaciones y sistemas de

atención al público, manejando inventarios de alto valor, mientras los recién llegados al negocio ocupan su lugar anterior. En una escala más baja, los actores sociales del sector informal también entran en la red de distribución, apropiándose del negocio callejero en las grandes ciudades.

En otros escenarios, personas de clase media, media alta y alta surten el mercado ilegal de la moda en pequeñas y medianas cantidades, bien sea distribuyendo a negocios establecidos, en comercios propios o en sus propias casas. No podemos olvidar a los especialistas en piezas y repuestos para equipos informáticos, automotores, y otras ramas de la industria o la tecnología.

Como podemos observar, el cuadro social del problema es complejo por cuanto abarca toda la gama de escalas de la sociedad colombiana, conformando un grupo de individuos no agremiados o asociados a los cuales identifica una total inconsciencia en relación al deber ciudadano de pagar al fisco los impuestos causados por la actividad comercial de introducir mercancías al país. Yendo más allá, también los identifica el convencimiento sobre la venalidad de los funcionarios con competencia o en posibilidad de reprimir este negocio, lo cual disminuye los riesgos del mismo al mínimo.

Adicionalmente, los grandes financistas del contrabando saben sobre la casi nula capacidad operativa de las instancias represivas, su falta de equipamiento y su escaso potencial en labores de inteligencia; en realidad, la distribución minorista más informalizada asume el mayor riesgo de pérdida por cuenta de la policía en grandes ciudades, y esto por su característica de venta callejera.

En este marco, los actores sociales del contrabando tienen un espacio dentro de la sociedad colombiana y en particular en sus comunidades, espacio con tradición histórica; una clientela establecida cada vez mayor; un nivel de acumulación sostenido que les permite extender sus actividades e irrumpir en los negocios legales con la ventaja de la liquidez: esta última característica contribuye en gran medida a garantizar el respeto de este grupo en sus comunidades; les permite hacer favores en términos monetarios, favores que después revierten en avances para un mejor posicionamiento social por cuanto son hechos a miembros del grupo regional dominante o personas ligadas a él, incluyendo aquellas que, por poseer representación política, están en posibilidad de ofrecer garantías y respaldo para las actividades ilegales cuando así se requiera.

A partir del establecimiento de estos contactos, un contrabandista

entra en la clasificación de clase emergente, expresión ésta acuñada en la década del 70 para referirse a los actores sociales provenientes del tráfico de marihuana que, dado el nivel de acumulación alcanzado, buscaban un sitio en la sociedad. En este proceso se adoptan valores y comportamientos de otras clases y grupos, abandonando poco a poco el modo típico del negociante ilegal, mimetizando así su actividad. Para las siguientes generaciones el sitio social está logrado y se consolida generalmente por alianzas de carácter matrimonial, apoyo o participación directa en la política regional e inversiones legales permanentes.

En cuanto a las personas provenientes de otros grupos o clases, su lugar dentro del grupo no se ve afectado por su actividad ilegal. Al contrario, podrían mejorar su posición por cuanto cubren necesidades específicas de miembros del grupo, y despiertan admiración y respeto por su enfrentamiento al riesgo y su forma exitosa de burlar la autoridad.

#### CONTRABANDISTAS Y NARCOTRAFICANTES.

Las referencias más viejas sobre tráfico de exportación de droga (hoja de coca) se encuentran en la época de la colonia. Para el presente siglo la cocaína procesada y exportada aparece por primera vez en Medellín en 1959.

La ligazón clara entre tráfico de drogas y contrabando (no necesariamente contrabandistas) comienza a verse en la Guajira y, en general, en la Costa Atlántica, a finales de los años 70. Como forma alternativa de repatriación de ganancias, los "marimberos" comienzan a introducir al territorio nacional las características "Ranger", ideales para el territorio en que se movilizaban otros vehículos de similares condiciones, televisores a color y betamax (por ese entonces una novedad en el país), electrodomésticos y, posteriormente, desde automóviles de gran lujo hasta acabados de construcción para sus casas.

En esta forma minimizaron el riesgo de transportar en efectivo las enormes cantidades de dólares producto de su actividad, muy perseguidas por las autoridades en los aeropuertos norteamericanos y con riesgo alto de pérdida si venían en vuelos ilegales. Esta actividad los relacionó en forma directa con los contrabandistas locales ya establecidos, a partir de la necesidad de conocer y utilizar sus canales de comercialización.

Sin embargo, el fenómeno de introducción de ganancias de narcotráfico al país por medio de contrabando sólo se generaliza y

se constituye en un problema mayor respecto al nivel histórico normal del mismo cuando el tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos se estabiliza en los primeros años de la década de los 80. Y es a partir de este momento cuando la subfacturación y sobrefacturación de operaciones de comercio exterior y la modalidad de exportación ficticia adquieren dimensiones preocupantes para el conjunto de los agentes económicos y el fisco.

Con los datos y análisis disponibles no podemos afirmar que todos los contrabandistas entraron al servicio del narcotráfico; ni siquiera es posible saber si sólo aportan sus redes de distribución y comercialización, o se benefician de una financiación extraordinaria que les ha permitido una ampliación sustancial de sus actividades.

Tampoco los analistas económicos han logrado acuerdo en los cálculos sobre las ganancias del narcotráfico o el porcentaje de éstas que ingresa al país por la vía del contrabando. Pero una señal a considerar en cuanto a los aspectos sociales es que, salvo casos aislados, el contrabando sigue siendo un negocio ilícito no permeado por las soluciones violentas que caracterizan la actividad de los narcotraficantes.

Sin ser posible la solución de los conflictos internos del negocio en los estrados judiciales, parecería que sus actores han desarrollado capacidad de negociación suficiente para evitar noticias truculentas con incidencia en los medios masivos de comunicación. Pero esto no quiere decir que, cuando el negocio corre riesgos reales, no pueda producirse una reacción violenta.

De hecho en los últimos años varios Directores de Aduanas y funcionarios de menor nivel han recibido amenazas de muerte en relación a casos concretos de represión de esta actividad, amenazas que la mayoría de las veces no se cumplen. La tradición del negocio ha logrado conformar un frente legal con abogados que cuidan los "derechos" de sus representados en todos los frentes: desde demandas de inconstitucionalidad, ante el Consejo de Estado, hasta los trámites de rutina en las instancias internas creadas por la despenalización, pasando por las asesorías necesarias para dar formas organizativas legales a sus negocios.

En la medida en que el negocio es exitoso y se consolida, la red de relaciones del grupo contrabandista se hace más intrincada y compleja, y cada vez más amarrada a los agentes económicos legales, en particular al sector financiero y a las instancias sociales y políticas. De este punto podemos pasar a los aspectos políticos que inciden en la perpetuación de este negocio, con los consiguientes perjuicios para la economía y el desarrollo de la cultura política

de los colombianos.

#### ASPECTOS POLÍTICOS.

Los problemas políticos colombianos han sido crecientes a partir de la segunda postguerra y su grado de complejidad ha aumentado considerablemente.

Si tomamos en cuenta la diversidad de partidos y movimientos existentes hoy, incluidos los frentes guerrilleros, del país bipartidista de los años 60 aparentemente no queda nada. Sin embargo, los analistas políticos coinciden en encontrar un vacío de representación en relación a la diversificación de intereses y la movilidad social y económica de la sociedad colombiana.

A pesar del crecimiento sostenido de la economía y al mejoramiento de los indicadores sociales, la renovación política es lenta y las condiciones que desembocaron en la promulgación de la Constitución Política de 1991 persisten en su gran mayoría.

La democratización de la vida nacional en todos los órdenes tropieza con graves inconvenientes, entre los cuales vale la pena mencionar el bajo grado de participación ciudadana, la interferencia creada por el movimiento guerrillero y el narcotráfico, la corrupción de la administración pública, la ineficiencia y burocratización de la misma, la evidente inoperancia del sistema judicial y la entronización de valores que acentúan la inclinación a la ganancia "fácil" y la aceptación de las grandes desigualdades sociales como algo natural.

Cómo se relacionan estos aspectos con el problema del contrabando?

La "descentralización", como parte de las acciones a seguir dentro de la concepción neoliberal del estado, ha marcado el rumbo de una serie de medidas de gobierno conocidas como "Modernización del Estado". Bajo esta denominación se han privatizado funciones que antes, en el marco de la economía protegida, desempeñaban entidades estatales.

Se han eliminado otras, consideradas innecesarias, y las plantas de personal han sufrido recortes a primera vista importantes. El esfuerzo por modernizar ha alcanzado a producir inversiones importantes en innovación tecnológica, sistematización, implante de los nuevos sistemas de control fiscal y de gestión, y modificaciones en las nóminas para propiciar la profesionalización de la administración pública.

A pesar de todo esto, los principios de economía, eficiencia y eficacia, no son claramente cumplidos por el aparato estatal en su conjunto y, en ciertos sectores, la ausencia del Estado como ordenador social y administrador de los intereses colectivos es palpable.

De otra parte, no es claro que las funciones de apoyo a la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo se hayan desempeñado eficientemente y hasta el momento la inversión social ha sido pobre. Tan deficiente es el cumplimiento de ciertas funciones básicas, como la defensa de la propiedad privada, que hoy las compañías e individuos dedicados a suplir esta deficiencia constituyen un sector próspero de los servicios privados.

En estas condiciones, la utilidad de no evadir no es clara para el conjunto de los agentes económicos. Las conductas ilegales en este sentido encuentran su justificación en la ineficiencia del Estado para el uso de los recursos captados por la vía impositiva y en la corrupción imperante en la administración pública.

Esta evasión de "cuello blanco" ha llegado a obtener patente social y empresarial y llevarla a cabo sin problemas no ocasiona sanción social, sino el reconocimiento del éxito. De ahí a admitir la legitimidad del contrabando la distancia es corta. Los mismos contrabandistas asimilan sus actuaciones ilegales a una postura de reto al Estado.

Y el grueso de los consumidores se rige por el aspecto precio, sin tener conciencia sobre el correcto comportamiento ciudadano, la solidaridad social, la fisura creada a la legalidad por el simple hecho de comprar una caja de cigarrillos de contrabando.

Pero el aspecto más grave tras esta actitud de inconsciencia y/o desafío es que "ciudadanos sin derechos son ciudadanos sin deberes". Y, desafortunadamente, el bajo grado de desarrollo de la democracia en Colombia, la ausencia de canales reales para la participación ciudadana, la concentración del poder político y económico y el cierre de los normales sistemas de ascenso social, dejan al ciudadano inerme frente a las instancias del poder, apuntalando su convencimiento de la poca utilidad del "hacer legal" cuando todos conocen a alguien a quien el "hacer ilegal" le ha producido resultados.

Si a esto le agregamos los numerosos ejemplos en que representantes del poder político aparecen como mediadores a favor del infractor, o como sus abiertos defensores, o peor aún, como actores de la ilegalidad, caso que, por extraño que parezca en un país democrático, también se ha dado, comprenderemos que para el común

de los ciudadanos, la infracción no parezca tal y el infractor menos aún.

Pero el auge del contrabando y la impunidad con que se ejerce la actividad son sólo parte de la gran crisis de gobernabilidad en que vive el país. Crisis que comienza en la poca representación de los intereses ciudadanos a nivel legislativo y la muy arraigada idea sobre la corrupción de quienes ostentan la representación política, pasa por la racha de más de cincuenta años en que los conflictos se han resuelto en forma violenta, porque las instancias de solución legal de los mismos son inoperantes, y desemboca hoy en la incapacidad del aparato estatal frente a las demandas de la población.

La forma en que se maneja la administración pública contribuye en gran parte a esta crisis. Porque la neutralidad del Estado no es palpable para la población. Ni en cuanto al proceso de toma de decisiones, que en la mayoría de los casos no contempla la concertación como método, ni en cuanto al estilo de gerencia, profundamente permeado aún por las viejas costumbres clientelistas.

De hecho, los colombianos siempre estamos buscando la forma de no someternos a la cola, porque el convencimiento general es que la mejor manera de realizar un trámite es saltarla, a través de un amigo, del amigo de un amigo, o de la propina directa o indirecta. No confiamos en la cola, porque no nos percibimos como iguales frente a un Estado que nos debería garantizar la igualdad.

Esta cultura de la desigualdad, que no se corresponde con los procesos sociales vividos, no se ha podido romper, y muy posiblemente no se romperá sino con el desarrollo pleno de las reglas de juego que nos da la Constitución Política de 1991.

Pero las instancias e instrumentos han tenido un muy lento desarrollo en el tiempo y su consolidación se ve lejana: en particular la Fiscalía, la Procuraduría y la rama jurisdiccional, a pesar de las bases sentadas en estos tres años y la experiencia acumulada anterior, no han extendido suficientemente su acción ni afinado su quehacer técnico.

Los sistemas de planeación y control de gestión apenas comienzan a implementarse, y en pocas entidades se les da importancia real, por lo cual las acciones hacia adentro y hacia afuera no presentan la coordinación requerida para producir una acción conjunta que sea notoria, y social y políticamente produzca efecto.

De otro lado, los medios de comunicación no procuran al público información calificada, sino meramente descriptiva; salvo algunos

casos de periodismo investigativo, la documentación de la información es pobre y poco técnica, lo cual agrava las posibilidades de participación actuante de la ciudadanía.

En estas condiciones, la necesidad de recuperar la autoridad del Estado, su neutralidad, y construir su eficacia y eficiencia para un país moderno, en donde sea claro, y más aún desde el punto de vista legal, qué es lo permitido y qué no, es fundamental para los futuros desarrollos del país.

Porque en el caso particular del contrabando, las difusas fronteras entre lo legal y lo ilegal y la instauración permanente de un mecanismo extraordinario como la amnistía (legalización) como salida a situaciones de infracción, aunados a la casi inexistencia del riesgo por la poca credibilidad en el sistema sancionatorio, configuran claramente una crisis de gobernabilidad.

Y, en este caso, o la ley no es adecuada a la realidad social y política del país o no lo interpreta y es necesaria su revisión para ajustarla al quehacer y la cultura nacional o, sí es adecuada y lo que falla es la voluntad política y/o la capacidad real del Estado para hacerla cumplir (dependiente o de la voluntad política o del estilo administrativo).

En este punto es donde nuevamente la poca representatividad de los actores políticos (aunque puede haber excepciones) respecto a los intereses colectivos hace que la voluntad política sea, en vez de un factor de impulso, una interferencia negativa cuando la voluntad y el estilo administrativo son factores de avance.

En palabras de Cepeda, "la sostenibilidad de las reformas económicas está ligada a una liberalización de la vida política, es cierto, pero también a una racionalización, por así decirlo, de las instituciones y mecanismos que canalizan e influyen en el proceso político, cuya calidad y orientación afectarán directamente el destino del nuevo modelo económico. La apatía, el cinismo, la desconfianza, no constituyen ciertamente la mejor garantía para la sostenibilidad de este modelo".

En lo que se refiere al contrabando, la única manera de no deformar el entendimiento de los diversos sectores sociales sobre el problema es hacer aparecer el riesgo de la actividad en forma sustancial, lograr que el sistema sancionatorio gane credibilidad, y aclarar las difusas fronteras actuales entre lo legal y lo ilegal a nivel legislativo.

No sobra invitar a la reflexión sobre la caracterización del contrabando como infracción. Países exitosos en la lucha contra la

evasión fiscal no han dejado nunca de considerarlo un delito penal, sin necesidad de una jurisdicción especial, y esto les ha funcionado porque hay credibilidad sobre el sistema sancionatorio y la voluntad política ha sido factor de impulso en el fortalecimiento de la real capacidad del estado para actuar contra el delito.

Pero el estado político de consideración sobre el contrabando no es muy diferente del de otros problemas nacionales. El ambiente general de permisividad e impunidad hace muy difícil atacar un solo frente de ilegalidad, entre los muchos que podemos encontrar en Colombia; si bien es cierto se pueden hacer avances parciales en el tratamiento de problemas particulares como el que nos ocupa, sólo el cambio gradual en las demás instancias estatales relacionadas apuntalaría definitivamente al éxito en la lucha contra el contrabando.

Muy en particular, el tratamiento y la solución política que el gobierno dé al problema del narcotráfico incidirá directamente en el éxito de la lucha contra el contrabando y la disminución del problema. Es bien sabido que una parte indeterminada de las ganancias ilegales del tráfico de drogas se introducen al país en forma de contrabando y se monetizan con su venta o como reintegros de divisas por exportaciones ficticias.

En este momento la evasión total a los impuestos de comercio exterior corre en buena medida por cuenta de la necesidad de repatriación de ganancias de tráfico de drogas; este factor crea sesgos que no pueden dejarse de lado cuando la voluntad política entra en juego e inciden muy directamente en el diseño de políticas e instrumentos de represión del contrabando.

#### ASPECTOS CULTURALES

Partimos acá de una definición de cultura que va más allá del conjunto de objetos inventados, fabricados y usados por el hombre en su devenir transformador y cubre el conjunto de instituciones en que se organizan e instituyen los hombres y las ideas y conceptos que rigen el comportamiento social y distinguen a cada sociedad.

Hay interrelación entre cosas, instituciones, conceptos e ideas y, esta interrelación, produce acumulativamente modificaciones en todos los conjuntos, conformando el acervo cultural de un pueblo. La cultura está ligada en todas las sociedades al transcurrir de la historia; así, particularmente en el terreno de las ideas y conceptos y, por consiguiente, en la construcción de las costumbres, la antigüedad de los comportamientos sociales y

económicos nos da una seña sobre el grado de profundidad con que fijan ciertas creencias y opiniones en la mentalidad colectiva.

Es útil entonces repasar someramente el paso del contrabando a nuestra historia. No se conocen antecedentes de actividades de contrabando en nuestras sociedades indígenas; esta ausencia es explicable por el grado de desarrollo de estas comunidades, que practicaban el intercambio de mercancías sin que el afán de lucro y la posibilidad de una acumulación privada de ganancias estuviera presentes.

Las primeras noticias de actividades de contrabando se encuentran para el período de la colonia. Uno de los productos más comercializados por la vía ilegal desde el Siglo XVII fue el palo Brasil, de gran valor para la obtención de tintas, muy común en el territorio colonial de la Gobernación del Magdalena y en particular en los extremos norte y sur de la Guajira y en el Centro del departamento del Cesar; se registraron para este período abundantes quejas porque de lo embarcado poco llegaba a España, mientras en Inglaterra, Holanda, Curazao y Jamaica, se recibía en abundancia.

El tabaco, sometido a monopolio en la época colonial, fue uno de los productos más comercializados internamente de manera ilegal: sólo hacia 1850, cuando se liberó su cultivo, terminó el contrabando interno de ese producto.

El oro y la plata fueron otro renglón importante de la ilegalidad en la colonia y, aún hoy, son objeto de comercio ilícito, sin aleación o en piezas de joyería.

Las restricciones monopólicas impuestas por la corona española a sus colonias y la casi total ausencia de producción de manufacturas en los territorios de ultramar, sirvieron como acicate a la ampliación del comercio ilegal, particularmente de importación. Y la costumbre ya iniciada se arraigó definitivamente a medida que la capacidad de consumo de españoles y criollos fue creciendo con el asentamiento de la colonización.

En el Siglo XVI era intenso el tráfico comercial con España, siendo Cartagena el primer punto de salida y entrada de mercancías que luego llegaban al interior del continente por la vía del río Magdalena.

Bajo la gobernación de Pedro de Zapata en el Siglo XVII se abrió el Canal del Dique, institucionalizando el río como vía única de comunicación y comercio Cartagena - Santafé. La influencia de los comerciantes y sus recursos aumentaron. Sus relaciones con las

autoridades se hicieron estrechas, y la costumbre de soborno para el contrabando (fundamentalmente proveniente de Inglaterra) se institucionalizó.

Además del introducido por los comerciantes criollos, otros mercaderes de Jamaica y Curazao establecieron expendios a orillas del río, abastecidos con bienes introducidos por la Guajira. Los comerciantes legales compraban en Cartagena una ínfima parte de la cuota asignada por las autoridades españolas para introducir productos provenientes de la metrópoli y en Mompox la completaban con la mercancía ilegal. Las trabas fiscales, la burocracia y la tendencia a la corrupción administrativa impulsaron el contrabando.

Por lo demás, los productos provenientes de países europeos diferentes a España llevaban ventaja en calidad y precio. Siguiendo el relato del historiador Aníbal Noguera:

"En Cartagena y Mompox se originaba el astuto fraude. Hasta tenía su jerga especial. Al latrocinio de los empleados le llamaban "comer y dejar comer". Jorge Juan y Antonio Ulloa en sus Noticias Secretas de América hacen este comentario a la delincuencia contrabandista granadina: "Pudiendo aquellos jueces apoderarse de toda la carga de una embarcación que lleva géneros prohibidos, y quedar muy interesados con la parte que les toca o con toda ella, no lo ejecutan y se contentan con una cosa moderada, dejando que pase libre el introductor, cuando haciéndolo en aquella forma cumplen con las obligaciones de sus empleos, sirven al soberano, al bien público y quedarían con una utilidad considerable; pero ellos tienen muy buenas razones para no hacerlo así; pues si decomisaran alguna cantidad de géneros una vez no volverían más contrabandistas a aquel puerto y entonces no tendrían ocasión de hacer segundo decomiso ni oportunidad de que les dieran dinero alguno por su disimulo; y como estas ocasiones se repiten con tanta frecuencia, tienen una renta muy considerable en no interceptar los contrabandos, de lo cual se privarían si cumplieran con su obligación. Los corregidores y oficiales reales conocen mejor lo que les hace más cuenta, y es por esto que cuando llegan a sus puertos algunos contrabandos, no solo no ponen mala cara a los introductores, más al contrario, los obsequian y congratulan para obligarlos a que vuelvan a sus puertos seguros de su amistad. En presencia de uno de nosotros sucedió en cierto puerto, que hallándose varios comerciantes con designio de pasar a Panamá para emplear en ropa de contrabando, y si no la hubiese pronta allí pasar a la Costa de Nueva España a comprar géneros de China, el mismo gobernador después de haberlos obsequiado, y asegurado que hallarían firme su amistad, les dijo que esperaba se dignaran preferir aquel puerto a otro cualquiera, que él les daría la misma equidad que la que podían esperar en ninguna otra parte. La causa

de esta escandalosa prostitución, era que acababa de tomar posesión de su empleo y como los contrabandistas no conocían todavía su genio o inclinación, quería hacerse conocer para que corriese la voz y acudiesen muchos al paraje donde él gobernaba. "La misma historia de siempre. Con los excesivos derechos aduaneros se opera el crecimiento del contrabando. Y, por más aduanillas que se instalen, se cumple desde entonces la sentencia que en su famoso informe en 1805 escribiera don José Ignacio de Pombo: "El contrabando por mayor no puede hacerse sin el conocimiento de los que están encargados de impedirlo".

En su diario de viaje por el Magdalena (1801) el barón Alejandro de Humboldt anota en sus observaciones sobre el comercio en el río Magdalena: "... en resumen, todos los productos de fábrica (el país mismo no elabora nada)... son importados a través del Río Grande... Mompo es el lugar de depósito para ambos (Cartagena y Santa Marta) este último goza de grandes privilegios e invade el Reino de Nueva Granada con contrabando de Jamaica, Curazao.... El contrabando llega al río principalmente: 1) Por las bocas o desembarcando al este de Galerazamba al pie del volcán que nunca arde y transportando la mercancía al río; 2) Por San Agustín de Playas Blancas, donde uno está muy cerca del mar en el estero y de las Islas del Rosario tan cómodamente situadas para el contrabando; 3) A través del Caño Cesar cerca del Banco saliendo de Riohacha, fuerte principal de todo contrabando, a través de Valledupar. Gran cantidad va también directamente por el río Catatumbo desde Riohacha y Maracaibo y hacia Ocaña y Vélez. Esta mercancía prohibida se reparte a Antioquia por las vías de Mompo, río Cauca corriente arriba, por San Bartolomé y principalmente por el río Nare; a Santafé por brazo de Ocaña y Puente Real o Vélez; hacia Socorro por el Sogamoso; hacia Popayán sobre la bodega de Honda, entendiéndose con los respectivos administradores; hacia Neiva, por el Río Grande, más allá, corriente arriba".

En sus memorias Aquileo Parra, recordando su primer viaje a Magangué por la vía de Carare realizado en 1845, escribió: "Como la hermosa y hospitalaria Mompo, reina en otro tiempo del Magdalena, debió su prosperidad en la época colonial al contrabando de mercancías extranjeras, procedentes de algunas de las Antillas, que se introducían por Riohacha para el expendio en aquella ciudad, así el crédito de que gozan las ferias de Magangué fue debido, en parte, a la venta de ciertas mercancías que se introducían sin pagar derechos de Aduana, y al cambio subrepticio del oro antioqueño, que no era de libre exportación en el tiempo a que me refiero..... Si a esto se agrega los bajos precios, comparados con los de la plaza de Bogotá, a que se compraban ciertos artículos de procedencia extranjera, fácilmente se comprenderá que para pequeños capitales no había entonces colocación más ventajosa que la que

brindaban las ferias de Magangué; y que valía por tanto la pena de arrostrar para concurrir a ellas, todos los peligros que ofrecían esos viajes, más las incomparables penalidades de la subida del Magdalena en canoas o champanes".

En las investigaciones sobre historia económica colombiana encontramos frecuentes alusiones a la historia del contrabando; más recientemente, ya no historiadores sino economistas han estudiado sus consecuencias sobre la producción nacional y los ingresos fiscales, han intentado calcular su tasa de ganancia y debatido metodologías para su medición.

La literatura nacional contiene numerosas referencias a él, y la música popular lo trata, principalmente en dos conocidas composiciones del maestro Rafael Escalona: el Almirante Padilla y El Chevrolito, que todos los colombianos oímos desde la década del cincuenta.

Estas canciones reflejan en su letra el sentir popular sobre el contrabandista y el contrabando, como actividad, y sobre la autoridad que se ejerce frente a él; aunque la primera contenga algún tono de reproche al amigo, por estar en esta actividad, puede más el sentimiento amistoso.

Estas manifestaciones de interés en la actividad del contrabando y las que de ella se derivan nos indican su importancia en la colectividad, pues desde autores populares hasta premios Nobel de literatura, funcionarios públicos, historiadores, dirigentes gremiales y políticos, se refieren al tema y dejan su huella en la opinión masiva.

La permisividad cultural hacia el contrabando termina modificando el entorno legal del problema y el pensamiento de las instituciones sobre el mismo. La aceptación social perfora la fortaleza de la ley como expresión de la conveniencia colectiva, influye la voluntad política y transforma, volviéndolos imprecisos, los límites entre lo legalmente permitido y lo prohibido.

Desde los años 50 hasta hoy hemos abierto el tráfico de mercancías por encima de la concepción legal original: régimen de San Andrés y Providencia, legalización de los sanandresitos, primero por las autoridades locales y luego por otras del orden nacional (aprobación de cooperativas y otros reconocimientos empresariales), zonas francas y de libre comercio, despenalización del contrabando, programas de saneamiento aduanero, institucionalización de las declaraciones de legalización.

Y todo esto ha acentuado los conceptos culturales originales sobre

el problema, porque el Estado no ha construido los sistemas e instrumentos de control necesarios para garantizar un alto nivel de riesgo en las actividades ilegales y dar al mismo tiempo fluidez operativa a la actividad del comercio exterior.

Ahí está la respuesta a la conocida inquietud sobre el por qué no hay reacciones masivas positivas cuando se invoca el principio de la buena fe para desmontar restricciones administrativas: en primer lugar, la cultura de la ilegalidad está tan profundamente arraigada en los colombianos que no basta con las muestras de eficiencia que en un momento determinado puedan dar las instituciones; en segundo lugar no es lógico desde el punto de vista administrativo abrir perforaciones al sistema legal sin asegurar la presencia estatal y el peso de su autoridad sobre quienes quieren utilizar todos los medios posibles para obtener ganancias ilegales; en tercer lugar, la capacidad real de las instituciones para interferir procesos ilegales es todavía muy débil y las líneas de fortalecimiento no son claras; por último, la extensión de la corrupción en muchos niveles institucionales se constituye en obstáculo considerable para el desarrollo interno de las entidades responsables del control.

Desde el punto de vista de los consumidores de mercancías de contrabando los aspectos culturales pesan en relación a su posición dentro de la sociedad y los conceptos e ideas sobre los bienes, su precio y calidad. La universalización de los patrones de consumo, más acelerada en nuestro país en la medida en que se profundiza la política de apertura económica, la extensión del acceso a los sistemas de comunicación y en particular a canales extranjeros de televisión, han ido modelando el gusto del consumidor y por consiguiente su demanda por artículos extranjeros.

Los niños y los jóvenes son segmentos de la población particularmente sensibles a esta forzada educación para el consumo, mientras los adultos son impulsados a la compra de mercancías extranjeras por efecto demostración e ideas respecto al status social y su relación con la posesión de determinados bienes y el uso de ciertas marcas.

Ocasionalmente hay campañas publicitarias de los productores en contra del consumo de determinados artículos de contrabando; sin embargo, no es suficiente un recordatorio ocasional para cambiar ideas tan arraigadas como la calidad superior del producto extranjero, su mejor diseño y mayor duración y, aunque no en todos los artículos, su precio más favorable. Las campañas institucionales no hacen presencia masiva en los medios por su poca frecuencia y baja calidad desde el punto de vista publicitario: su impacto es inexistente en la práctica.

En resumen, el problema cultural respecto al contrabando proviene de la aceptación de esta actividad, aceptación que tiene sus raíces en los comienzos del período colonial y que se ha ido fortaleciendo con el tiempo.

De otra parte, la base real de esta aceptación es que en otros tiempos la actividad del contrabandista proveyó a la sociedad de bienes necesarios o escasos cuya importación legal estaba prohibida o altamente gravada, cubriendo así una necesidad social sentida y, al cambiar las condiciones de prohibición y gravamen en forma favorable a la legalidad, la forma clandestina de la actividad estaba arraigada en exceso y no cambió. Así mismo, las motivaciones culturales que inducen a los consumidores a la compra de mercancías de contrabando se hicieron más fuertes y la respuesta de las instituciones no fue adecuada ni suficiente para enfrentar el problema.

### 3. CONTRABANDO: CONCEPCION GENERAL, DEFINICION Y MODALIDADES

#### 3.1 CONTRABANDO ABIERTO

Se entiende por contrabando abierto la introducción de mercancías extranjeras a territorio nacional, sin el cumplimiento de las normas y trámites aduaneros vigentes ante la autoridad competente y sin el pago de los correspondientes derechos de importación.

El contrabando abierto se caracteriza por que existe un ocultamiento total o parcial de las mercancías. Cuando el ocultamiento de la mercancía es total, los contrabandistas acostumbran a utilizar un documento "respaldo", por ejemplo un manifiesto de carga o una declaración de tránsito, para ser presentado a las autoridades aduaneras en caso de ser detectados.

Cuando el ocultamiento de la mercancía es parcial, los contrabandistas presentan a las autoridades aduaneras manifiestos de carga, declaraciones de tránsito, o declaraciones de importación amparando solo una parte de las mercancías introducidas. Comúnmente se denomina "dobleteo".

##### 3.1.1 Modalidades de Introducción.

Desde el punto de vista espacial, el contrabando abierto de mercancías se realiza tanto por lugares habilitados como por lugares no habilitados.

A través de los últimos quince años, las modalidades de

introducción han variado, dependiendo de la importancia e intensidad de las medidas represivas, de la política arancelaria y de la flexibilidad de las normas aduaneras.

#### Introducción por Lugares no Habilitados.

Se considera contrabando abierto por lugares no habilitados, el contrabando que se realiza por áreas fronterizas, embarcaderos, muelles, puertos marítimos, puertos fluviales y aeropuertos no habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para efectos de comercio internacional.

Hasta comienzos de la década de los noventa y previo al proceso de apertura, la introducción por lugares no habilitados, asociada con la ilegal sustracción de mercancías de zonas francas, fueron modalidades de introducción generalizadas, aprovechando la imposibilidad de cubrir las fronteras con Venezuela y Ecuador, fundamentalmente.

Así mismo, los reducidos recursos humanos y técnicos continuamente impidieron controlar las considerables extensiones de las costas pacífica (1.300 Km) y atlántica (1.600 Km), permitiendo la reducción del riesgo de detectar el contrabando por parte de las autoridades aduaneras.

De igual manera, durante los años de existencia del resguardo nacional de aduanas fue imposible cubrir la totalidad del territorio nacional (1.138.914 Kilómetros cuadrados de área) y de ubicar medios de transporte aéreos descargando en aeropuertos no habilitados.

El importante significado que en el pasado tuvo la lucha contra el contrabando abierto por lugares no habilitados se medía por el cubrimiento territorial desplegado por el personal armado de la aduana y por los "dispositivos" que realizaban. Por ejemplo en octubre 1981 en un reporte internacional de la revista Progreso publicado en la República, se afirmaba: "El estado sólo está en la capacidad de controlar el uno por ciento del contrabando que llega al país" debido a que "El resguardo dispone de 3.800 hombres para proteger 9.242 kilómetros de frontera" de los cuales había "2.000 efectivos mal armados y 400 debían cubrir 2.900 kilómetros de costa. Para librar esta difícil y desigual lucha el personal que vela por el comercio legal cuenta con dos guardacostas y unas lanchas rudimentarias y el avión DC3 de la segunda guerra mundial se destruyó en un accidente." (1)

En tal sentido, se constituía en prioridad para la DGA contar con recursos humanos y técnicos adecuados para atacar el contrabando e

incrementar las aprehensiones y decomisos, los dos indicativos más importantes para ponderar la lucha contra el contrabando. En diciembre de 1981 el General (r) José María Rivas Forero, director de la DGA afirmaba que a pesar de las fallas humanas del resguardo, de las condiciones infrahumanas, la mala preparación de la gente y de los equipos inadecuados, los decomisos habían ascendido durante 1981 a 3.000 millones de pesos, pero insistía en la necesidad de dotar de mejores elementos al resguardo para lo cual se tenía proyectado la adquisición de una flota de aviones, 20 lanchas y 100 camperos y equipos de comunicación telex para incrementar la lucha contra el contrabando. (2)

### Introducción por Lugares Habilitados.

Durante las dos pasadas décadas los lugares habilitados para ingresar mercancías extranjeras han sido prácticamente los mismos: Los aeropuertos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Pereira y Bucaramanga; los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Tumaco; las áreas de fondeo del Golfo de Urabá (Turbo) y el Puerto de Leticia; Los Puentes Internacionales Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander en Cúcuta, el de Rumichaca en Ipiales, Paraguachón en la Guajira y Arauca; y finalmente el Puerto de San Andrés con legislación especial. En los últimos cuatro años, fueron habilitados el Aeropuerto de Santa Ana en Cartago y Bahía Portete en la Guajira.

A pesar de no existir un número considerable de lugares habilitados que controlar, el contrabando por estos lugares ha sido posible históricamente por la corrupción de funcionarios aduaneros y de otras autoridades, a lo que se agrega la disposición de inadecuados mecanismos técnicos de control, la escasez de personal y la existencia de procedimientos y normas laxas.

Con relación al problema de la corrupción, el diario El Mundo de Medellín afirmaba que los "Contrabandistas sobornan a la aduana, policía, INTRA, Aerocivil, Colpuertos, Incomex, DAS. Se calcula que el 15% del total de contrabando ingresado en 1987 de 130.000 millones de pesos, correspondió al pago en sobornos, es decir una cifra entre 13 y 20 mil millones de pesos. Pero si se toma una cifra más realista de mil millones de dólares, los pagos en sobornos estarían entre 23 y 30 mil millones de pesos. La llegada del contrabando de Panamá ya no es en pequeñas embarcaciones, sino en enormes aviones fleteados por las mafias del contrabando".(3)

A partir del año 1991 se presentaron tres reestructuraciones en la aduana que se caracterizaron por la eliminación del cuerpo represivo de la institución, la drástica reducción de funcionarios

disponibles en los lugares de arribo y por la eliminación de algunos mecanismos de control en estos lugares. Bajo estos cambios, existe una alta probabilidad de que un importante número de operaciones de contrabando que en el pasado se realizaban por lugares no habilitados, se estén haciendo hoy por lugares habilitados al haber disminuido los riesgos de ser detectados.

### 3.1.2 Principales Mercancías de Contrabando y Sectores afectados.

Si bien prácticamente todas las mercancías objeto de comercio internacional son susceptibles de ser introducidas de contrabando al territorio nacional, tradicionalmente se han identificado como las de mayor movimiento en el comercio ilícito: cigarrillos, licores, electrodomésticos, vehículos, textiles y confecciones, alimentos, calzado y autopartes, entre otras.

La introducción ilegal de cualquier mercancía depende, entre otros, de los siguientes factores: la rentabilidad, el grado de riesgo de ser detectados, las restricciones internas para importar, la estacionalidad de la mercancía en otros países, la disponibilidad de dólares negros, los diferenciales cambiarios y las condiciones internas del mercado a lo largo del año.

En los siguientes puntos se presenta una breve descripción de la evolución del fenómeno del contrabando por tipo de mercancía y algunos ejemplos relevantes, desde finales de la década de los setenta.

Algunas cifras estimadas por los gremios y en especial por Fenalco, sobre contrabando y evasión dan una idea de la magnitud del problema para cada uno de los casos señalados.

#### 3.1.2.1 PRINCIPALES MERCANCIAS DE CONTRABANDO

##### Cigarrillos (Tabaco).

El contrabando de cigarrillo ha sido uno de los más preocupantes por sus implicaciones fiscales tanto en los departamentos como en la nación, así como por sus efectos en la producción nacional y en los niveles de empleo, en la producción tabacalera y en la industria del cigarrillo. Así mismo, el contrabando de cigarrillos ha sido el de más clara manifestación por la amplia libertad de su

oferta y demanda en todo el territorio nacional.

1) Contrabando y Evasión Fiscal Estimados:

Año	Contrabando (Millones de Cajetillas)	Evasión Fiscal (Millones de Pesos Ctes)	Fecha y Publicación de los Datos
1978	350	2.350	(I-29-79 La Rep. P.6A)
1980	473	7.800	(IV-19-81 El Esp. P.1A)
1981	600	14.000	(XI-12-82 El Tiem. P.7B)
1991	250	110.000	(V-16-91 La Rep. P.1B)

Fuente: Tomado de Informes de prensa.

Es importante resaltar la disminución del contrabando estimado de cajetillas en el término de diez años, en un porcentaje aproximado al 240%.

3) Evolución desde 1993.

No obstante la considerable reducción del impuesto al consumo que recaía sobre el cigarrillo, al fijarse en el 35%, la empresa Coltabaco sostiene que la reducción del impuesto al consumo no es suficiente, puesto que el contrabando procedente principalmente de Estados Unidos y Venezuela se ha mantenido. Por ese motivo el Presidente de Coltabaco considera que "para que el sector mejore su situación, además de la modificación en materia tributaria, se necesitan controles efectivos por parte de la Aduana y las autoridades departamentales.

Las dificultades de la industria tabacalera nacional se notan en el registro de pérdidas operacionales por más de \$10.000 millones al finalizar 1993 y en el despido de 117 operarios autorizado por el Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, cabría preguntar si las dificultades presentadas por el sector obedecen al problema del contrabando y a los impuestos vigentes para el consumo, o si existen otros factores como la productividad y el manejo financiero, que estén afectando en una mayor medida la producción de cigarrillos nacionales.

Licores

Al igual que el cigarrillo, el contrabando de licores afecta de

manera considerable los fiscos departamentales y nacional. Adicionalmente genera un impacto negativo sobre la producción nacional de licores al existir en el mercado bebidas extranjeras de alta calidad que fácilmente desplazan el consumo de los licores nacionales.

### 1) Contrabando y Evasión Fiscal Estimados:

Año	Contrabando (Cajas Licor)	Evasión Fiscal (Pesos Ctes)	Fecha y Diario de Publicación de Datos
1978	650.000	1.300 millones	(I-26-79 La Rep. p.3A)
1989	330.000	21.500 millones	(X-29-90 El País p.3A)
1990	325.000	12.500 millones	(IV-23-91 N. Sig. p. 8)
1992	530.000	15.000 millones	(XI-25-92 El Tiempo )

Fuente: Tomado de Informes de prensa.

En el término de doce años el contrabando estimado de cajas de licor se había reducido en un 100%, pero en solo dos años, de 1990 a 1992, se presenta un preocupante incremento superior al 60%.

### *Contrabando* Textiles

El sector textil ha sido considerado como uno de los más importantes en el contexto de la industria nacional. Por tal razón cualquier síntoma de crisis genera revuelo en el ámbito económico por las implicaciones en los niveles de empleo y en la producción.

Las diferentes crisis que ha manifestado el sector desde finales de los setenta han sido asociadas a diferentes causas, como por ejemplo el atraso tecnológico, los problemas laborales, los niveles de endeudamiento y al fenómeno del contrabando.

Se estima que para el año 1980 existía una parálisis del 20% de capacidad instalada y la consecuente reducción de puestos de trabajo. Según los textileros, el contrabando de 132 millones de metros cuadrados es el principal responsable de que la industria textil haya dejado de generar cerca de 82.000 empleos durante la segunda mitad de los años setentas.

La problemática de la industria textil nacional se hizo extensiva a la producción algodonera al reducirse en el término de 5 años, entre 1977 y 1982, el área cultivada de 220.000 hectáreas a sólo 50.000, acabando con 14.000 puestos de trabajo.

## 1) Contrabando Estimado:

Año	Contrabando (Metros Cuadrados)	Fecha y Diario de Publicación de los Datos
1977	24 millones	(V-14-82 El Tiempo p. 1A)
1978	45 millones	
1979	130 millones	(X- -80 El Colombiano p. )
1980	132 millones	
1981	136 millones	(V-14-82 El Tiempo p. 1A)
1982	153 millones	(XI-28-82 El Colombiano p. 9A)

Fuente: Tomado de Informes de prensa.

En el año 1979 el aporte nacional fue de 327 millones en tejido plano y 188 millones en tejido de punto, total 514 metros cuadrados. El consumo nacional fue de 644 millones de los cuales 130 millones fueron aportados por la oferta extranjera, pero solo 13 millones fueron importados legalmente, es decir se presume que 117 millones fueron de contrabando. (4)

Para el año siguiente se estimó que por cada metro legal de tela entraron 15 de contrabando, mientras que en 1979, la relación había sido de 1 a 9. Esta relación implicó un crecimiento en la participación del contrabando en el mercado nacional al ubicarse por encima del 20%. En 1981 la participación de la producción nacional se redujo al 76.7%. (4)

## 2) El Contrabando Textil desde 1993:

Recientemente, Ascoltex denunció como factores perturbadores para la industria nacional el dumping por parte de los chinos, el contrabando abierto que se realiza desde Panamá y el contrabando técnico, poniendo en peligro los puestos de trabajo existentes, que representa el 11% del total de los ofrecidos por el sector manufacturero nacional. El gremio aduce que el comercio ilegal de textiles extranjeros representa cerca del 30% del mercado nacional, afectando aproximadamente el 80% de las empresas textileras.

Ascoltex considera que la crisis textil se debe en parte a la ausencia de controles efectivos en los lugares de arribo y a la eliminación del aforo físico. Algunas de sus apreciaciones son:

Existe un "estado de verdadera crisis dado que se dismanteló absolutamente todo y se creyó que el país podía funcionar sin un sistema aduanero...el director de la Dian ha mostrado una posición razonable, pero eso no es suficiente y lo que se requiere es una voluntad política de todo el gobierno para poderse llevar a cabo la reestructuración de las aduanas." (5)

El gerente de Fabricato, Luis Alfonso Palacio, insiste en la necesidad de introducir ajustes sustanciales al tema aduanero: "Es imprescindible volver al aforo físico de las mercancías" y "a redoblar la vigilancia sobre el contrabando." (6)

### Electrodomésticos.

El contrabando de electrodomésticos y de productos electrónicos de video y de sonido ha sido tradicional en las tres décadas pasadas, pero el fenómeno se agudizó durante los años ochenta con la proliferación de equipos de computación.

Sin embargo, el ingreso ilegal de esas mercancías ha ampliado su espectro y es posible que la subfacturación así como el contrabando técnico hayan adquirido mayor peso relativo que el contrabando abierto.

#### 1) El caso de los Televisores:

Dentro del conjunto de los elementos electrodomésticos contrabandeados, los aparatos de televisión son los más representativos a juzgar por los estudios y las estimaciones realizadas en las dos décadas anteriores.

Así por ejemplo en el año 1979 la Federación Electrónica de Colombia señalaba a la introducción ilegal de televisores a color, con precios similares a los de blanco y negro, como responsables de los problemas de la industria nacional.

Para esta época Fenalco calculaba que si se vendía un televisor o un equipo de sonido por cada 125 habitantes, la utilidad de los contrabandistas solo por este concepto sería igual al presupuesto de la DGA.

En el año 1981, el Comité de Electrodomésticos de la Andi calculó que en 1980 fueron adquiridos en las 4 principales ciudades del país 262.000 televisores, lo que permitió proyectar unos 320.000 en todo el país. Con una producción nacional de 70.000 unidades, la participación sólo alcanzó el 22%. Para 1981 las ventas totales fueron de unos 307.000 en las 4 principales ciudades, o unos 370.000 a nivel nacional. De esta

cifra sólo 100.000 o el 27% fueron producidos en el país, correspondiendo el 73% a aparatos de fabricación extranjera, ingresados de contrabando en un porcentaje superior al 90 % (8).

Un estudio complementario realizado en 1982 por las ensambladoras nacionales de televisores a color, estimó que sólo el 10% de los aparatos vendidos en el país fueron importados legalmente. El precio promedio de los importados legalmente era de 1.000 dólares y los de contrabando a 600 dólares.

En la segunda mitad de los ochenta la Empresa Philips denunciaba al contrabando y a la gestión aduanera como los causantes de la crisis de la empresa y de su salida del país. Sin embargo, el Director de la Aduana, Doctor Palacios argüía que en el país existían 15 ensambladoras de equipos de televisión con una producción de 188.641 aparatos. (9)

Para finales de la década anterior se calculaba que en 1988 solo 2 de cada 10 televisores que poseían los colombianos eran de fabricación nacional, 2 podían haber ingresado por el régimen de viajeros y el resto se presumía podían haber ingresado de contrabando.

## 2) Otros Electrodomésticos.

Junto a los aparatos de televisión, el otro renglón importante en el contrabando de electrodomésticos lo han constituido los radios y en general los aparatos de sonido.

Su magnitud se puede apreciar en un estudio realizado por Fenalco, el cual revelaba que durante 1980 los transistores vendidos de contrabando fueron 400.000 unidades aproximadamente, a un precio promedio de 300 pesos (6 dólares). Es decir se movieron unos 120.000 millones de pesos (2.400 millones de dólares) de los cuales el estado no percibió ingresos y por el contrario los contrabandistas debieron recibir utilidades cercanas a 70 mil millones de pesos (1.400 millones de dólares). (10)

## Vehículos

El contrabando abierto de vehículos generalmente ha estado asociado con el robo de autos en los países fronterizos, con la introducción de carros usados, con la falsificación de documentos oficiales, a lo que se suma la irregular aplicación de las modalidades de

importación temporal, los cupos diplomáticos, el régimen de vehículos importados por turistas y la internación desde zonas de régimen aduanero preferencial. Adicionalmente, se ha recurrido al contrabando técnico y a la subfacturación.

Otro de los factores que probablemente ha incitado al contrabando de vehículos en los años anteriores y aún hoy, han sido los elevados gravámenes que tradicionalmente han pesado sobre la importación de vehículos.

Algunos casos sucedidos durante los quince años anteriores ilustran la complejidad del problema:

1) Diferentes Modalidades de Introducción Ilegal:

- **No Finalización del Régimen de Importación Temporal:** Por ejemplo en 1978 ingresaron 47 carros bajo la modalidad de importación temporal para ser usados en el traslado de diplomáticos extranjeros en la posesión del Presidente Turbay. Sin embargo los vehículos no culminaron el régimen, siendo vendidos irregularmente en el país y en países vecinos. (11)
- **Falsificación de documentos:** Un caso revelador se presentó en 1983 al aprehenderse 696 camionetas kiamaster importadas ilegalmente, a través de la utilización de manifiestos falsificados, entre los años 1981 y 1982. (12)
- **Irregular Uso de Cupos Diplomáticos:** La modalidad fue regularmente utilizada en los primeros años de la década anterior. Por ejemplo en 1984 se estableció el ingreso irregular de cerca de 130 vehículos de lujo, con la complicidad de funcionarios aduaneros y de la cancillería, conforme a las investigaciones de los jueces penales aduaneros. (13)
- **Plan Cerebros Fugados:** En 1986 se descubrió que por medio de este plan adelantado por el Gobierno Nacional a través del ICETEX, ingresaron 150 lujosos automóviles avaluados en 1.000 millones de pesos. La investigación abarcó cerca de 2.900 casos en los que el ICETEX incluyó personal sin ninguna especialización. (14)
- **Robo de Vehículos En Países Vecinos:** Investigaciones realizadas por las autoridades venezolanas en 1986 concluían que bandas colombo-venezolanas ganaban aproximadamente 133 millones de dólares al año con el robo de carros en Venezuela y su posterior introducción ilegal en Colombia. (15)
- **Saneamiento Aduanero:** Es difícil estimar el ingreso ilegal de

vehículos a través del programa de saneamiento realizado durante los años 1991 y 1992, bajo las administraciones Villegas y Zarama. Las irregularidades se generaron por el deficiente manejo del programa, la falta de claridad de la legislación, la ausencia de control aduanero, la incorporación de personal temporal no calificado.

Finalmente, un factor que ha complicado el problema del contrabando de vehículos, y en general el fenómeno de la evasión, está relacionado con el lavado de dólares. Ya desde la Administración del Doctor Palacios la Dirección General de Aduanas denunciaba la pretensión de lavar dólares a través de la importación de automóviles, con un caso concreto de 80 mil camperos valorados en 560 millones de dólares. (16)

Bajo este complejo panorama la función aduanera de reprimir y de controlar el contrabando ha sido difícil, con resultados discretos. Por ejemplo durante el año 1990 se estimó por parte de las autoridades aduaneras en cerca de 2.000 vehículos automotores los ingresados de contrabando, de los cuales la aduana solo pudo aprehender 137, es decir menos del 7%.

## 2) Situación del Contrabando de Vehículos desde 1993:

A partir de la vigencia del Decreto 1909 de 1992 y de la fusión de aduanas e impuestos, el control sobre introducción de vehículos a territorio nacional se ha hecho más difícil debido a factores como el desconocimiento técnico por parte de los inspectores, la imprecisión de las normas, la desaparición de las actividades represivas, la insuficiencia de personal y la inexistencia de labores de control posterior.

A pesar de las dificultades, la DIAN desde su creación ha tenido la intención de controlar el delicado problema del contrabando de vehículos. En ese sentido el entonces Director Pedro Nel Ospina declaraba: "los vehículos de procedencia extranjera amparados con una declaración que no haya obtenido la "autorización de levante", prevista en los artículos 29 y siguientes del Decreto 1909 de 1992, se encuentran de manera ilegal en el país debido a que la declaración presentada en las entidades bancarias autorizadas no produce efecto alguno mientras no cumpla dicho requisito...el registro o matrícula de tales vehículos hecho ante las autoridades de tránsito locales no modifica su condición de contrabando. Y esto es lo que ha venido ocurriendo especialmente en La Guajira, Cesar y los Santanderes. En consecuencia, tanto la DIAN como los organismos de seguridad del Estado adelantan en estos momentos todas la

acciones tendientes a la detección, aprehensión y decomiso de los vehículos traídos al país y matriculados en estas circunstancias. (17)

## Alimentos

Se ha constituido en un problema permanente especialmente en las zonas de frontera, generado fundamentalmente por las diferencias cambiarias y por las políticas de subsidios de los países vecinos. Sin embargo en los últimos años ha adquirido niveles preocupantes el contrabando de productos procedentes de países distintos a los fronterizos, como por ejemplo el de pollos provenientes de los Estados Unidos.

La dimensión del contrabando de alimentos se puede apreciar en los cálculos que para el año 1986 realizó el Banco de República, según el cual durante 1985 ingresaron de contrabando por la frontera con Venezuela: 15.000 millones de pesos representados en: 60 millones de huevos, 3 millones de litros de leche, 53.000 toneladas de arroz, 5.000 toneladas de harina de maíz, 16.000 toneladas de harina de trigo, 2.500 toneladas de soya, 27.000 toneladas de alimentos concentrados, 3.500 toneladas de azúcar, 6 millones de litros de aceite y 3 millones de kilos de pollo. Y por Ecuador se estimó que ingresaron en ese año 30.000 millones de pesos en contrabando de alimentos. (18)

### 1) El caso de Huevos y Pollos:

Las estimaciones de ASOHUEVO, PROPOLLO y FENAVI sobre contrabando de huevos durante la década anterior, procedentes de Ecuador y Venezuela, especialmente, son:

1982: Dos millones de huevos semanales desde Ecuador (ASOHUEVO). (XI-06-82 El País. P. 8C).

1984: Dos millones 800 mil huevos semanales desde Venezuela. (ASOHUEVO). (IV-29-84) El Tiempo. p.Ultima B).

1985: Un millón 200 mil huevos y 60 mil kilos de pollo semanales desde Venezuela (Banco de la República).

1990: Entre 50 y 60 mil pollos semanales. (FENAVI). (I-05-90. La República. P. 1A).

### 2) Situación del Contrabando de Pollos desde 1993.

En los dos años anteriores el contrabando de pollos se constituye dentro del conjunto de los alimentos en el más controvertido y delicado por sus implicaciones sanitarias y económicas.

De acuerdo a FENAVI, actualmente es fácil encontrar el alimento estadounidense en diferentes puntos de venta a nivel nacional. Los principales sitios de entrada ilegal de las piezas de pollo a Colombia son Turbo, Barranquilla, Cartagena, San Andrés y La Guajira, entre otros. A su vez los puntos de distribución más importantes son Bogotá, Medellín, Bucaramanga y la Costa Atlántica y cuya comercialización es realizada por cerca de 10 empresas ilegales que funcionan en todo el territorio nacional.

El gremio sostiene que los importadores del producto acuden a la falsificación de documentos a través de los cuales justifican la entrada de los trozos de pollo procedentes de Estados Unidos. Ante esta situación los productores nacionales se han visto enfrentados a una aguda competencia desleal debido a las favorables condiciones de los precios de la mercancía de contrabando. Las cifras de Fenavi, Federación Nacional de Avicultores, indican que en los últimos tres meses han ingresado al país cerca de 4.500 toneladas de pollo, pese a las disposiciones legales que prohíben su importación. En algunos casos en los que las autoridades han procedido a decomisar la mercancía, los importadores amparan el bien con supuestas licencias obtenidas con anterioridad al 12 de junio, fecha en la que se oficializó la prohibición para la importación de pollo.  
(19)

## Autopartes

Tradicionalmente el ingreso de contrabando de autopartes se ha efectuado por los puertos marítimos y especialmente por el puerto de Buenaventura, a través del dobleteo, la sustracción ilegal de contenedores de puerto, el traslado a zona franca, la declaración de mercancías diferentes y tránsitos a Cali y Bogotá, todo ello con la complicidad de funcionarios aduaneros, de puertos, de la policía y funcionarios de zona franca. A lo anterior se agrega la subfacturación de la mercancía que casi en su totalidad procede de Panamá.

### 1) Antecedentes

Para 1981 el presidente de Asopartes calculaba que el 35 % del mercado nacional estaba abastecido por repuestos ingresados

fraudulentamente. (20)

Una década después Asopartes creía que el problema se había agudizado debido a que los dólares de dudosa procedencia habían incursionado en el mercado de importación de autopartes.

El gremio afirma que la presencia de los dólares de la droga afecta a los importadores legales en la medida en que se importa del mercado negro, se paga con dólares a \$700 cada uno, sin pagar ningún tipo de impuesto y se entrega la mercancía puesta en la bodega. Mientras los dólares del importador legal están a \$1.000 cada uno y tiene que pagar 15% de arancel, 12% de Impuesto al Valor Agregado, sin contar las arandelas propias de la importación. Esta situación los coloca en clara desventaja cuando compiten con productos que resultan de entrada hasta 50% más baratos que los que ingresaron legalmente. (21)

Los repuestos que entran al país vía contrabando, son básicamente los componentes eléctricos y electrónicos, de los vehículos con mayor movimiento en el mercado nacional y partes para motor, que son de fácil transporte y que además son costosas.

## 2) Situación del Contrabando de Auto partes desde 1993.

Los comerciantes de autopartes destacan el proceso de integración comercial con Venezuela, pero denuncian que la unión aduanera conduce a la entrada masiva de contrabando de repuestos fabricados en terceros países que ingresa a Colombia por el vecino país.

Esto es posible debido a la inexistencia de mecanismos de control en la frontera que exijan certificados de origen a estos productos, pasando al interior del país sin pagar el arancel e IVA que les corresponde. Asopartes cree conveniente incrementar los funcionarios inspectores en los puntos de frontera, para facilitar el servicio y el control en los puentes. (22).

## Calzado

Durante varios años el contrabando de calzado estuvo ligado a la variación del comercio fronterizo con Venezuela motivado fundamentalmente por los problemas cambiarios

### 1) Antecedentes

En 1983 la Andi estimaba que el contrabando de calzado había ocasionado un receso aproximado del 60% de los proveedores de materia prima. (23)

En 1988 CORNICAL calculaba que el comercio ilícito abarcaba el 21% de las ventas de calzado, debido al ingreso de 10 millones de pares de zapatos anuales, afectando en un 3% el empleo en este sector. (24)

En el lapso de un año, de 1988 a 1989 y a raíz de las medidas cambiarias y monetarias en Venezuela, el contrabando de calzado procedente de Venezuela había "prácticamente desaparecido", de acuerdo al presidente de Croydon. (25)

Sin embargo, las estimaciones de la empresa Croydon ubicaban el contrabando de calzado en un 15% de la producción nacional, lo que representaba un costo para el país cercano a los 48.000 millones de pesos. (26)

## 2) Situación del Contrabando de Calzado desde 1993:

Conforme a CORNICAL el sector del calzado se ha constituido en otro de los renglones seriamente afectados como consecuencia del contrabando, la subfacturación, el dumping y el marcado crecimiento de las importaciones. Denuncian que el precio promedio de importación de calzado de los diferentes países es en la actualidad de US\$3.30 equivalentes a \$2.600 pesos, quedando demostrado así que la industria nacional está frente a una preocupante situación de competencia.

A mediados de 1993 el gremio afirmaba que por contrabando ingresaba un volumen similar al de las importaciones, lo que significaba que el calzado foráneo alcanzaba una participación de 20% del mercado colombiano.

Uno de los casos críticos lo relacionan con el calzado textil por afectar tanto a la industria del calzado como a la industria textil, debido a que el 58.4% de las compras externas corresponden a calzado que posee lona en la parte superior.

Las denuncias de Cornical apuntan a que el 90% de las compras externas de calzado textil, fabricados particularmente en China, entran a Colombia con un precio promedio de US\$0.75. y el sintético de Venezuela es de US\$0.33 centavos, valor frente al cual la industria nacional no está en capacidad de competir, por cuanto la sola materia prima para hacer un par de sandalias de plástico en Colombia cuesta US\$0.32 centavos, de acuerdo a datos

de Cornical. (27)

Por tanto, el gremio considera que el problema del sector no se resuelve con la fijación de precios mínimos de importación, sino con acciones enérgicas por parte de la Aduana en los diferentes puertos para controlar el contrabando.

### Armas y Precursores

Un capítulo especial dentro del contrabando abierto es el correspondiente a las armas y a los productos precursores, si bien estos últimos podrían ingresar en una mayor proporción mediante la modalidad de contrabando técnico, lo cual se facilita actualmente por el desmonte de los laboratorios.

Por ser las armas privativas de las fuerzas armadas ha sido común la intervención de los organismos de seguridad del estado y especialmente de la policía y el DAS en el proceso de introducción de mercancías extranjeras con el fin de detectar el ingreso ilegal de armas.

En años anteriores la aduana a través del resguardo mantuvo un papel activo en la aprehensión de marihuana, narcóticos y armas. Sin embargo esa función se fue diluyendo en la medida que otras entidades del estado se especializaron en la lucha contra el narcotráfico.

En años recientes el papel de la aduana se ha concentrado en mantener unos registros y unas autorizaciones para la importación de productos precursores y la verificación documental de las cantidades importadas.

#### 3.1.2.2. Estimaciones Globales del Contrabando:

No es fácil establecer un cálculo confiable sobre las cifras que involucra el contrabando de mercancías de importación por varias razones:

Primero: Por ser una actividad ilícita no queda registrada información para la mayoría de las operaciones de contrabando.

Segundo: El contrabando en los últimos años se ha constituido en una alternativa para el lavado de dólares, haciendo más complejas e imprecisas las estimaciones.

Tercero: El contrabando apunta a una amplia gama de mercancías y compromete a todos los sectores y agentes económicos con lo cual se dificulta y diluye el estudio sobre el fenómeno.

Cuarto: La evasión por contrabando abierto de mercancías se conjuga con otras fuentes de evasión como el contrabando técnico y la subfacturación, impidiendo precisar los montos aproximados de cada uno de ellos.

Por tales motivos es conveniente asumir con cautela las cifras globales que sobre el fenómeno revelan los diferentes estudios realizados. Sin embargo, puede existir mayor confiabilidad en las cifras referentes a mercancías como los cigarrillos y los textiles, teniendo en cuenta los estudios que sobre mercados y producción realizan los respectivos gremios.

Algunos estudios sobre la magnitud del contrabando revelan:

- El Economista Miguel Urrutia sostiene que entre 1970 y 1984 "La tasa anual de crecimiento del contrabando fue superior a la de la producción industrial o las importaciones legales. La tasa fue de 42% en 1970-1971, 57% en 1973-1974 y 74% en 1977-1978, dado que el contrabando es de bienes de consumo (elásticos con el ingreso), como los electrodomésticos y las confecciones, los años malos para el contrabando son de bajo crecimiento en el ingreso nacional tales como 1975, 1983 y 1984". (28)
- Para 1979 una investigación de Radio Caracol estimaba que el contrabando involucra un monto equivalente a tres veces los capitales de los bancos inscritos en la bolsa de valores. (29)
- Una evaluación del Departamento Nacional de Planeación estimó que para 1980 ingresaron al país de manera ilegal productos industriales avaluados en 30.000 millones de pesos. (30)
- Estudios sobre el fenómeno del contrabando concluyen que la época dorada del contrabando fue entre los años 1981 y 1983, cuando las reexportaciones de Colón (Panamá) a Colombia, fueron del 17.7% del total, siendo el valor declarado de ese comercio de 380 millones de dólares. (31)
- En 1983 el economista Miguel Fadul afirmaba que "Solamente dos renglones importantes del matute, los cigarrillos y los equipajes de viajeros de San Andrés, respondían casi por el 1% del producto nacional..." (32)
- A mediados de los ochenta el gobierno creía que anualmente ingresaban procedentes sólo de Panamá 500 millones de dólares en

contrabando de productos fabricados en Corea y Hong kong. (33)

### Estimaciones de FENALCO

Año	Valor Estimado (Millones Pesos)	Fecha y Diario de Publicación de los Datos
1978	18.500	(V-20-79. El Colombiano. p 9A)
1980	28.000	(VI-15-83. El Tiempo. p. 15A)
1985	140.000	(X-04-86. El Espectador. P. 7A).
1987	130.000	(IV-30-88. El Mundo. p. 6).
1988:	385.000	(II-16-89. El Espectador. P. 9A).
1990:	1.600	(X-03-90. El Espectador. p. 9A).
1991:	600.000	

#### 3.1.3 Procedencia del Contrabando y Redes de Operación.

Así como se han identificado desde tiempo atrás las principales mercancías de contrabando, sus montos aproximados y los elementos activos del ilícito, también ha sido posible determinar la procedencia, las rutas, los procedimientos de introducción del contrabando y hasta las complejas redes de operación dentro y fuera del país.

##### 3.1.3.1 Origen de las mercancías y Lugares de Embarque.

En primer lugar es necesario distinguir entre el país de origen de las mercancías y el país de compra para entender un poco más la compleja red del contrabando a nivel mundial y sus implicaciones en las modalidades de introducción.

El origen de las mercancías hace alusión al país donde fueron fabricadas o producidas, factor determinante en los convenios comerciales internacionales, las rebajas arancelarias y todos los aspectos relacionados con las normas de origen.

Históricamente se ha establecido que el origen de las mercancías de contrabando con alto valor agregado son elaboradas especialmente en los Estados Unidos, Corea, Japón, Taiwan, Hong Kong y en algunos países europeos y las de menor valor agregado se producen en los países vecinos, especialmente Venezuela y Ecuador.

Sin embargo, salvo el caso de los países vecinos y de Miami, la compra de mercancías para ser ingresadas de contrabando, no proceden de manera directa de los países productores o de origen,

sino que se realiza a través intermediarios comerciales en un proceso de triangulación que involucra generalmente a países como Panamá, a islas del caribe como Aruba, Margarita y Curazao y de San Andrés dada su condición especial en el ámbito de la legislación aduanera.

### 3.1.3.2 Redes de Operación

Conforme a un informe del Diario El Mundo de Medellín de 1987 existían organizaciones de contrabandistas con sede principal en Colón (Panamá) y en Miami (Florida-USA) y representantes en Bogotá, Cali y Medellín, que se identifican con razones sociales comerciales o de transportes. De acuerdo al Diario la operación de contrabando se desarrolla de la siguiente manera:

Proceso en el Exterior:

- 1) Inventario de la mercancía (cajas o piezas)
- 2) Expedición de un recibo de conformidad de mercancía.
- 3) Pago de 20 dólares por cada remesa sin considerar el número de cajas para el pago del Shipper Export Declaration en las aduanas.
- 4) Pesaje de la mercancía.
- 5) Pago de 26 centavos de dolar por cada libra de peso para el pago de transporte aéreo hasta Bogotá, Cali o Medellín.
- 6) Numeración de las cajas de acuerdo con el número de recibo de conformidad. No se colocan datos sobre los destinatarios, estos quedan consignados en los recibos de conformidad.
- 7) La numeración se hace en orden ascendente de acuerdo al número de piezas, llevando como prefijo el número de recibo de conformidad (que hace las veces de código).

Entrada al País:

- 1) Preparación de la mercancía para el transporte (consolidación en guacales).
- 2) Envío hacia Colombia en aviones con llegada en horas de la noche (preferiblemente), con documentos de mercancía en tránsito para un aeropuerto de una ciudad de otro país.
- 3) Elaboración de dos sobordos o manifiestos de carga, uno por la mercancía que ingresará legalmente, otro para la mercancía en tránsito (la de contrabando).

Operación dentro del País:

- 1) Pago de 1800 a 2000 pesos por kilo según se trate de Cali, o para Medellín y Bogotá, respectivamente (pago que se puede realizar en el exterior) destinado a los sobornos de las diferentes autoridades
- 2) Cada interesado recibe su mercancía en la dirección indicada, la que se reparte normalmente en furgones con presencia de representantes de la compañía.

Garantías y frecuencias:

- 1) Manejo cuidadoso y rápido de la mercancía.
- 2) Entrega a domicilio.
- 3) Riesgo inferior al 1% de aprehensión
- 4) Reserva de conocimiento de nombres y direcciones de los interesados
- 5) "Arreglo" de todas las autoridades.

### 3.1.4 Análisis Regional

#### 3.1.4.1 Zonas de frontera (Terrestres)

La primera forma de contrabando que se percibe en las fronteras es el realizado por los pobladores de esas regiones, el cual se encuentra ligado básicamente al comercio de alimentos. En él participa una amplia base de recurso humano que transportan las mercancías a pie, a través de las trochas. Es una situación de difícil control entre otras razones por las implicaciones sociales del fenómeno, por la amplitud de las fronteras y por la carencia de mecanismos represivos.

Una segunda forma observada en la ciudad de Cúcuta es el desfile diario de ciclistas (actualmente constituye un gremio), transportando en sus parrillas mercancías adquiridas en San Antonio (Venezuela) y que son acopiadas en bodegas de Cúcuta para posteriormente ser transportadas al interior del país. Los ciclistas no son los dueños de las mercancías sino que están al servicio de comerciantes de la ciudad. Su control se hace prácticamente imposible por sus implicaciones sociales y de orden público.

Una tercer forma, un poco más compleja, es el contrabando que se realiza por medio de automotores, el cual incluye varias modalidades:

- 1) La utilización de automóviles para tanquear gasolina en Venezuela y revenderla en Colombia.

- 2) El uso de pesadas tractomulas que transportan hierro y acero, sin poder comprobar el peso total de las cantidades ingresadas.
- 3) Los camiones que aparentemente ingresan chatarra por el Puente F.P. Santander pero que ingresan mercancías camufladas.
- 4) El paso de largo de cualquier tipo de vehículo por los puntos de control fronterizos ante la ausencia de patrullas que los controlen.
- 5) La utilización del régimen de tránsito aduanero hacia otras administraciones.

Finalmente existe el riesgo de la sustracción ilegal de mercancías de depósitos habilitados y de zona franca ante la inexistencia de mecanismos de control efectivos y permanentes que garanticen el cabal cumplimiento de las normas aduaneras.

La principal característica del grueso del contrabando realizado por los puntos fronterizos, es que las mercancías no son comerciadas en los mercados locales, sino que son destinadas a los mercados de las grandes ciudades. Por tal razón los controles que allí deben operar deben ser previos, es decir deben concentrarse en los puntos de ingreso (puentes internacionales).

#### 3.1.4.2 Zonas Costeras (Puertos)

El fenómeno del contrabando por las costas se ha facilitado por dos circunstancias. En primer lugar por la considerable extensión de las mismas y el importante número de embarcaderos existentes. En segundo lugar por el caos administrativo y operativo que imperó en los terminales marítimos bajo la responsabilidad de Colpuertos y en las zonas francas aledañas a los puertos.

Al igual que en el caso de las fronteras, la mayoría de las mercancías ingresadas de contrabando por los puertos marítimos, fluyen hacia los mercados de las grandes ciudades, salvo el caso de Barranquilla en donde es probable que absorba una parte considerable del contrabando dada su actividad comercial e industrial.

Las modalidades utilizadas son mucho más complejas que las utilizadas en las fronteras terrestres. Una primera forma consiste en descargar mercancías mar adentro, de los grandes barcos a lanchas rápidas que pueden penetrar en cualquier desembarcadero.

La segunda forma se realiza por los puertos mismos, que se ha sido posible en gran medida por la participación de funcionarios de puertos, aduana y otras autoridades. Las modalidades más practicadas son:

- 1) "Voleo" o vulgar extracción de mercancías realizado generalmente en horarios nocturnos o por puertas alternas a la principal.
- 2) "Dobleteo": Como se indicó anteriormente consiste en relacionar en un manifiesto de carga, documento de transporte o declaraciones de importación y de tránsito sólo una parte de la mercancía que realmente se ingresa.
- 3) Envío a zona franca, de donde posteriormente es extraída ilegalmente con mayor facilidad gracias a la tradicional ausencia de efectivos controles aduaneros.
- 4) Considerando la gran cantidad de mercancías, los elevados volúmenes, las dificultades técnicas para inspeccionar muchas mercancías, los contrabandistas recurren a relacionar en los documentos aduaneros mercancías diferentes a las que realmente están ingresando.
- 5) Al igual que en el caso de las aduanas fronterizas, los contrabandistas solicitan ante las administraciones aduaneras portuarias la aplicación del régimen de tránsito, el cual les permite realizar "cambiazos" durante la ruta, extraer una parte de ellas y en el peor de los casos no culminar el régimen, desapareciendo la totalidad de la carga.

#### 3.1.4.3 Interior del país (Aeropuertos)

El problema del contrabando por aeropuertos no es menos grave que el que se ha venido registrando por puntos fronterizos y por puertos.

En primer lugar es difícil determinar el número de aeropuertos clandestinos que existen en el país e incluso así se detectaran, existirían serias dificultades de orden técnico para ejercer un control sobre ellos. Es probable que esas pistas no sólo sean utilizadas para el despacho de narcóticos, sino que además estén siendo utilizadas para ingresar precursores, armas, equipos de comunicación y cualquier tipo de mercancías.

En segundo lugar, existen aeropuertos en todas las capitales departamentales y en algunos municipios más, de los cuales sólo están habilitados para efectos aduaneros doce (12). Sobre los

demás no existe control ni presencia aduanera.

En tercer lugar, están los aeropuertos habilitados aduaneramente, en donde al igual que en los puertos el contrabando es posible en la gran mayoría de los casos por la "colaboración" de las diferentes autoridades. Las modalidades más comunes son:

- 1) Vuelos charter en horas nocturnas no registrados oficialmente. El "voleo es total". En caso de ser descubiertos presentan posteriormente documentos de tránsito internacional o sustentan envío equivocado.
- 2) "Dobleteo". El mecanismo es igual que en puertos y fronteras.
- 3) "Voleo parcial" de las bodegas del transportista. Luego de ser descargadas, las mercancías son trasladadas a las bodegas de los transportistas, quienes tienen 48 horas para enviarlas a los depósitos. Sin embargo, la mayoría de los depósitos tienen acceso directo a las calles, donde difícilmente existe presencia aduanera.
- 4) No entrega a los depósitos habilitados. Las mercancías quedan registradas en el sistema y en los libros de control, son enviadas a los depósitos habilitados, pero nunca llegan. Es una modalidad común en todo el país, fronteras, puertos e interiores.

En casos como el Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, el control es aún más complicado si se tiene en cuenta el alto número de vuelos que se registran a diario, tanto de pasajeros procedentes del exterior como de San Andrés, y de carga internacional, frente a unos pobres mecanismos de control.

#### 3.1.4.4 Zonas de Régimen Aduanero Preferencial

Un factor que complica aún más el control del contrabando en el país es el relacionado con la existencia de zonas de régimen aduanero especial y preferencial en todos los extremos del país.

Sin embargo el problema en sí no se debe atribuir a la creación de unas zonas con regímenes preferenciales, sino en la dificultad de controlar la internación de mercancías procedentes especialmente de San Andrés y de la Guajira.

#### 3.1.4.5 Los Sanandresitos

Los Sanandresitos surgieron en el país hace cerca de cuarenta años, durante la presidencia del General Rojas Pinilla, quien al dar vía libre a la entrada de mercancías provenientes de San Andrés propició el nacimiento de estos establecimientos al principio en San Victorino (Bogotá), Barranquilla y Santa Marta, luego en Bucaramanga y Cartagena, posteriormente en Cali y Cúcuta, y Medellín fue la última de las grandes ciudades en contar con estos establecimientos.

El fenómeno de los sanandresitos es la más clara manifestación del contrabando de mercancías de importación en el país, pero no la única, razón por lo cual ha existido la equivocada tendencia de simplificar y reducir el problema del contrabando a la actividad de esos establecimientos.

La permanencia y paulatino crecimiento de los sanandresitos y por tanto del contrabando fue posible fundamentalmente por tres razones: la inoperancia de la aduana en reprimir el contrabando en los lugares de arribo y en las rutas internas; la intervención de los gobiernos municipales al consentir y legalizar estos comercios; y por la defensa que a través del tiempo han realizado algunos sectores sindicales y políticos en las diferentes regiones del país.

#### Legalidad de los Sanandresitos.

En la mayoría de las ciudades del país los sanandresitos han podido establecerse "legalmente" gracias a la intervención de los gobiernos municipales, quienes facilitan mediante sus actos administrativos el funcionamiento de estos negocios.

Por ejemplo en el caso de la Capital, la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Decreto 82 de 1967 legalizó los primeros establecimientos. Posteriormente en 1980 Planeación Distrital permitió el establecimiento de nuevas bodegas de sanandresitos al alegar que los nuevos locales llenaban los requisitos exigidos en el decreto 1640 de 1977 y del acuerdo 07 de 1979.

En Bucaramanga, por ejemplo en el año 1981 el Alcalde sancionó la construcción del sanandresito, con el beneplácito del gobernador de Santander, conforme a la denuncia de FENALCO. Así mismo, por acuerdo número 17 del Concejo de esa ciudad autorizó al ejecutivo para que gestionara créditos nacionales e internacionales para financiar un complejo arquitectónico, que permitiera alojar a los expendedores de mercancías de contrabando. Además el acuerdo disponía que el municipio aportara un lote estimado en 30 millones de pesos. (34)

## Respaldo Sindical y Político

De manera justificada o no los sanandresitos han sido respaldados por algunos políticos y por las centrales obreras, lo que sin duda influye de manera negativa en cualquier tentativa de controlar el problema.

- La Señora Bertha Hernández de Ospina escribía en su columna del tábano: "Siendo presidente de la República el Doctor Carlos Lleras Restrepo un día en la tarde fui a San Andresito de la carrera 39 y encontré que todas las personas que allí trabajaban, estaban alarmadísimas por que les habían dicho que iban a cerrar sus almacenes...ellos me rogaron que llamara al presidente Lleras para evitar que les fueran quitadas sus pertenencias. Así lo hice y desde allí mismo, solicité al Doctor Lleras impidiera cualquier atropello contra esos trabajadores..." (35)
- Las centrales obreras CTC y UTC abogaban por una mayor flexibilidad con los sanandresitos, puesto que se constituye una alternativa ante la crisis de desempleo. (36)
- En reunión de FENALCO en la ciudad de Medellín se denunciaba: "Como es posible que los mismos políticos amparen estos comercios, como lo vimos hace poco en Medellín con un operativo que debió suspenderse por solicitud de algunos parlamentarios antioqueños. Solicitud que fue atendida por el gobierno central para no agravar más la situación de orden público en la ciudad de Medellín... Falta, dijeron, decisión política para combatir el contrabando. (37)
- En Medellín los políticos auspician el contrabando. Los operativos de la aduana se paralizan tras acciones políticas. Caso presentado en los centros comerciales el Diamante y Guadalajara. Los parlamentarios y políticos que intervinieron fueron: El Presidente de la Cámara de Representantes César Pérez García y el entonces alcalde de Medellín William Jaramillo Gómez, gracias a cuya cooperación se logró "Que el director Nacional de Aduanas José Joaquín Palacio, ordenara la suspensión definitiva del operativo persuadido de la gravedad social del momento" (como reza un comunicado emitido por el Sindicato de Pequeños Comerciantes de Antioquia. El efusivo agradecimiento también cobijó a León Arango Paucar, Manuel Ramiro Velázquez, Bernardo Guerra Serna ...." (38)

## Acciones contra los Sanandresitos

Un análisis sobre la posición y la actuación de los diferentes

directores de aduana frente al comercio ilegal en los sanandresitos en los años anteriores, revela más que un trabajo organizado, lo que se ha presentado es una manifestación de propósitos y buenas intenciones, que se vieron minados por factores adversos como los tratados en el punto anterior. Algunos ejemplos de esos propósitos comprueban esta afirmación:

1) Declaraciones de Poveda Alfonso:

- "Ultimátum a los sanadresitos, antes de 15 días deberán rematar todas las mercancías de contrabando". (39)
- Tiene la absoluta seguridad de que bajo el período del Presidente Betancur se acabarán los sanandresitos (40)
- Dentro de 15 días "no se permitirá la entrada ni la salida de mercancías extranjeras en ninguno de los numerosos sanandresitos que funcionan en el país". (41)
- La política del gobierno sobre los Sanandresitos "va encaminada al cerrar las puertas al contrabando y no a clausurar dichos establecimientos." (42)
- Dice Poveda que la gente de los sanandresitos se dividen en dos los que son millonarios y desvían sus ganancias al exterior y los que reciben mercancías al por menor y al detal y a los que hay que solucionarles el problema. Además convoca al gobierno y a los sanandresitos a buscar una solución al problema. (43)

2) José Joaquín Palacios:

- "Este año se fortalecerá el control de ese organismo en los sanadresitos, para evitar la entrada de mercancía traída en forma ilegal. (44)

3) Mauricio Villegas:

- Ultimátum a los contrabandistas. Severa persecución a los que no se acojan a la amnistía. Unos 180 mil millones ingresarían al fisco por esa vía. (45)

#### 4) Fernando Zarama:

- A los sanandresitos les advierte que deberán entrar en el proceso de legalización y apuesta todo el peso del estado que no permitirá la creación de nuevos establecimientos de este tipo. (46)
- El contrabando se va a castigar y se va a llevar a cabo una mayor vigilancia mediante recorridos masivos en los establecimientos de comercio formal e informal, para establecer la procedencia de las mercancías... se expedirá un régimen especial para facilitar la importación de productos por parte de los Sanandresitos, siempre y cuando cancelen los impuestos de Comercio Exterior. (47)
- Dañarle el negocio a los sanandresitos. "se bloqueará todas las entradas al contrabando. Esa es una de las funciones permanentes. La otra consiste en facilitarles las importaciones. Para las personas va a ser mal negocio comprar mercancía de contrabando, porque éste va a tener un alto grado de siniestralidad, ya que entre mayor sea el número de cargamentos detectados, los contrabandistas tendrán que vender más para compensar las pérdidas, y si aparte de esto tiene que pagar toda clase de sobornos, el negocio, necesariamente será más costoso. (48)
- Una de las más difíciles funciones de control aduanero que deberá cumplir la institución a partir de la reforma, será la eliminación de las formas organizadas de contrabando como son los sanandresitos, para lo cual ya se están empleando estrategias tendientes a la legalización de las mercancías. (49)

Sin embargo, cuando hubo intentos de actuar de manera seria y coordinada, las dificultades se impusieron, manteniéndose e incluso afianzándose el fenómeno de los sanandresitos. Así por ejemplo en el año 1987 el Tribunal Superior de Aduanas ordenó una investigación penal contra los sanandresitos, lo cierto es que la impotencia de la Justicia Penal Aduanera se evidenció al hacerse engorrosa la investigación acerca de 2.400 establecimientos de un centro comercial y al amotinamiento de 7.000 personas en otro centro. Por tales motivos los procesos fueron suspendidos. (51)

#### Magnitud de los Sanandresitos.

Una simple visita a los sanandresitos instalados en las principales

ciudades del país revela al magnitud de estos comercios. Su importancia en la actividad económica de una ciudad se puede ponderar a través de: las ventas estimadas, el número de establecimientos existentes y el área ocupada y por la variedad y cantidad de mercancías ofrecidas.

Sin embargo, no existen cifras confiables sobre el comercio que allí se realiza entre otras razones por que como anotaba Poveda Alfonso, existen comerciantes millonarios que desvían el dinero al exterior, por la existencia del lavado de dólares y por la informalidad de muchos de esos establecimientos.

- FENALCO estimaba en 15.000 millones de pesos las ventas de los sanandresitos a mediados de 1979. Se calculaba una rentabilidad del contrabando, superior en un 50% al ingreso por impuestos a las ventas y 40 veces mayores al presupuesto de la DGA. (52)
- El Doctor Ernesto Samper afirmaba sobre la existencia de más de 100.000 personas, distribuidas en 32.000 puestos de venta, en 63 puntos distintos del país. (53)
- Conforme a una investigación periodística, en 1988 existían treinta sanandresitos en todo el país: Bogotá (5), Cali (4), Bucaramanga (2), Barranquilla (1), Medellín (4), Pasto (1), Buenaventura (1), Duitama (1), Santamarta (2), Cartagena (1), Cúcuta (1). Planeados: Bogotá (3), Cali (7). (54)
- FENALCO mantiene su posición sobre los sanandresitos afirmando que "no son más que distribuidores de contrabando, en un 80%. Para los comerciantes de sanandresito el 80% de la mercancía es nacional y el 20% extranjera ingresada legalmente o proveniente de los remates de aduana".
- Existen cerca de 35 mil establecimientos dedicados a las ventas de contrabando, de los cuales un 60% están ubicados dentro de los sanandresitos, el restante 40% se camufla en centros comerciales en Bogotá, Medellín y Cali. Fenalco afirma que entre 1985 y 1988 los sanandresitos se han multiplicado por tres en Bogotá.
- El comercio organizado calcula que los sanandresitos venden entre un 60 y 70% del contrabando que llega al país, no solo venden al público, sino además son mayoristas...Hasta los mismos afiliados a FENALCO reconocen que se surten en los sanandresitos. (55)

Finalmente, sobre los sanadresitos sería conveniente anotar que si bien sus ventas se han caracterizado por ser de contrabando, actualmente existen establecimientos que venden junto con el contrabando mercancías legalmente importadas y mercancías

nacionales, así como también importantes segmentos del comercio formal venden mercancías de contrabando, razón por la cual resultaría erróneo afirmar que el problema del contrabando se reduce a la existencia de los sanandresitos.

### 3.1.5 Política Anticontrabando 1978 a 1993

Los últimos tres lustros se han caracterizado por un auge del contrabando en todas sus manifestaciones, fenómeno acompañado por los permanentes pronunciamientos del gobierno en materia de lucha contra el contrabando y por la difusión de las políticas anticontrabando tendientes más que a resolver el problema de fondo, a atender las crisis coyunturales padecidas por algunos sectores.

Sin embargo, no ha existido continuidad en el estudio de los factores que generan el problema, así como de las alternativas viables tendientes a solucionar o por lo menos a reducir la magnitud del fenómeno.

#### La Política de Represión al Contrabando

Durante las Administraciones del Almirante (R) Eduardo Meléndez Ramírez, del General (R) José María Rivas Forero y del Doctor Poveda Alfonso, que abarca un período de ocho años (1979-1986), la lucha contra el contrabando se caracterizó por ser eminentemente represiva. El solo hecho de ser sus directores altos mandos militares en retiro y ex-jefes de organismos de seguridad da una idea de la organización y de los objetivos de la institución.

Por muchos años y hasta mediados de los ochenta, el Resguardo Nacional de Aduanas se constituía en el cuerpo más importante de la institución, contando con más del 50% del total de los funcionarios aduaneros. Junto al resguardo, encargado de reprimir el contrabando, existían entes complementarios relacionados con represión al contrabando, como la jurisdicción penal aduanera encargada de fallar sobre los delitos de contrabando y el Fondo Rotatorio de Aduanas, encargado almacenar, vigilar, rematar y asignar las mercancías decomisadas.

La ineficiencia de la justicia penal aduanera fue puesta en evidencia por FENALCO, quien calculó en sólo un 0.01% de los casos de contrabando condenados por los jueces sobre un total de 28.028 procesos. (56)

#### Período de Transición

Durante la administración del Doctor José Joaquín Palacios y obedeciendo a la política de modernización del Estado y del trazado

de la política de apertura del Presidente Barco, se inician los planteamientos sobre la lucha del contrabando desde la óptica económica. Sin embargo se mantienen las labores represivas del resguardo, apoyadas por labores de inteligencia.

Se realizan reformas al estatuto penal aduanero, por medio de la expedición de normas que trasladan la competencia de los fallos jurídicos sobre las mercancías aprehendidas de la jurisdicción penal aduanera a las administradores de aduana, con el propósito de agilizar los procesos respectivos.

#### Eliminación del delito de contrabando.

Bajo la política de apertura del Presidente Gaviria, la administración del Doctor Villegas inició el desmonte del aparato represivo de la aduana al reducir el número de funcionarios del resguardo de aduanas, eliminando los retenes y los patrullajes.

En segundo lugar se despenalizó el contrabando por medio del Decreto 1750 de 1991, convirtiéndola en una infracción.

En tercer lugar se adelantó un programa de saneamiento de mercancías de contrabando con el objeto de reducir el flujo del comercio ilegal de mercancías e incrementar los recaudos aduaneros. El proyecto era recaudar 60 mil millones en tres meses. (57)

#### La política de flexibilidad y persuasión.

La administración Zarama consideró que el Decreto 2666 de 1984 y las demás normas vigentes hasta 1992 limitaban la facultad de las autoridades aduaneras al seguimiento de las mercancías objeto del contrabando.

Con las reformas adoptadas se pretendía sancionar a los autores, partícipes o beneficiarios de la operación de contrabando, independientemente de la existencia física de las mercancías. Existía la intención de controlar no tanto el ingreso de mercancías, sino ante todo, la operación económica del contrabando.

Bajo el nuevo enfoque el cuerpo armado de la Aduana debía eliminarse, recurriendo a la fuerza pública como auxiliar de las autoridades aduaneras, actuando bajo su orientación y jurisdicción.

El nuevo modelo de lucha contra el contrabando se componía de cuatro frentes de trabajo:

- El control operativo y las operaciones contra abastecimiento sobre las líneas de suministro del contrabando, cuyo objetivo consistía en cortar las redes del contrabando y en aprehender las mercancías que hubiesen ingresado ilegalmente al país.
- El control de puerto a través de la verificación del número y peso de las mercancías y aleatoriamente por indicios, su inspección física.
- El control preventivo, consistente en la gestión amplia y masiva de reorientación colectiva de los usuarios en materia aduanera. En tal sentido se llevó a cabo la Primera Campaña de Orientación para el Cumplimiento Aduanero buscando concientizar a los comerciantes visitados sobre los riesgos y sanciones que implica el contrabando e inducir el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras. En el nuevo modelo lucha contra el ingreso ilícito de mercancías del exterior, debía realizarse por el camino de la persuasión y no por el de orden represivo.
- El control posterior, consistente en realizar investigaciones de fondo sobre las operaciones económicas del usuario para determinar el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Su intención era la de invitar a corregir a quienes hayan ingresado al país artículos de contrabando. Así, funcionarios de la entidad visitarían los establecimientos comerciales, para investigar cuánto se ha vendido y de esta manera establecer qué porcentaje de esa mercancía fue traída ilegalmente al país.

### 3.1.6 Resultados de la política anti-contrabando

El indicador más utilizado para medir los resultados de las políticas y prácticas anticontrabando ha sido el monto de las aprehensiones realizadas por la aduana y por otras autoridades. Pero si bien es un indicador importante existen dos problemas de tomar este simple indicador, en primer lugar la inflación de las cifras por parte de los montos comprometidos y en segundo lugar las aprehensiones de por sí no garantizan que esos bienes o la venta de esas mercancías se constituyen en ingresos netos e indiscutibles de la nación, puesto que en muchos casos las mercancías pueden ser devueltas a los afectados o bien pueden ser objeto de demandas que en muchos casos representan altos costos para la nación, incluso mayores que los propios valores de las aprehensiones.

Evolución aproximada de la gestión represora de la autoridad aduanera:

Año	Aprehensiones (millones pesos)	Diario y Fecha de Publicación de los Datos
1978:	570	(XII-15-80. El Siglo. P. 1A)
1979:	1.250	(XII-15-80. El Siglo. P. 1A)
1980:	2.000	(XII-15-80. El Siglo. P. 1A)
1983:	3.000	(XII-28-83. El Siglo. p. 14)
1985:	12.000	(I-15-86. El Tiempo. P. 7A)
1987:	14.000	(XII-16-87. El Espect. P. 11A)
1988:	20.000	(I-26-89. La República. P. 3A)

Fuente: Tomado de Informes periodísticos

De acuerdo con FENALCO en 1985 de las mercancías que ingresaron de contrabando únicamente se aprehendió el 11.4%, concluyendo que el factor riesgo es una herramienta de política que no se usa en Colombia para combatir el contrabando. (58)

Con relación a la acción complementaria que realizaba la justicia penal aduanera sobre las definiciones jurídicas de los casos de contrabando frecuentemente se vieron minados por la existencia de cantidades considerables de expedientes, en los que aparecían nombres ficticios de personas y de empresas, insignificantes valores aprehendidos, pruebas incompletas, etc.

Así por ejemplo en 1985 existían 74 despachos de la jurisdicción aduanera para evacuar 24 mil expedientes de los cuales aproximadamente diez mil procesos por contrabando involucraban empresas fantasmas. Adicionalmente, de las cifras de aprehensiones por contrabando el 55 % de los 24 mil expedientes, apenas alcanzaban el medio millón de pesos. (59)

De otra parte, las dificultades operativas derivadas de escasez de recursos, de procedimientos engorrosos y de la resistencia presentada por los afectados en muchos casos hacían imposible la ejecución de las tareas represoras. Por ejemplo, sobre un operativo llevado a cabo por funcionarios aduaneros en el año 1987, afirmaba el entonces Director de la Aduana Doctor José J. Palacios: "la situación logística de la institución represora del contrabando es lamentable... Transcurrieron más de dos meses para que pudiera culminar una labor de allanamiento a un local comercial en Cali. (60)

Sin embargo, a pesar de esas continuas y serias dificultades existía hasta antes de 1992 una actividad represora que algunos beneficios le reportaba a la nación y a algunos sectores económicos.

### 3.1.7 Propuestas de los Gremios

Es posible afirmar sin temor a equivocaciones que toda empresa industrial, agrícola o comercial existente en el país ha sido afectada en mayor o menor grado por la competencia desleal originada por la evasión en sus diversas manifestaciones y especialmente por el contrabando.

No es casual por tanto, los constantes reclamos de los gremios económicos, quienes a través del tiempo han podido dimensionar la gravedad del problema y proponer algunos correctivos a los diferentes gobiernos, que en muchos casos han sido adoptados a pesar de lo cual el problema se mantiene y en ciertos períodos se agudiza.

Las propuestas y solicitudes más importantes en materia aduanera y de comercio exterior en los últimos quince años por parte de los gremios y del mismo gobierno se sintetizan en la siguiente clasificación:

- 1) El frente económico: Este frente tiene que ver con la política económica adoptada por el gobierno nacional e incluye como acciones fundamentales la apertura económica, la modificación de la política arancelaria y la eliminación de la sobretasa a las importaciones impuesta por la Ley 75 de 1986, políticas que en conjunto han buscado desestimular el contrabando, al aliviar las condiciones impositivas de la importación

Sin embargo un elemento de continuo debate que afecta de manera considerable las importaciones legales y la competencia leal, tiene que ver con el adecuado manejo del sistema cambiario, al mantenerse tipos de cambio en el mercado negro inferiores a los de mercado, con lo cual se estimula el comercio ilegal.

- 2) El frente social: Estrechamente relacionado con el frente económico. Hace referencia a las implicaciones del contrabando sobre la economía informal, niveles de empleo, creación de polos de desarrollo.

En este sentido las acciones del gobierno se han dirigido a la creación de zonas aduaneras especiales como polos de desarrollo en zonas deprimidas y al establecimiento de programas de saneamiento aduanero para legalizar la informalidad de los contrabandistas.

- 3) El frente administrativo: Depende de la gestión adelantada por la entidad aduanera y por otras entidades del estado relacionadas con el comercio exterior, la cual cubre una amplia

variedad de mecanismos administrativos, operativos y de control.

Los aspectos de mayor atención se han centrado en: La eliminación de trámites aduaneros plasmado en las reformas sustanciales, de procedimiento y de control adelantadas en los dos últimos años; la evaluación, reorganización y privatización de las zonas francas y de los terminales marítimos; el desmonte del Fondo Rotatorio de Aduanas y de los depósitos de aduana administrados por la aduana, dejando bajo responsabilidad de las almacenadoras el manejo y el control de las mercancías; la depuración, profesionalización y modernización de la aduana, a través de tres profundas reestructuraciones en el término de dos años.

A los puntos señalados se han sumado propuestas dirigidas especialmente al manejo de las mercancías aprehendidas, tales como la revisión de la modalidad de remates; destrucción de mercancías de contrabando y eliminación de la legalización por remate; incineración de los textiles decomisados y de las mercancías perjudiciales para la salud; y la reexportación de mercancías aprehendidas.

Así mismo se ha solicitado a la aduana la capacitación de los comerciantes en materia de trámites y comercio exterior, la rotación periódica de funcionarios administrativos encargados del control aduanero; el fortalecimiento técnico y económico de los organismos encargados de controlar el contrabando; y la preparación, actualización e información legislativa de los funcionarios aduaneros en todo el país.

- 4) **El frente Represivo y Punitivo:** En este frente es el que mayores transformaciones ha presentado, a solicitud de los gremios y de las evaluaciones realizadas por el mismo gobierno.

Sin embargo, la eliminación de la jurisdicción penal aduanera y del resguardo nacional de aduanas por incompetentes y anacrónicas, contrastan con las solicitudes posteriores de los gremios tendientes a reprimir de manera frontal al contrabando de textiles, incrementar la vigilancia en las zonas de frontera, crear un cuerpo especial aduanero encargado de combatir el contrabando de productos agropecuarios, establecer controles estatales sobre los mercados de importación en las grandes ciudades donde se expenden mercancías de contrabando y regresar a la penalización del contrabando.

- 5) **El frente de las calidades y los precios:** Es un frente de responsabilidad de los productores nacionales y tiene que ver con el mejoramiento de la eficiencia productiva que redunde en

precios y calidades competitivas frente a los productos extranjeros.

Ante los discretos resultados logrados por la política anticontrabando, en 1988 se iniciaron las presiones por parte de los gremios para que el gobierno cambiara la política anticontrabando, abandonando la visión de corto plazo, caracterizada por la intensificación esporádica de uso de medidas policivas, medido por el número de aprehensiones y condenas, y por el contrario recurrir a un enfoque de largo plazo.

Esta serie de propuestas, muchas de las cuales han sido implementadas, permiten afirmar que los factores que originan el contrabando en Colombia han sido claramente identificados por los gremios, el gobierno y los estudiosos del fenómeno. Así mismo se ha reconocido la complejidad del problema, el cual no se limita a simples aspectos de carácter institucional, es decir la responsabilidad no es exclusiva de la aduana sino que además influyen variables macro y microeconómicas, factores de tipo social y aspectos de naturaleza jurídica.

### 3.1.8 Situación del contrabando desde la creación de la DIAN.

Para tener una visión amplia y clara sobre el panorama actual del contrabando es conveniente conocer el análisis que de la gestión aduanera y del contrabando han realizado los gremios económicos, los centros de estudio y los organismos de comercio exterior, desde el momento de la fusión hasta hoy.

#### 1) FENALCO:

- "El revolcón de ambas entidades (Impuestos y Aduanas) condujo a un auténtico 'despelote', que estaría obrando el efecto de estimular el contrabando y otras prácticas comerciales desleales. Allí, justamente, es donde radica uno de los principales flagelos de la apertura. 'Nos referimos al flagelo del contrabando que, estimulado por las tasas múltiples de cambio, por el lavado de dólares y por el IVA de 14%, hacen de esta actividad un atractivo negocio desleal contra los comerciantes que se esmeran en legalizar sus operaciones y pagar sus impuestos". (61)
- En referencia a un estudio de FEDESARROLLO, FENALCO destacaba que el contrabando ha aumentado de magnitud en los últimos dos o tres años, período en el cual se produjo la fusión de

las Direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales... mientras persistan incentivos económicos el contrabando seguirá siendo un problema inmanejable"... el núcleo del problema está en el diferencial de tasas de cambio en virtud a la presencia del narcotráfico". (62)

- El actual sistema aduanero es inoperante e inconveniente debido a que la fusión de Impuestos y Aduanas dio origen a dos organismos de naturaleza puramente fiscalizadora, dejando a un lado los actuales requerimientos del país en materia aduanera.

La individualización de funciones de las dos entidades permitiría a la aduana cumplir unos objetivos específicos que se relacionan con la protección a la producción nacional, la búsqueda de unas condiciones de sana competencia en el mercado y detener la entrada de productos que afecten la seguridad nacional y la salud pública.

Es conveniente para el país la existencia de un organismo especializado en el campo tributario y fiscalizador debido a la importancia que posee el comercio exterior en la generación de recursos para el fisco de la Nación. De los cerca de \$16 billones de ingresos que registra anualmente el Estado, 10% es generado por los impuestos que los importadores cancelan por concepto de operaciones de comercio exterior (IVA y aranceles).

Debido al auge que presenta el contrabando en este momento se requiere adoptar medidas precisas orientadas a atacar los orígenes de esta práctica desleal de comercio. El gobierno debe fortalecer los organismos de inteligencia del Estado para combatir adecuadamente las actividades ilícitas del narcotráfico como el lavado de dólares, que ha perjudicado considerablemente a sectores del comercio como el de autopartes, el de electrodomésticos y el de equipos de oficina.

Desmante de algunos impuestos que hacen del contrabando un buen negocio para los comerciantes ilegales, como es el caso del diferencial cambiario y los elevados aranceles que existen actualmente para la importación de algunos productos. (63)

## 2) COLFECAR:

- "La Aduana no está comprobando los documentos ni verificando si en realidad se nacionalizan las mercancías o si pasan en

tránsito aduanero, pues este organismo no cuenta con el mínimo de funcionarios necesarios para adelantar dicha inspección. El control ejercido a los vehículos en el paso de frontera se limita únicamente a solicitar al conductor la presentación del manifiesto de carga. ``Con este documento el agente de aduana alimenta el sistema y da por ingresada la mercancía, sin comprobar al conductor si cumple con el procedimiento de nacionalización de las cargas o si ingresa a la bodega donde se debe realizar dicho trámite". (64)

### 3) ASOPARTES:

- El control sobre el contrabando nunca se realiza, las básculas en los terminales no se han instalado, el transporte y la manipulación de mercancías en las zonas aduaneras siguen siendo obsoleta y a esos males se suma la inseguridad existente. Se propone la creación de un mecanismo que haga posible la corrección de la declaración de Aduana, ya que se dan casos muy peculiares, como el hecho de que por involuntario error de mecanografía se produzca el decomiso de un cargamento y la aplicación de multas. (65)

### 4) COLTEJER:

- El contrabando es el problema más grave que afecta al sector, por lo que urge la adopción de medidas para ponerle definitivamente freno. Sostuvo que el puerto de Barranquilla se constituye en uno de los puntos de mayor ingreso de los productos de contrabando". (66)

### 5) FEDESARROLLO:

- El diferencial de la tasa de cambio, se deriva del lavado de dólares a través del contrabando. Pareciera entonces, que el problema del contrabando depende en gran medida de la eliminación del narcotráfico y el consecuente lavado de dólares y no de las políticas de apertura o de la función de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en un solo organismo... el contrabando tampoco se originaría en la ineficiencia de las actividades propias de la entidad en cuanto al control y vigilancia del comercio internacional.

Si bien el estudio de Fedesarrollo no desconoce el incremento del contrabando en los últimos años, sí establece que la tabla de salvación no está en el restablecimiento de controles o medidas que no harían otra cosa que dar marcha atrás al proceso de agilización de los trámites relacionados con el comercio

internacional.

Sin embargo, Fedesarrollo señala que existen mecanismos que se pueden implementar para disminuir el contrabando, sin necesidad de volver al proteccionismo de otras épocas. Entre ellos:

1) Penalizar el delito tanto del lavado de dólares, como del contrabando técnico y abierto.

2) Modernizar el marco institucional, priorizar el acopio oportuno y eficiente de precios de referencia y la capacitación del personal encargado del control.

3) Analizar la posibilidad de involucrar a agencias privadas del exterior que se dedican al negocio de "certificar" las operaciones comerciales internacionales.

4) Evaluar la bondad de haber unido en una sola institución a la Aduana y a la Administración de Impuestos. (67)

- El estudio sobre el Plan de Acción Exportadora realizado de manera conjunta con ANALDEX concluye que una solución viable al problema del contrabando es la adopción de medidas que estimulen la movilidad de capitales, pero disminuyan los incentivos que existen en la actualidad para ingresar de manera ilegal estos dineros al país.

Se propone al Gobierno poner en práctica otra serie de mecanismos para frenar el contrabando...incrementar el aforo físico, especialmente para importadores ocasionales o no tradicionales y, para los productos procedentes de países como Panamá, Antillas Holandesas y otros del Caribe...penalizar el contrabando y realizar programas agresivos de capacitación a los funcionarios de la DIAN...se advierte sobre los efectos de establecer zonas de libre comercio con países que tradicionalmente han sido proveedores de mercancías, que posteriormente ingresan de manera ilegal al país...la necesidad de exigir a los importadores ocasionales o cuyas compras no correspondan a sus actividades regulares, acreditar la procedencia de las divisas...la simplificación de la estructura arancelaria, favorecería el control del contrabando...respaldó al proceso de modernización institucional de organismos como la DIAN, pero se critica la conveniencia de unir en una sola institución a la Aduana y a la Administración de Impuestos. (68)

## 6) MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR:

El contrabando tiene varias dimensiones y vale la pena evaluar tres:

- La primera está relacionada con las reformas que se hicieron a la aduana; haber reducido el aforo físico a una mínima expresión, en alguna medida abrió el camino para el contrabando.
- Una segunda área tiene que ver con algo que no está relacionado con el manejo aduanero y está más enfocado al problema del lavado de dólares. Cuando se tienen capitales del narcotráfico que buscan todas las maneras posibles de entrar y ser lavados en Colombia, no es raro imaginarse que de pronto haya mercancías que se financien con dólares muy baratos. En ese frente, se está pensando en pasar un proyecto de ley al Congreso para hacer que el contrabando sea un delito punible desde el punto de vista judicial.
- El tercer componente del contrabando se basa en una cantidad de comercio que viene por triangulaciones, en muchos casos, de Panamá y la China. (69)

#### 7) ANALDEX:

- Aunque las divisas de origen ilegal han estimulado el crecimiento de la economía y son una de las principales causas del auge de algunos sectores; no se puede olvidar que estos dineros son los causantes de la revaluación, estimulan el contrabando, ocasionan efectos dañinos en la rentabilidad de algunos renglones de la economía, son factor de corrupción pública y desvían recursos fiscales hacia gastos de seguridad. Para contrarrestar este fenómeno proponen reforzar la acción de la Aduana para exigir el giro de divisas a través de los intermediarios del mercado cambiario. (70)

#### 8) FEDEMETAL:

- En el 93 se denunciaron volúmenes de contrabando por 30.000 toneladas de alambrones y barras procedentes de Venezuela, Brasil y de algunos países de Europa Oriental...la distorsión se agudizó desde que se adoptaron las reformas aduaneras que redujeron las inspecciones de carácter técnico. Sin embargo, el gremio no es partidario de retornar a los mecanismos antiguos de la aduana, pero hay que adoptar correcciones en algunos aspectos. (71)

### 3.1.9. La Nueva Política Anticontrabando.

Como consecuencia de los preocupantes efectos generados por la creación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en relación con el más bajo nivel de control aduanero y de lucha contra el contrabando de que se tenga conocimiento en estos años, el gobierno del Presidente Samper ha replanteado la política anticontrabando. Las tareas iniciales serán las siguientes:

- Reorientar el proceso aduanero estableciendo un esquema mixto con el sector privado para entregarle a éste parte de las actividades que hoy desarrollan entidades oficiales, como por ejemplo los laboratorios.
- Formalizar la actividad de los agentes aduaneros.
- Distinguir entre los grandes y habituales importadores de los excepcionales o esporádicos, quienes se deberán someter a inspección física las mercancías que importen.
- Entregar a los agentes de aduanas la responsabilidad fiscal por cualquier irregularidad que pueda presentarse en un proceso de importación.
- Afrontar la lucha contra el contrabando abierto, constituyendo un Comité Técnico Intergubernamental conformado por las Fuerzas Armadas, la Fiscalía y el sector privado,
- Utilizar certificadores internacionales que permitan en algunos casos pretermitir la inspección física de las mercancías,
- Modernizar física y logísticamente la Aduana.
- Concertar al interior del Comité Intergubernamental como con los gremios del sector privado, para detectar, caso por caso, los perjuicios del contrabando en cada sector de la industria y adoptar las medidas correspondientes de protección.
- Las primeras medidas se dirigirán a proteger a la industria textil, en tal sentido se reducirán de 9 a 7 los puertos de ingreso para toda clase de textiles.

### 3.1.10 Mecanismos de Control

- Cuánto se recibe y cuánto se gasta en la actividad,

**DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES**

**Matriz de Riesgos y Técnicas de Control al Régimen de Importación  
Recepción de Documentos de Viaje y de Carga**

ACTIVIDAD	RIESGO	CONTROL
1 Recepción Aviso de llegada.	1 No entrega de aviso.	1 Listados Aeronáutica
	2 Entrega de aviso a destiempo.	1 Inspección total de carga.
2 Recepción documentos de viaje.	1 No entrega de documentos de viaje	1 Aplicación Dec 1105, Res 371 y O.A. 001
	2 Documentos ilegibles.	ibidem.
	3 Documentos incompletos.	ibidem.
	4 Entrega a destiempo.	ibidem.
	5 No cumplen requisitos.	ibidem.
3 Verificación medio de transporte en lastre.	1 Existencia de carga en medio de transporte.	1 Aprehensión
4 Verificación de productos precursores.	1 Existencia de precursores	1 Comunicación a autoridades competentes.
5 Descargue de mercancía	1 Descargue no autorizado.	1 Inspección total de carga.
6 Registro manual o captura de datos.	1 Errada captura o transcripción de datos.	1 Programa aleatorio de autocontrol captura.
7 Inspección de carga.	1 Excesos.	1 aprehensión
	2 Faltantes.	
	3 Carga no especificada.	1 Seguim. hasta levante
	4 Mercancía no amparada.	1 aprehensión
8 Recepción de tránsito Aduanero.	1 Ver matriz de tránsito	1 Ver matriz de tránsito
9 Recepción de carga consolidada.	1 Ausencia de documento de consolidación.	1 Inspección de carga consolidada.

**DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**  
**CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES**

**Matriz de Riesgos y Tecnicas de Control al Régimen de Importación**  
**Envío de Mercancías y Almacenamiento**

ACTIVIDAD	RIESGO	CONTROL
1 Depósito de m/cías en bodegas transportista	1 Mercancías depositadas por más de 2 días.	1 Verificación frente a manifiesto de carga.
	2 Depósito de mercancías no amparadas	1 Verificación frente a manifiesto de carga.
	3 Posible saqueo de mercancías.	1 Inspección física de mercancías.
2 Elaboración planilla de envío y salida de m/cías del lugar de arribo.	1 Mercancía a trasladar no relacionada.	1 Inspección física en puerta de salida.
	2 Información errada en planilla de envío.	2 Pesaje de m/cías. 1 Cruce con informe de almacenadora.
3 Traslado y entrega de m/cías. a deposito.	1 Pérdida de mercancías.	1 Informe almacenadora.
	2 Deterioro de m/cías.	1 Informe almacenadora.
4 Almacenamiento en dep. autorizados o habil.	1 Pérdida de mercancías	1 Conformidad Planilla de env. envío.
	2 Deterioro de mercancías	1 Conformidad Planilla de env. envío.
	3 Saqueo de mercancías	1 Conformidad Planilla de env. envío.
	4 No informe d abandonos.	1 Verificación sistema, manifiestos y planill.as.
	5 Mercancía no amparada.	1 Verificación sistema, manifiestos y planill.as.

**DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES**

**Matriz de Riesgos y Técnicas de Control al Régimen de Importación  
Declaración Ordinaria y Levante de Mercancías**

ACTIVIDAD	RIESGO	CONTROL
1 Revisión de declaración.	<p>1 No detectar alguna de las siguientes fallas:</p> <p>a Información general errada.</p> <p>b Errada descripción y/o partida arancelaria.</p> <p>c Valor declarado inferior al de aduana.</p> <p>d Tipo de cambio distinto al oficial.</p> <p>e fletes y seguros inferiores a los reales.</p> <p>f Errada autoliquidación de tributos.</p> <p>g Presentación de declaración en otra jurisdic.</p> <p>h No pago de tributos y/o sanciones.</p> <p>i Falsificación de documentos soportes.</p> <p>j Declarante diferente al consignatario. No existencia de endoso</p> <p>k Actuación frente a la aduana de persona no autorizada.</p>	<p>1 Disponer de aranceles actualizados.(cursos)</p> <p>1 Disponer base de datos de precios internales.</p> <p>1 Actualizar variación semanal del t.c.</p> <p>1 Disponer base de datos de fletes y rutas.</p> <p>1 Verificación frente al sistema.</p>
2 Verificación plazo para presentación declarac.	<p>1 Aceptar declaración de m/cía. con resolución de bandono en firme.</p> <p>2 Aceptar declaraciones con términos de almacenamiento vencidos.</p>	<p>1 Incorporar al sistema Documentos de transporte de prohibido despch.</p> <p>1 Rechazo automatico por el sistema.</p>

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

Matriz de Riesgos y Técnicas de Control al Régimen de Importación  
Declaración Ordinaria y Levante de Mercancías

ACTIVIDAD	RIESGO	CONTROL
3 Captura de datos en el sistema.	1 Captura errada de información.  2 El sistema no detecte error en autoliquid.  3 El sistema acepte datos errados de partidas.  4 El sistema arroja levante automático de m/cías. de alto riesgo	1 Informe por escrito de datos mal capturados.
4 Inspección aduanera.	1 Depósito no comunica a la aduana.  2 No disponibilidad de inspectores.  3 Inspección antitécnica de mercancías: a No detectar adulteración de documentos.  b No detectar valores declarados inferiores a los reales.  c No solicitar concepto químico cuando se requiere.  d reconocimiento incorrecto de averías.  e reconocimiento incorrecto de faltantes.  f No detectar excesos de m/cías declaradas.	

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

Matriz de Riesgos y Técnicas de Control al Régimen de Importación  
Declaración Ordinaria y Levante de Mercancías

ACTIVIDAD	RIESGO	CONTROL
5 Levante de mercancías.	<p>g Aceptar m/cía declarada diferente a la existente tente.</p> <p>h Toma irregular de muestras.</p> <p>i Inspección de contenidos inferiores a los porcentajes legales.</p> <p>1 Conceder levantes automáticos de m/cías para inspección.</p> <p>2 Conceder levante cuando existe causal de rechazo.</p>	1 Capacitación técnica

- Qué riesgo se debe asumir para obtener esas ganancias y
- Cuánto se ganaría en una labor diferente...

La idea es impedir que tal actividad ilícita sea un negocio:

- Reduciendo sus ingresos,
- Aumentando el riesgo
- Aumentando los costos que implica e incrementando la rentabilidad de otras labores.
- Por su parte la Contraloría General de la Nación calcula en más de cien mil millones de pesos la evasión por importaciones en el lapso de tres años a través de diferentes prácticas. De acuerdo a la Contraloría "La evasión en 1980 fue de 22.098 millones, en 1982 de 34.624 millones y en el primer semestre de 1983 de 29.059 millones. (Marzo 27 de 1984. El Tiempo. Pág. 1A).

### 3.1.11 MATRICES DE RIESGO

#### Notas:

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| (1) Octubre 26 de 1981.   | La República. Pag A10  |
| (2) Diciembre 11 de 1981. | El Heraldó. Pag. 13A)  |
| (3) Enero 26 de 1988.     | El Mundo. Pag. 1B      |
| (4) Octubre de 1980.      | El Colombiano          |
| (5) Marzo 4 del 94.       | La República)          |
| (6) Marzo 30 de 1994.     | La República).         |
| (7) Mayo 6 de 1994.       | La República).         |
| (8) Junio 25 de 1982.     | El Tiempo. P. 1B).     |
| (9) Marzo 31 de 1989.     | El Siglo. p. 7B).      |
| (10) Octubre 26 de 1981.  | La República. Pag A11) |
| (11) Mayo 11 de 1983.     | El Tiempo. P 16A).     |
| (12) Mayo 6 de 1983.      | El Espectador. p. 1A). |
| (13) Enero 7 de 1985.     | El Tiempo. p. 11C).    |
| (14) Marzo 5 de 1986.     | El Espectador. p 10A)  |

- (15) Mayo 8 de 1986. El Tiempo. P Ultima D)  
(16) Septiembre 20 de 1987. El Mundo. p 5).  
(17) Febrero de 1994. La República)  
(18)  
(19) Septiembre 23 de 1993. La República).  
(20) Agosto 27 de 1981. La República. p 3B).  
(21)  
(22)  
(23) Marzo 15 de 1983. Vanguardia Liberal. p 7)  
(24) Noviembre 19 de 1988. El Siglo. P 8A).  
(25) Octubre 30 de 1989. El Siglo. p 3B).  
(26) Noviembre 25 de 1989. El Siglo. p 1A).  
(27)  
(28) Abril 11 de 1988. El Tiempo).  
(29) Abril 15 de 1979. La República. Pag. 8A).  
(30) Mayo 23 de 1983. El Tiempo. Pag 1E).  
(31) Abril 11 de 1988. El Tiempo).  
(32) Mayo 15 de 1983. El Espectador. Pag. 1D).  
(33) Julio 1 de 1986. El Tiempo. p. 1D).  
(34) 5 de junio de 1981. La República. Pag 9A).  
(35) Mayo 31 de 1983. La República. Pag 4A).  
(36) Junio 9 de 1983. El Espectador. p 10A).  
(37) Abril 30 de 1988. El Colombiano. Pag. 7A).  
(38) Noviembre 10 de 1988. El Siglo. Pag 7A).  
(39) Mayo 23 de 1983. El Tiempo. P. 1A).  
(40) Mayo 19 de 1983. El Espectador. Pag 1A).  
(41) Mayo 24 de 1983. El Espectador. Pag. 1A)  
(42) Mayo 26 de 1983. La República. p 1A).  
(43) Noviembre 6 de 1983. El País. Pag. 8B).  
(44) Enero 26 de 1989. La República. Pag. 3A).  
(45) Enero 13 de 1991. El Espectador. Pag 8A).  
(46) Enero 17 de 1993. El Espectador).  
(47) Mayo 4 de 1992. La República).  
(48) Septiembre 28 de 1992. La República).  
(49) Octubre 13 de 1992. La República).  
(50) Abril 14 del 1993. La República).  
(51) Enero 27 de 1988. El Mundo).  
(52) marzo 27 de 1980. El Colombiano. Pag 8A).  
(53) Noviembre 20 de 1983. El Tiempo Pag 11 A)  
(54) Enero 26 de 1988. El Mundo. Pag. 1B).  
(55) Enero 27 de 1988. El Mundo).  
(56) Octubre 4 de 1987. El Espectador. Pag 8A).  
(57) agosto a octubre de 1991).  
(58) Octubre 4 de 1987. El Espectador. Pag 8A).  
(59) Mayo 10 de 1985. El Tiempo. Pag. 5B.)  
(60) Noviembre 17 de 1987. El Mundo Pag. 1B).  
(61) Septiembre 15 de 1993. La República).  
(62) Agosto 14 de 1994. La República).

- (63) Septiembre 19 de 1994. La República).
- (64) Octubre 15 de 1993. La República).
- (65) Enero 17 del 1994. La República).
- (66) Febrero 23 de 1994. La República).
- (67) Agosto 31 de 1994. La República).
- (68)
- (69) Septiembre 6 de 1994. La República).
- (70) Septiembre 29 de 1994. La República).
- (71) Septiembre 23 de 1994. La República).

### 3.2 CONTRABANDO TECNICO

El Contrabando técnico se puede definir como el acto de importar o exportar mercancías con el lleno aparente de los requisitos y formalidades previstas en las leyes, utilizando como variable principal la declaración de una subpartida arancelaria incorrecta, con el fin de evadir, total o parcialmente, el pago de los tributos aduaneros correspondientes y/o los requisitos previstos por la legislación nacional, hecho que ocasiona daño a la economía del país.

Luego de estudiar detenidamente la definición anterior, observamos que la infracción consiste esencialmente en distorsionar la declaración de importación en lo concerniente a la subpartida arancelaria declarada, con el fin de pagar menos tributos aduaneros

o transgredir restricciones administrativas o legales ocasionando consecuencias adversas a la economía. En la práctica pueden presentarse varias de estas modalidades de contrabando técnico en una misma declaración.

Los defensores de la tesis de que el contrabando no se realiza por el cambio de subpartida, aducen que el monto de los impuestos de importación son imperceptibles debido a los bajos niveles arancelarios existentes. Pero no hay que olvidar que en una subpartida arancelaria se refleja el IVA a cobrar, fijado en el estatuto tributario acorde con la codificación arancelaria de los diferentes bienes susceptibles de negociar, igualmente está reflejada en ella las diferentes variables inherentes a una negociación internacional (tales como vistos buenos, exenciones, etc).

Con la venia de las normas aduaneras existentes y la poca atención por parte de los funcionarios competentes (que consideran el gravamen como elemento principal de la clasificación), en la actualidad se realiza con relativa facilidad la introducción de mercancías con apariencia de legalidad, contrastando este engaño sutil con el manifiesto contrabando del pasado, este fenómeno es facilitado por la ausencia de control, la laxitud de la legislación aduanera y la falta de conocimiento de las normas arancelarias por parte de los funcionarios competentes.

En el evento de que la administración aduanera intente un control posterior es muy difícil la comprobación de fraude, si tomamos como ejemplo el seguimiento a mercancías perecederas o bienes de consumo se podría decir que es casi imposible determinar si hubo o no fraude, pues la comprobación del mismo desaparece con el bien. Igualmente sucede si se pretende un control posterior por exceso de mercancías, pues el importador acostumbra a tener inventarios de tal manera que las cantidades son menores a las amparadas por los documentos. Consecuentemente, las declaraciones de importación sirven para amparar mercancías que no han cumplido las formalidades aduaneras para la introducción al territorio nacional. Los anteriores son casos que tipifican los pocos resultados positivos que arroja el control posterior.

Es tanta la permisividad que otorgan las normas vigentes que el presidente de FENALCO, dice que existe en nuestro país una cultura del contrabando articulada por la apatía de las autoridades encargadas de combatirlo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>1993, Año del contrabando. En: La República (14,10,1994); p 3B. de mercancías por las subpartidas más favorable.

Es de anotar, que la permisividad que otorga las normas aduaneras vigentes se refleja en la autoliquidación de los tributos aduaneros. Anteriormente el importador hacía su liquidación privada, pero la administración revisaba el 100% de éstas; hoy se parte del principio de la buena fe del declarante y la administración revisa sólo el diez (10%) de las declaraciones para verificar el cabal cumplimiento de las normas aduaneras. De lo anterior, se puede concluir que la excesiva confianza en la buena fe del importador ha ocasionado graves inconvenientes en el desmedro del debido recaudo y del cumplimiento de requisitos formales.

Existen autores que consideran que el contrabando técnico se ha incentivado con la creación de un mayor número de desdoblamientos arancelarios los cuales aumentan la dispersión, pues aunque éstos se realizan por variables técnicas generalmente los inspectores no pueden percibir dichos cambios, esto aunado a la poca inspección física obligatoria y al sistema aleatorio de inspección, viene siendo aprovechado para ingresar gran cantidad de mercancías por las subpartidas más favorables.

Estas dispersiones llevan a los transgresores a realizar una clasificación dolosa, declarando por la subpartida arancelaria una mercancía similar, pero no idéntica, con detalles casi imperceptibles que hacen que la verdadera subpartida sea otra, evadiendo así el pago de tributos y demás restricciones legales o administrativas.

Para ilustrar mejor la situación planteada anteriormente desarrollaremos algunos casos detectados, y que son objeto de investigación, por ejemplo: se importa polipropileno de la subpartida arancelaria 39.02.10.00.00 con gravamen de 15% ad-valorem; el mismo cargamento se declara por la subpartida arancelaria 39.02.20.00.00 correspondiente al poliisobutileno con gravamen arancelario del 5%; los dos productos son exactamente iguales en cuanto a su aspecto físico y presentan propiedades químicas muy similares; esta circunstancia implica que cuando haya inspección física la diferencia no puede ser detectada con lo que se suma el fraude a la renta aduanera.

Si el infractor desea eludir restricciones legales o administrativas actúa de manera similar: introduce por ejemplo; anhídrido acético de la subpartida arancelaria 29.15.24.00.00, producto que sólo puede importarse con licencia previa, clasificándolo como si fuera un acetato cualquiera de la partida 29.15 que no presenta restricción alguna de importación, lo anterior, debido a las características físicas similares que presentan.

Si queremos ver cómo se pueden evadir una o más restricciones legales o administrativas a la vez, realizamos el siguiente ejercicio; introducimos nitrato de celulosa de la subpartida arancelaria 39.12.20.10.00, producto que sólo puede importarse con licencia previa y visto bueno del Ministerio de Defensa, pues, se usa para fabricar explosivos; este producto es declarado, por ejemplo, como carboximetil celulosa, producto no restringido y clasificado en la posición 39.12.31.00.00. Y, así, utilizando el mismo sistema pueden introducirse al territorio nacional: armas, explosivos, productos sin control fitosanitario, precursores para la producción de narcóticos, desechos tóxicos, etc.<sup>9</sup>

Es de anotar, que esta tesis está cargada de realidades, pero no se deben desconocer los intentos de depuración realizados por las divisiones competentes de la DIAN y del Ministerio de Comercio Exterior, tal como se refleja en el Decreto 1767 de agosto de 1994, con el cual se suprime un gran número de subpartidas que tenían igual gravamen, régimen e I.V.A., y aquéllas que de una u otra forma pudiesen inducir a la clasificación errónea de un bien. Además, en la actualidad se realizan estudios conducentes a identificar subpartidas que pudiesen generar situaciones de riesgo en lo concerniente a una clasificación errónea, con el fin de suprimirla o realizar una alerta sobre la misma.

Es bien sabido que el contrabando técnico no sólo afecta el recaudo sino que lesiona otros intereses importantes del orden público y socio-económico: limita el uso de mano de obra nacional y transgrede normas jurídicas importantes; por otro lado, ocasiona gran perjuicio a la economía nacional, a las estadísticas, la seguridad, el orden público, el patrimonio cultural, los convenios comerciales, etc. Estas razones son suficientes para justificar el control a la operación aduanera. Algunos correctivos se han intentado como la eliminación de la licencia previa, la desgravación en gran parte del universo arancelario y demás.

Aparentemente, esta estrategia haría innecesario el contrabando, pues el contrabandista no obtendría ganancia sustancial con esta práctica; sin embargo, la política adoptada es insuficiente pues además de hacer casi inútil el contrabando también debe hacerse difícil mediante la implementación de controles adecuados, aspecto que no se tuvo en cuenta y que ocasionó los resultados que se

---

<sup>9</sup> CASTELBLANCO, Héctor. El contrabando técnico por transgresión de las normas arancelarias en el programa de modernización de la economía. Santafé de Bogotá, 1994. Tesis de Grado. Universidad Libre de Colombia.

conocen.<sup>10</sup>

Con la implementación del Decreto 1909 de 1992, se eliminó la mayoría de los procedimientos de importación, permitiendo la agilización de los mismos. Desafortunadamente, los mecanismos de control implementados no han surtido los efectos esperados, pues, no han sido lo suficientemente estrictos en su aplicación, en lo que concierne a las prácticas desleales en el ámbito del comercio internacional; ésto trajo graves consecuencias para el país, entre otras, por ejemplo, la importación de desechos tóxicos, la subfacturación, el dumping, y, en fin, la importación de cantidades significativas de productos, la mayoría de las veces mediante la maniobra del simple cambio de la subpartida arancelaria, materializando de esta manera el contrabando técnico.

### 3.2.1 ELEMENTOS FACILITADORES DEL CONTRABANDO TECNICO.

Hasta el momento se ha planteado y analizado la esencia y concepción del contrabando, al igual que el marco en el que éste se desarrolla, las diferentes modalidades en que se presenta y los efectos e implicaciones económicas que ocasiona.

Sin embargo, en este punto se entrará a analizar exclusivamente una de las modalidades de contrabando, denominado "Contrabando Técnico" y los elementos facilitadores de este hecho. El contrabando técnico se da principalmente por la diferencia en impuestos, o requisitos documentales o permisos que se requieren cumplir para la importación de algunas mercancías.

La aplicación de la inspección de manera selectiva y aleatoria, no es por sí propia una de las causas del contrabando técnico. En efecto, el sistema que actualmente se aplica en Colombia fue aplicado en países Europeos, tales como España y Francia, o en países latinoamericanos como es el caso de México; sin embargo, la diferencia radical estriba en que, en dichos países, se sopesa el riesgo a través de controles frecuentes y efectivos.

Para establecer los elementos facilitadores del contrabando técnico, es necesario entrar a analizar los siguientes aspectos:

1. La legislación Aduanera vigente
2. Los mecanismos de control
3. Los recursos técnicos, y

---

<sup>10</sup> CASTELBLANCO, H., *op. cit.*, Pág. 46

#### 4. Los recursos humanos

##### 3.2.1.1 LEGISLACION ADUANERA VIGENTE

Dentro de la Legislación Aduanera existen algunos inconvenientes, que podrían no contrarrestar el contrabando técnico y éstos podrían ser:

a) La despenalización del contrabando, convirtiendo este hecho en una simple falta administrativa, a la que se le aplican principalmente sanciones de carácter pecuniario. Esto es un mecanismo incentivador, ya que comprobar y contrarrestar el contrabando técnico, es particularmente difícil, por las características y complejidad en la identificación de algunas mercancías.

b) El levante automático de la mercancía, es otro de los inconvenientes que presenta la legislación, toda vez, que para poder establecer la existencia del contrabando técnico, se hace necesario corroborar a través de diferentes tipos de análisis, que la mercancía descrita en los documentos de importación no corresponde a la realmente introducida al país, incumpliendo con todos los requisitos e impuestos que la ley le establece.

Para lograr lo anterior, se haría necesario tomar muestras, sin que ello implique demora alguna del trámite aduanero respectivo.

c) La inspección Aduanera establece la legislación que debe ser aleatoria y selectiva. Si no existe un manejo adecuado de estos dos factores, permitiendo sopesar el riesgo al que se enfrentaría el importador si infringe la ley, convierte esta inspección en un mecanismo incentivador del contrabando técnico.

d) La asignación de tarifas e IVA diferenciales creando una dispersión en los niveles arancelarios. Este es otro de los factores que contribuye al contrabando técnico.

En efecto la dificultad que existe por parte de la DIAN, para identificar ciertas mercancías que no tienen desde el punto de vista óptico un fácil reconocimiento en caso de inspección, incentiva al importador a escoger entre las subpartidas susceptibles de clasificarse la mercancía, aquella que presente el gravamen y el IVA más conveniente o la que le permita eludir requisitos documentales, permisos o licencias

previas.

- e) La ausencia de normas de origen a nivel aduanero, que permitan verificar el cumplimiento de este hecho y por ende el derecho a la tarifa preferencial que diere lugar la importación de un país determinado, es otro de los elementos que propician la generación del contrabando técnico.

Con relación a este aspecto y en términos generales podría llegarse a afirmar, que es la reglamentación de la norma o la definición de los procedimientos de manera equivocada, la que conduce a que el contrabando técnico se produzca.

### 3.2.1.2 MECANISMOS DE CONTROL

Aunque la DIAN en desarrollo de su política de fiscalización, podrá practicar inspección aduanera dentro del proceso de importación cuando sea necesario, la ausencia de controles frecuentes y efectivos que busquen determinar la correcta correspondencia de los datos contenidos en la Declaración y la mercancía importada, propicia que los mecanismos de control existentes, se conviertan en estímulos al contrabando técnico.

Lo anterior conjuntamente con la carencia de recursos técnicos y humanos, hacen infructuosa la labor de la DIAN para contrarrestar la elusión de la norma.

De otra parte, la poca movilidad de los criterios de inspección y selectividad, impiden que el importador sopesa el riesgo que implica infringir la ley, lo que unido a la ausencia de penalización del contrabando hace que el importador corra el albur de ser detectado o no al declarar de manera incorrecta.

Además, cabe aclarar que el control posterior casi nunca podrá corroborar la existencia de contrabando técnico, por cuanto éste no se puede establecer exclusivamente con pruebas documentales, sino que se requiere para su detección el contacto directo y en algunos casos el análisis mercológico o químico de la mercancía.

Si lo que se planteó anteriormente se mira bajo las dificultades de todo tipo que actualmente tienen los laboratorios químicos de la DIAN, se elimina la posibilidad de tomar muestras para un posterior análisis, como sucede en algunos países latinoamericanos.

### 3.2.1.3 RECURSOS TECNICOS

En este punto es necesario aclarar, que no existe certidumbre con respecto al rumbo que tendrán los laboratorios de la DIAN, lo cual hace que estos establecimientos no cuenten con los recursos técnicos y humanos necesarios para operar.

Como anteriormente se ha planteado, el contrabando técnico se da cuando la clasificación de la mercancía de acuerdo con su naturaleza, podría dar para una aplicación de gravamen e IVA diferenciales, haciendo necesario una verificación por parte de la DIAN, de la composición química o mercológica de dicha mercancía. Control que actualmente no está en capacidad de realizar la institución dado el estado actual en que se encuentran los laboratorios a nivel nacional.

También es necesario anotar, que las deficiencias de carácter técnico en los laboratorios de las diferentes Administraciones se hacen más marcadas, cuando no se cuenta con el equipo necesario para el análisis de mercancías que son usualmente importadas por cada una de ellas, hecho que acrecienta la posibilidad de no detectar por parte de la entidad el contrabando técnico.

Uno de las grandes limitantes que posee la DIAN con relación a la detección, control y correctivos del contrabando técnico, se encuentra en el sistema informático de autoliquidación denominado SIDUNEA y por ende generador de este hecho por las siguientes razones:

- a) No tiene en cuenta la descripción arancelaria de la mercancía que se presenta para la nacionalización.
- b) Los criterios de selectividad, son fácilmente identificables haciéndolos en muchos casos inexistentes.
- c) Existen limitantes operativos dentro del sistema que impiden la aplicación de algunas normas como fueron concebidas, como es el caso de los derechos antidumping, entre otros.
- d) Deficiencias en el proceso de comunicación y distribución de las actualizaciones de precios, aranceles o de presentación de certificados, impidiendo su correcto cumplimiento.
- e) La no aplicación de los acuerdos por producto negociado, sino por subpartida arancelaria, haciendo extensiva una preferencia a otros productos comprendidos en dicha subpartida.

f) El no cruzar la información contenida en la declaración con la de otros documentos, como sería el caso del documento de transporte, entre otros, con el fin de detectar el pago de sanciones, gravámenes y derechos a que diere lugar la importación. También sería práctico el cruzar la información existente en la misma declaración pero en diferentes casillas, logrando así un control efectivo del contrabando técnico.

A manera de conclusión se puede afirmar que SIDUNEA no es un medio de control efectivo en el proceso de importación.

#### 3.2.1.4 RECURSOS HUMANOS

Los cambios a nivel administrativo y de legislación aduanera que ha sufrido la entidad en los últimos años, ha conducido a que el personal que debe ejercer las labores de inspección y control, carezcan de conocimientos no sólo en la parte técnica, sino en la parte operativa y legislativa del área aduanera. Esto ha ocasionado que las normas se apliquen indistintamente en cada Administración en los casos de importación de mercancías en idénticas condiciones.

Así mismo ha llevado a la no aplicación de las normas o a su aplicación arbitraria, conduciendo a aumentar la oportunidad de riesgo del importador, conducente al contrabando técnico.

La programación de capacitación por parte de la entidad en áreas técnicas, con una intensidad mínima, las cuales en vez de preparar, crea en las personas mayor confusión en la aplicación de normas y controles a nivel aduanero, haciendo de ésta una simple preparación superficial que no da las bases suficientes para que los inspectores no apliquen criterios arbitrarios en el área aduanera.

#### 3.2.2 FORMAS DE REALIZACIÓN

El contrabando técnico es una práctica desleal que cada día se ha venido incrementando, generando la aparición de importadores ocasionales que utilizan diferentes mecanismos y estrategias para evadir impuestos o restricciones en la importación de sus productos, o con el fin de acogerse a algún convenio o beneficio sin tener derecho a éste, para obtener ventajas económicas que les permitan competir con deslealtad en el mercado con precios más bajos sin sacrificar sus utilidades.

Estos importadores corren el riesgo de los eventuales controles que podrían aplicárseles sin temor alguno, ya que en la mayoría de los casos son empresas ficticias o sin prestigio comercial y las direcciones que aparecen en los documentos de importación casi siempre son falsas; sumado a lo anterior la falta de experiencia y capacitación técnica en relación con algunos productos, de que adolecen los funcionarios, para el reconocimiento correcto de las mercancías cuando califican para inspección.

Otro de los factores que puede influir en el incremento del contrabando técnico es el levante automático de las mercancías importadas cuando el sistema no determina la inspección, ya que en revisiones posteriores a la importación es difícil establecer si la mercancía amparada en los documentos fue realmente la importada.

No obstante, no podemos descartar la posibilidad de que en las importaciones realizadas por las grandes empresas que gozan de prestigio comercial se presente contrabando técnico u otro tipo de fraude.

El contrabando técnico se puede realizar a través de diferentes formas como son: la subpartida arancelaria, los precios mínimos oficiales, los vistos buenos, los regímenes de importación, los convenios y preferencias arancelarias, los certificados de origen, los derechos "antidumping", las cláusulas de salvaguardia, los aranceles variables y el IVA.

### 3.2.2.1 Subpartida Arancelaria

Teniendo en cuenta que la nomenclatura arancelaria es un listado descriptivo de mercancías elaborado con base en ciertos criterios técnicos, jurídicos, y codificado en una forma ordenada; es necesario tener una completa descripción de las mercancías y una clara identificación de las mismas a efectos de obtener la subpartida arancelaria correcta.

Fraude: Es frecuente el cambio de subpartida arancelaria para declarar menos tributos aduaneros o evadir restricciones que tienen ciertas mercancías para su importación. En algunas ocasiones el cambio de subpartida es ostensible, es decir se declara para una mercancía muy diferente a la que realmente se importa y esto por que el declarante corre el riesgo debido a la baja proporción o manipulación de las inspecciones.

En otras ocasiones el cambio de subpartida es sutil y puede pasar inadvertido aún en los eventos que se realice la inspección, esto es facilitado por la complejidad de la interpretación de las normas arancelarias o por desconocimiento de las características técnicas

de la mercancía declarada como ya hemos señalado. La anterior situación se hace más grave cuando hoy existe el inconveniente de identificar los productos químicos, debido a las dificultades técnicas y humanas que enfrentan los laboratorios de la DIAN para realizar los análisis necesarios, que son indispensables para distinguir estos productos que en ocasiones presentan características físicas similares.

Otra modalidad de falsedad o fraude ocurre cuando sin cambiar de subpartida arancelaria, se declara un producto con características diferentes a las reales, con el fin de reducir el valor y por consiguiente el pago de impuestos.

### 3.2.2.2 Precios Mínimos Oficiales

Las resoluciones por las cuales se fijan los precios mínimos oficiales, establecen el valor mínimo por el cual debe ser declarada una mercancía que se importe al país; este es un mecanismo necesario para el control de la subfacturación y subvaloración en las mercancías cuando éstas se practican en forma aberrante.

**Fraude:** Sin embargo este mecanismo genera el riesgo de que se declaren las mercancías por subpartidas arancelarias diferentes a las contenidas en las resoluciones de precios mínimos o se cambie la descripción de la mercancía para evadir el control de los precios contenidos en la respectiva resolución y así poder declarar un menor valor para reducir el pago de los impuestos.

Esta modalidad es facilitada (se reitera), por la falta de capacitación de los funcionarios inspectores que les imposibilita distinguir ciertas mercancías como es el caso de los textiles, debe tenerse en cuenta que una misma subpartida arancelaria engloba diferentes clases de telas y acabados (ej: crudo, blanqueado, teñido, estampado, etc.).

### 3.2.2.3 Vistos Buenos

Para el comercio internacional de algunos productos se colocan ciertas restricciones en razón a sus características especiales que pueden ocasionar perjuicio a la salubridad o la seguridad pública tal como ocurre con la importación de precursores para la elaboración de estupefacientes y sicofármacos, caso en el cual se requiere del visto bueno de algunas entidades gubernamentales como el Consejo Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Salud, Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, etc.

El visto bueno o permiso se establece en unos casos para la subpartida arancelaria y en otros para un producto o mercancía específica.

**Fraude:** Cuando el visto bueno o permiso se establece para la subpartida arancelaria, entonces puede ocurrir que se declare la descripción de la mercancía importada, pero con una subpartida que no corresponde con el fin de evadir el visto bueno o permiso.

Cuando el visto bueno es para el tipo de mercancía, entonces suele suceder que declaran otro tipo de mercancía sin cambiar la subpartida arancelaria ya que la restricción no recae sobre ésta.

#### 3.2.2.4 Régimen de Importación

En nuestro sistema de comercio exterior existen 2 regímenes de importación: libre y previa importación.

El primero corresponde aproximadamente al 98,8% del universo arancelario. Como su nombre lo indica permite importar una mercancía sin ninguna restricción. El régimen de previa, establece unas restricciones para ese 1,2% que corresponde a 89 subpartidas arancelarias aproximadamente. Las licencias de importación de las subpartidas arancelarias que se encuentran en este régimen, necesitan de un estudio previo por parte del Incomex, para su aprobación.

Es necesario establecer control de aquellas subpartidas que están en el régimen de previa, pues son mercancías consideradas peligrosas para la economía del país, tal es el caso de los mismos precursores, neumáticos usados, vehículos usados, armas, ropa usada, etc.

**Fraude:** El fraude a este control se realiza porque algunos importadores deshonestos tratan de importar mercancías que están sometidas al régimen de previa, sin el lleno de los requisitos legales, declarándolas con otros nombres o cambiando la subpartida arancelaria correspondiente.

#### 3.2.2.5 Convenios y Preferencias Arancelarias

Si bien es cierto que en los pactos de comercio internacional se negocian bienes, estos se reflejan en la subpartida arancelaria. Los beneficios de los convenios se refieren normalmente al gravamen arancelario, sin embargo para hacerse acreedor a éstos debe tratarse de mercancías producidas o fabricadas en los países con los cuales Colombia tenga convenios o tratados, y por consiguiente

deben estar amparadas por el certificado de origen correspondiente.

**Fraude:** La infracción consiste en importar mercancías de un país de origen con el cual no se tenga pacto o convenio o sin el cumplimiento de requisitos como puede ser la inexistencia del certificado de origen, su mal diligenciamiento; o la presentación de un certificado falso para obtener el beneficio respectivo.

### 3.2.2.6 Certificado de Origen

El certificado de origen es un documento expedido por la autoridad o el organismo habilitado para el efecto, en el país exportador, donde se certifica cuál es el país de origen (fábrica) de las mercancías a ser exportadas.

Cuando se trate de mercancías producidas o fabricadas a partir de materias primas originarias de diferentes países, el gobierno nacional establecerá reglas de origen, cuando no estén contempladas en convenios internacionales suscritos por Colombia (art. 283 Decreto 2666/84).

Algunas veces estos certificados tienen que ser legalizados por el cónsul del país al que se destinan los bienes, pero con más frecuencia son legalizados por una organización comercial como por ejemplo la Cámara de Comercio del país de origen.

Este documento se exige cuando el origen de la mercancía que se declara determina la aplicación de derechos de importación preferenciales o cualquier otra disposición de orden público, económico o sanitario.

**Fraude:** En algunas ocasiones el certificado de origen presenta falsedad en su diligenciamiento de firmas, sellos, país de donde es efectivamente originario el producto, aplicando la denominada triangulación con el fin de acogerse a cierto tipo de beneficio, o en su defecto no es presentado para evadir cualquier restricción.

### 3.2.2.7 Derechos "Antidumping"

Son los que se cobran como consecuencia de investigaciones realizadas para determinar el perjuicio a la producción nacional.

Se dice que una mercancía presenta dumping, cuando se vende para la importación a un precio netamente inferior al que se cobra por la misma mercancía en el mercado interno del país exportador, con el consecuente perjuicio para la economía del país comprador.

En un sentido amplio, son las maniobras de particulares que se toman orientadas a rebajar artificialmente el precio de exportación.

El derecho antidumping es el importe cobrado a la importación de todo producto objeto de dumping, cuando ella cause o amenace causar un perjuicio importante a una producción nacional. Deben concurrir cuatro aspectos para el cobro de este derecho :

1. Que haya margen de "dumping".
2. Que se trate de la mercancía motivo de la investigación.
3. Que sea originario del país de que se trate.
4. Que exista resolución, bien sea de derechos provisionales del Incomex o derechos definitivos del Ministerio de Comercio Exterior.

**Fraude:** Puede suceder que un producto para el cual se ha establecido derechos "antidumping" se declare por una subpartida arancelaria diferente o se certifique un país de origen que no corresponde para evadir el control y posible cobro de derechos.

### 3.2.2.8 Cláusulas de Salvaguardia

Consiste en el mecanismo a través del cual las partes contratantes de un convenio o acuerdo podrán autorizar a cualquier parte contratante a imponer, con carácter transitorio, en forma no discriminatoria, y siempre que no signifique una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la zona, incorporados al programa de liberación, cuando causen o amenacen causar perjuicios a la economía nacional.

En el caso del Acuerdo de Cartagena, necesitan del aval o autorización de la Junta del Acuerdo.

**Fraude:** En este caso también se corre el riesgo de que se declare una subpartida arancelaria diferente o se cambie el nombre del país de origen para evadir la norma.

### 3.2.2.9 Aranceles Variables

Es el que resulta de aplicar el gravamen ad-valorem correspondiente a la subpartida arancelaria respectiva para los bienes sustitutos,

productos agroindustriales o subproductos, ajustado con adiciones o deducciones determinadas por la variación de precios internacionales.

Los aranceles variables dependen directamente del comportamiento de los precios internacionales de productos agroindustriales.

Esta medida busca proteger a la industria nacional manteniendo precios estables a nivel interno. Cuando los precios internacionales de estos productos presentan baja, entonces el arancel sube y lo contrario si los precios suben el arancel baja; pero siempre tratando de mantener una franja estable de precios.

**Fraude:** Entonces, puede ocurrir que se cambie la subpartida arancelaria o descripción de la mercancía con el objeto de beneficiarse de la fluctuación de los aranceles en determinado momento.

### 3.2.2.10 IVA

Impuesto al Valor Agregado, aplicable a las importaciones aún cuando en muchos casos es transferible con miras a reducir costos y presentar precios atractivos en el mercado, algunos importadores buscan eludir el pago correcto del IVA al cambiar la subpartida arancelaria o la descripción de la mercancía o el país de origen, como en los casos del IVA preferencial, en que una misma subpartida puede contener diferentes clases de IVA, o cuando se aplica según su origen.

### 3.2.3 Análisis Sectorial del Arancel

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
065047	39.04.10.10.00	PVC en emulsión
009399		

Para este caso, se puede presentar Contrabando Técnico debido a la diferencia de gravámenes existente entre el PVC tipo emulsión y los demás tipos de PVC obtenidos por otra forma de polimerización, ya que a simple vista no es posible determinar que tipo de proceso fue utilizado para su obtención y se requeriría de examen físico de laboratorio para determinar su tamaño de partícula.

- El PVC en suspensión tiene un tamaño de partícula entre 140 y 160 micrones.

- El PVC tipo emulsión tiene un tamaño de partícula entre 0.4 y 1 micrones.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
098910 129578 025349	39.04.10.20.00	PVC en suspensión

Para este producto se ha detectado posible triangulación, haciéndolo pasar como originario de Venezuela, cuando en realidad puede serlo principalmente de Estados Unidos, esto con el fin de entrar a Colombia sin el pago de derechos arancelarios.

De acuerdo a algunas denuncias, en Venezuela se presenta un déficit aproximadamente de 30.000 toneladas anuales de PVC tipo suspensión y de tipo emulsión 3.300 toneladas anuales, lo que nos lleva a pensar, que lo afirmado en el primer párrafo es cierto.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
101058 014888	39.02.10.00.00	Polipropileno en forma primaria

Este producto se puede prestar a triangulación con el objeto de evadir impuestos y evadir el pago de derechos antidumping cuando sea proveniente de Estados Unidos.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
061778 076369 131656 104779 162555 113602 134144 091099 003166 068660	28.09.20.10.10     28.09.20.10.90	Acido ortofosfórico     Acido ortofosfórico

Estas se pueden prestar a Contrabando Técnico por varias razones:

1. Con el fin de evadir derechos antidumping; esto se presenta en el caso de que se importe un ácido ortofosfórico grado alimenticio de concentración entre 75 y 85% que clasificaría por la subpartida 28.09.20.10.10 y lo llevan a la 28.09.20.10.90 a la cual no se le aplicarían derechos antidumping, haciéndolo pasar como ácido ortofosfórico grado técnico, de una concentración diferente a la antes enunciada.

2. Lo anterior conlleva al pago de un gravamen inferior, que significa una evasión de impuestos.

3. También se puede presentar, triangulación con el objeto de lograr un tratamiento preferencial; o evadir el pago de derechos antidumping cuando el ácido ortofosfórico grado alimenticio o farmacéutico proceda de Bélgica o Estados Unidos.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
140396	28.18.20.00.00	Oxido de aluminio
	28.18.30.00.00	

El Contrabando Técnico se puede presentar, debido a la similitud en las características físicas en los hidróxidos de aluminio de la subpartida 28.18.30.00.00, donde el gravamen es más alto aunque no causa IVA, consideramos que dependiendo de la conveniencia económica declararían por una u otra partida, ya que una subpartida paga menos gravamen pero causa IVA y la otra causa mayor gravamen pero no causa IVA.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
0068660	28.32.10.00.00	Sulfitos de sodio
140396	28.32.20.00.00	Los demás sulfitos
081771		

La causa del Contrabando Técnico radica en la diferencia de gravámenes existente entre las dos subpartidas, lo que lleva a declarar a los importadores por la subpartida de menor gravamen todos los productos sin importar su correcta clasificación química.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
112475	29.15.24.00.00	Anhídrido acético
095801		
002852		
04230		

Se podría prestar a Contrabando Técnico con el fin de evitar la licencia previa, clasificándolo por una de las subpartidas de los acetatos ya que presenta características físicas similares.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
016648	55.13.41.00.00	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas 50% algodón, 50% poliéster, de gramaje 178 Gr/M2, estampados de fibras discontinuas, de ligamento tafetán

Mal declarado: su gramaje, es superior a 170 Gr/M2, luego deben ser declarados por la 55.14.41.00.00 y no por lo que aparece en el registro. Aunque la mayoría de las subpartidas por las cuales se podría declarar este tipo de textiles tienen igual gravamen, igual régimen e igual IVA, la razón por la que se puede prestar a Contrabando Técnico es con el fin de evadir la aplicación de la Resolución de Precio Mínimos Oficiales.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
134597	1-. 29.14.29.90.90	Acetofenona
	2-. 29.09.30.90.00	
	3-. 29.16.33.00.10	

1- Mal declarada: se trata de una cetona aromática clasificable por la 29.14.30.00.90, actualmente 29.14.30.90.00 y no por la que aparece en el registro. Aunque tiene igual gravamen e IVA que las demás cetonas de la partida 29.14, por tener características físicas similares podría hacerse pasar por esta subpartida que tiene régimen de libre, como la acetona o la butanona que tienen licencia previa.

2- En este caso, sucedería algo similar al anterior.

3- Por tener un menor gravamen puede utilizarse para introducir otros productos con características físicas similares pero que tienen mayor gravamen y que pertenecen a la misma partida.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
140396	29.15.29.10.90	Acetato de potasio

Se podría prestar para Contrabando Técnico para introducir otros productos de la misma familia que tienen mayor gravamen pero parecidas características físicas; por ejemplo de ácidos mono, di o tricloro acéticos.

29.18.29.00.10	- Acido 2 hidroxí - 3,5 dinitro benzoico de 100 gr - 2 hidroxí - 3,5 dinitro benzoico de 25 gr
----------------	---

Se podría presentar Contrabando Técnico haciendo pasar estos productos como derivados del ácido salicílico a del O acetyl salicílico cuando en realidad se trata de otro tipo de productos, para evadir el IVA, cuando deberían declararse por la subpartida 29.18.29.00.90.

32.04.13.00.10	Rojo neutro indicador
----------------	-----------------------

Se podría prestar para Contrabando Técnico debido a que tiene menor gravamen que otros colorantes.

39.10.00.00.00	Grasa de silicona
----------------	-------------------

Se podría presentar como producto de la 39.10.00.00.00 una silicona del capítulo 34, partida 34.02, las cuales tienen mayor gravamen y características similares.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
1 13602	29.03.12.00.00	Cloruro de metileno

Se puede usar para introducir el cloroformo que tiene licencia previa y es controlado por el Consejo Nacional de Estupefacientes; debido a que tiene características físicas similares.

29.03.22.00.00	Tricloroetileno
----------------	-----------------

Se puede usar para introducir el cloroformo que tiene licencia previa y es controlado por el Consejo Nacional de Estupefacientes;

debido a que tiene características físicas similares.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
170 063	29.05.13.00.00	Butanol
	29.05.14.20.00	Alcohol butílico secundario

Se puede prestar para introducir alcoholes que tengan las mismas característica físicas, pero que tienen mayor gravamen o licencia previa.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
151705	29.05.29.00.00	Hexanol Beta y Gamma
	29.14.19.90.00	Beta y Gamma Dioxopentane

Se podría prestar para introducir productos con características físicas similares pero con mayor gravamen o licencia previa.

33.01.12.00.10	Aceites esenciales destinados a la industria alimenticia
33.01.24.00.10	
33.01.25.00.10	
33.01.29.90.10	

Difícil por parte de la Aduana verificar si su uso va a ser para la industria alimenticia o no, y por lo tanto se podría evadir el pago del IVA.

33.02.10.00.00	Bases frutas tropicales
----------------	-------------------------

Difícil por parte de la Aduana verificar si su uso va a ser para la industria alimenticia o no, y por tanto podrían pagar menor gravamen.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
158218	29.05.19.90.00	Polimetil alcohol (alcohol isotridecílico)
	29.05.21.00.00	Dihidromyocenol
	29.14.23.00.00	Alfa isometil ionona

29.15.39.10.00	Acetato de metilo
29.15.39.90.00	Acetato de linalilo
	Acetato de terbutil ciclohexanol
29.15.50.00.30	Propionato de dihidro nor dicitlopentadieno
29.22.13.10.00	Trietonolamina
29.32.90.90.90	Galaxolide

Estas subpartidas se prestan a Contrabando Técnico por tener bajos gravámenes, o no causar IVA, e inclusive tener Régimen Libre de importación, ya que productos de características físicas similares tales como: forma de presentación, color, olor, etc., de otras subpartidas, podrían clasificarse, en éstas para obtener los beneficios respectivos.

En una inspección física podrían cometerse errores, sin un previo análisis químico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
158206	29.16.33.00.10	Acido Alfa naftilacetico

Se presta a Contrabando Técnico por tener un gravamen bajo y no causa IVA, pueden importarse por esta partida acetatos con características físicas similares pero con mayor gravamen, licencia previa, o que cause IVA.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
004490	28.47.00.00.00	Titricol potasio permanganato

Mal declarado, esta partida corresponde al peróxido de hidrógeno, la correcta es 28.41.60.90.00 que tiene 5% de gravamen y 14% de IVA; por la que está declarado paga 10% y 14% y tienen igual régimen.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
003166	22.07.10.00.10	Alcohol etílico para uso farmacéutico

Esta subpartida no causa IVA, por lo que se puede usar para evadir el pago, ya que a la Aduana le es difícil comprobar si su uso será el declarado.

29.36.00.00.00	Sulfonilamida
35.01.10.00.00	Caseina

No tiene gravamen y no causa IVA, luego puede utilizarse para introducir productos similares con el fin de evadir el pago de impuestos.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
095105	29.33.90.90.90	Metil propenil metil tetrahidropirano

Se presta para Contrabando Técnico, pues su gravamen arancelario es 0%.

29.15.39.90.00	Acetato de Cedrilo
----------------	--------------------

Ya que tiene menor gravamen que los demás acetatos, se puede usar para importar productos con características físicas similares.

29.18.23.00.00	Salicilato de metilo
----------------	----------------------

Se puede presentar Contrabando Técnico por esta partida ya que no paga IVA.

29.15.90.90.90	Iso y super acetyl tetrametil octo hidro naftaleno
29.05.19.40.00	Tetrahidrolinalol
29.05.49.00.00	Polysantol

Por su bajo gravamen se puede prestar para introducir productos similares que tienen un mayor gravamen.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
087750	29.16.33.00.10	Acido fenilacetico

069596

Por su bajo gravamen se puede prestar para introducir productos similares que poseen mayor gravamen.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
081771	29.04.90.00.00	Benceno sulfonilo cloruro

Por ser la subpartida de menor gravamen, se presta para importar productos similares pero que pagan más o tienen licencia previa.

29.09.30.10.00	Anetol
----------------	--------

Se podría prestar para introducir otro producto de mayor gravamen o que tiene licencia previa.

29.09.50.00.90	2-terc-butil-4 metoxifenol
----------------	-------------------------------

Por su gravamen 0% puede suceder igual que para el anterior.

29.10.30.00.00	Epiclohidrina
----------------	---------------

Igual que el anterior, además tampoco causa IVA.

29.12.60.00.00.	Paraformaldehido
-----------------	------------------

Como no causa Iva podría prestarse para Contrabando Técnico.

29.14.30.00.90	Valerofenona
----------------	--------------

Podría utilizarse para introducir productos similares que poseen mayor gravamen o licencia previa.

29.15.50.00.30	Ester etílico del ácido propionico
29.16.39.10.00	Acido cinamico

Podría usarse para introducir productos similares con mayor gravamen o licencia previa, además no causa IVA.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
0070493	29.32.90.90.90	Bromuro de propantelina

Por no tener gravamen se puede prestar para Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
068660	25.01.00.20.00	NaCl 95.9% de pureza

Se presta para Contrabando Técnico si se trata de hacer pasar por esta subpartida otro producto de mayor gravamen o que cause IVA.

27.10.00.30.00	"White spirit"
----------------	----------------

Se presta para Contrabando Técnico si se trata de hacer pasar por esta subpartida otro producto de mayor gravamen.

28.15.11.00.00	Na OH en lentejas
28.15.20.00.00	KOH para análisis
28.29.90.00.00	Metaperyodato de sodio
28.30.90.90.00	Sulfuro de amonio
28.34.10.00.00	Nitrato de sodio
28.34.29.00.00	Nitrato de sodio
	Nitrato de hierro
	Nitrato de magnesio
29.01.10.00.90	N heptano
29.03.14.00.00	Tetracloruro de carbono
29.05.15.00.00	Alcohol isoamilico
29.05.31.00.00	Alcohol etilenglicol
29.06.21.00.00	Alcohol bencilico

Por su bajo gravamen se pueden prestar a Contrabando Técnico.

29.07.21.00.00 Resoncirol

Por su bajo gravamen y como no causa IVA se puede prestar a Contrabando Técnico.

29.15.29.90.00 Acetato de amonio  
 29.18.13.00.00 Tartrato de Sb y K  
 29.21.45.90.00 l - naftelamina  
 29.21.51.90.00 O - tolidina  
 29.22.49.90.00 Titriplex  
 29.24.10.90.00 Formaneida  
 29.32.11.00.00 Tetrahidrofurano  
 29.32.12.00.00 Fuofural

Por su bajo gravamen se puede prestar a Contrabando Técnico.

29.39.90.90.00 Bencina  
 31.04.30.00.00 Sulfato de potasio

Por su bajo gravamen y como no causa IVA se puede prestar a Contrabando Técnico.

38.22.00.20.00 Folin ciocalten  
 Reactivo de Schiff  
 Hidroxido de  
 tetrabutilamonio

Por su bajo gravamen se puede prestar a Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
067815	29.39.40.00.10	Pseudoefedrina clorhidrato
063109	29.39.60.00.10	Efedrina clorhidrato
027621		Dihidroenzotamina metano sulfonato

Por su bajo gravamen y como no causa IVA se puede prestar a Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
061778	29.01.10.00.90	Pentano normal

Por su bajo gravamen se puede prestar a Contrabando Técnico.

	15.06.00.00.90	Aceite de castor
--	----------------	------------------

Aunque tiene un gravamen alto, pero no causa IVA, por lo que podría prestarse para Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
060733	29.16.33.00.10	Acido fenilacetico
053070		
051440	29.12.19.10.00	Heptanol
	29.14.19.90.00	Metil 3 - heptano

Por su bajo gravamen se puede prestar a Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
048780	39.02.10.00.00	Polipropileno

Posible triangulación, para evadir gravamen alto, por lo que puede prestarse para Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
047246	13.01.90.10.00	Bálsamo del Perú

Por su bajo gravamen se puede prestar a Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
047246	21.06.90.31.00	Hidrohizado de proteínas

Tiene un gravamen alto, pero como no causa IVA, podría prestarse para Contrabando Técnico.

29.02.19.00.00	Timeno puro
29.07.19.00.00	Carvacrol
29.08.90.00.00	Meratril
29.12.19.20.00	Citronedol decitriodora
29.14.29.90.90	Buctaliona
29.14.30.00.90	Metilnaftilcetona acetofenona
29.15.39.90.00	Acetato de feniletilo
	Acetato de geranilo
29.16.31.90.30	Musgosan
29.16.33.00.10	Acido fenilacetico
29.16.39.90.90	Fenociacetato dealilo cinamato de metilo cinamato de bencilo

Por su bajo gravamen se pueden prestar a Contrabando Técnico.

29.16.31.60.00	Benzoato de metilo
----------------	--------------------

Por su bajo gravamen y como no causa IVA se puede prestar a Contrabando Técnico.

29.18.23.00.00	Salicilato de hexilo Salicilato de cis 3 hexenilo
----------------	---

Como no causa IVA se puede prestar a que haya Contrabando Técnico.

REGISTROS	SUBPARTIDA	MERCANCIA
026554	55.13.49.00.00	Tejido 50% poliester, 50% algodón , peso 35 grs., estampado
	52.09.49.00.00	Tejidos 100% algodón, peso 230 grs.

Aunque la mayoría de las subpartidas por las cuales se podría declarar este tipo de textiles tienen igual gravamen, igual régimen e igual IVA, la razón por la que se puede prestar a Contrabando Técnico es con el fin de evadir la aplicación de la Resolución de Precio Mínimos Oficiales.

## RECOMENDACIONES

En general podemos afirmar que para los productos aquí estudiados se requiere de análisis de laboratorio o de lo contrario de una información técnica más específica, que permita establecer la correcta clasificación.

La anterior afirmación se debe a que detectamos en la mayoría de los Registros estudiados insuficiencia en la descripción de la mercancía, pues los usuarios se limitan a transcribir el texto de la partida arancelaria, que en algunos casos no corresponde realmente a la mercancía que se intenta importar.

### 3.2.3.1 Maquinaria y aparatos, metales comunes, material de transporte, productos diversos y partes.

Para la realización del presente análisis, y debido a que el Arancel de Aduanas es tan extenso, se tomaron como base unos casos que sobre el contrabando técnico tenía conocimiento la entidad, para lo cual luego de haber identificado las subpartidas arancelarias se le solicitó al Incomex fotocopias de una muestra representativa de registros de importación que hayan sido aprobados, para las subpartidas en mención, en el período de tiempo comprendido entre Julio de 1993 y Julio de 1994. Con estas fotocopias se quiere analizar la forma en que se están diligenciando los registros en cuanto a la descripción y su respectiva posición arancelaria, para luego cotejarlas con la descripción y la posición arancelaria que aparezca en la declaración de importación que utilizó el registro respectivo.

En esta parte sólo analizaremos lo relacionado con la descripción y clasificación que se presente en cada registro de importación, verificando en lo posible si la posición arancelaria que fue aprobada corresponde a la descripción de la mercancía registrada. Además, se explican algunas situaciones, que se pueden presentar o que se han venido presentando, de posiciones arancelarias que debido a sus desdoblamientos pueden facilitar el ilícito de contrabando técnico.

A continuación se analizan algunos casos en los cuales se presume que hay contrabando técnico:

1. Accesorios de tubería (por ejemplo racores, codos, o manguitos), de fundición, de hierro o de acero.

En la subpartida 73.07.10 (tácita) encontramos los accesorios moldeados, la cual se subdivide en 73.07.11.00.10 para los accesorios de fundición no maleable para una presión superior a 250 Lbs con un gravamen del 5% e IVA del 14%, y en 73.07.11.00.90 para los demás de fundiciones no maleables con presiones inferior o igual a 250 Lbs, con un gravamen del 15% e IVA del 14%.

Debido a que no hay los sistemas adecuados que permitan determinar las características técnicas estipuladas para estas mercancías, los importadores pueden hacer uso indiscriminado de las dos subpartidas mencionadas, en consecuencia esto conduce a que se presente un mayor volumen de importación por la subpartida que tiene 5% de gravamen, cuando en realidad las características técnicas de las mismas indican que su clasificación debe efectuarse por la subpartida que tiene 15% de gravamen, por lo tanto el ilícito se presenta cuando el importador clasifica la mercancía por la subpartida arancelaria 73.07.11.00.10 y no por la subpartida 73.07.11.00.90.

2. La misma situación se presenta con las subpartidas 73.07.19.00.10 accesorios de tubería no moldeados para presiones superiores a 250 Lbs. con un gravamen del 5% e IVA 14%, y la 73.07.19.00.90 los demás accesorios no moldeados con presiones inferiores o igual a 250 Lbs., con un gravamen del 15% e IVA 14%.
3. Cajas de cojinetes sin los rodamientos; cojinetes, de la subpartida arancelaria 84.83.30. los cuales se dividen en:  
84.83.30.10.00 De motores para la aviación con gravamen del 5% e IVA del 14%  
84.83.30.20.00 De otros motores de las partidas 84.07 y 84.08 con gravamen del 15% e IVA del 14%, y  
84.83.30.90.00 Los demás con gravamen del 15% e IVA 14%

En esta situación encontramos la necesidad de poder establecer cuando un cojinete sin rodamiento es para motores de aviación, para motores a gasolina o diesel, o para los demás usos. La dificultad radica en el hecho que físicamente son parecidos, se diferencian en la calidad del material del cual están hechos, lo que puede facilitar el hecho que los importadores declaren estos cojinetes pagando únicamente el 5%.

4. Casos similares se pueden estar presentando en muchas otras subpartidas arancelarias que de igual forma poseen un desdoblamiento especial para motores de aviación y diferencia de gravamen, algunos de los cuales nombramos a continuación:  
- Engranajes y ruedas de fricción, husillos fileteados, reductores

- y variadores de velocidad de la subpartida 84.83.40.
- Los volantes y poleas, incluidos los motores de la subpartida 84.83.50
- Las bujías de encendido de la subpartida 85.11.10.
- Magnetos, dínamo-magnetos y volantes magnéticos de la subpartida 85.11.20
- Distribuidores, bobinas de encendido de la subpartida 85.11.30
- Los motores de arranque de la subpartida 85.11.40
- Los demás generadores de la subpartida 85.11.50
- Los demás aparatos y dispositivos de la subpartida 85.11.80.

Esta serie de subpartidas además del desdoblamiento para motores de aviación poseen otro que es el de completos o incompletos, desarmados que también tiene un gravamen menor respecto al de los demás. Cabe señalar que este último desdoblamiento se contradice con la regla interpretativa 2-a del Arancel, en su primera parte cuando menciona un artículo determinado, de tal forma que comprenda, "no sólo el artículo completo, sino también el artículo incompleto o sin terminar, siempre que presente ya las características esenciales del artículo completo o terminado".

5. Relés de la subpartida arancelaria 85.36.40 (tácita) la cual se encuentra desdoblada en 85.36.41, para tensión inferior o igual a 60 V. y en 85.36.49, las demás (tensión superior a 60 V). La primera presenta un desdoblamiento nacional así:

85.36.41.00.10 para corrientes nominales inferiores o iguales a 30 A. con gravamen del 5% e IVA del 14%  
85.36.41.00.90 los demás con gravamen de 15% e IVA 14%

La segunda tiene un desdoblamiento andino de la siguiente forma:  
85.36.49.10.00 Para tensión superior a 60 V pero inferior o igual a 260 V e intensidad inferior o igual a 30 A. con gravamen de 5% e IVA de 14%

85.36.49.90.00 Los demás con gravamen de 15% e IVA 14%

Este producto presenta la particularidad de traer marcado sobre sí mismo sus características técnicas lo cual facilita, en el momento de realizar una inspección, poder distinguir a qué tipo de relés pertenece el producto y cuál es su respectivo gravamen. La situación preocupante radica en el hecho de que el porcentaje de inspecciones físicas es muy bajo, lo que le permitiría a los importadores arriesgarse y declarar sus importaciones por aquellas posiciones arancelarias que únicamente pagan el 5%, además este tipo de artículos nunca se han catalogado como de alto riesgo como para pensar que se establezca un control especial.

6. Situación parecida a la expuesta en el caso anterior, la observamos en la subpartida arancelaria 85.36.50 que de igual forma presenta desdoblamientos andinos y nacionales con diferencias de gravámenes entre el 10% y el 15% .

7. Válvulas de compuerta de diámetro nominal hasta de 100 mm inclusive, de la subpartida arancelaria 84.81.80.50 la cual se encuentra desdoblada de la siguiente forma:

84.81.80.50.10 Para presiones superiores o iguales a 13,8 MPa con gravamen de 5% e IVA del 14%

84.81.80.50.90 Las demás con gravamen de 15% e IVA 14%

Como se puede ver este tipo de desdoblamientos facilitan la utilización de la clasificación arancelaria más conveniente, la que paga el 5% de gravamen, ya que en los pocos casos que se presenten para inspección física se requeriría de un equipo especial que nos permitiera poder medirles la capacidad de presión máxima de estas válvulas y así determinar cuál es realmente el gravamen correcto.

8. Cintas magnéticas de anchura superior a 6,5 mm. para grabaciones de imagen y sonido (video-tapes) de la subpartida arancelaria 85.23.13.10 la cual tiene el siguiente desdoblamiento:

85.23.13.10.10 De más de 1.500 m de longitud con un gravamen de 5% e IVA del 14%

85.23.13.10.90 Las demás (1.500 m o menos de longitud) con gravamen de 15% e IVA de 14%

En este caso se vuelve a presentar el hecho de que la diferencia entre las dos posiciones es muy difícil de apreciar a simple vista, más aún en este caso cuando lo que hay que medir es una longitud, por lo tanto es inevitable que los comerciantes utilicen únicamente la posición que contempla el 5% de gravamen, con la seguridad de que si no existen los recursos técnicos para hacerles una buena inspección no serán detectados, mucho menos cuando obtengan el levante automático.

9. La misma situación del ítem anterior se vuelve a presentar con las cintas magnéticas de anchura superior a 4 mm pero inferior o igual a 6,5 mm de la subpartida 85.23.12 la cual presenta tres desdoblamientos nacionales con diferencias de gravamen del 5% al 15% permitiendo de igual forma la utilización de la posición arancelaria más conveniente, con la facilidad expuesta en el anterior punto.

10. El Estaño en bruto de la partida 80.01 se desdobla en:
- |                |  |      |
|----------------|--|------|
| 80.01.10.00.00 | Estaño sin alear con gravamen del 5%     |      |
| 80.01.20.00.00 | Aleaciones de Estaño con gravamen del 5% |      |
| el IVA es:     | En estado natural                        | n.c. |
|                | Los demás                                | 14%  |

Como se observa en este caso no existe diferencia de gravamen, es decir que el problema no es por arancel. El aspecto a resaltar está en el IVA diferencial que se otorga por el Estatuto Tributario, esto en razón a que se está planteando la no causabilidad del IVA para unos productos que no existen, ya que es un error plantear la existencia de aleaciones en estado natural, siendo que lo único que se presenta en estado natural es el mineral de donde se extrae el metal, y más aún cuando el término aleación ya por sí mismo involucra un proceso industrial.

11. Situaciones parecidas a la anterior presentan las posiciones arancelarias del Plomo en bruto y del Zinc en bruto, así:
- |                |   |      |
|----------------|---|------|
| 78.01.10.00.00 | Plomo refinado con gravamen del 5%  |      |
| 78.01.91.00.00 | Con antimonio como otro elemento predominante en peso, con gravamen de 5% |      |
| 78.01.99.00.00 | Los demás con gravamen de 5%  |      |
| El IVA es:     | Sin alear o aleado en estado natural                                      | n.c. |
|                | Los demás   | 14%  |

79.01.11.00.00 Zinc sin alear con un contenido de Zn superior o igual al 99,99% en peso, gravamen de 5%

79.01.12.00.00 Zinc sin alear con un contenido de Zn inferior al 99,99% en peso, gravamen de 5%

79.01.20.00.00	Aleaciones de Zinc, gravamen 5%	
El IVA es:	En estado natural	n.c.
	Los demás	14%

Estos tres casos y varios otros que de igual forma se encuentran en el arancel, hacen necesario una revisión al estatuto tributario con el fin de determinar los productos que realmente se deban excluir del IVA y de paso corregir los errores que existan como el de las aleaciones en estado natural.

12. Guadañadoras y cortadoras de césped; estas maquinas presentan clasificaciones arancelarias variables así:

#### CORTADORAS DE CESPED

84.33.11.10.00 Autopropulsadas con gravamen del 10% e IVA 14%

84.33.11.90.00 Las demás con gravamen del 15% e IVA 14%

GUADAÑADORAS

84.33.20.00.10 con un gravamen del 10% e IVA n.c

84.33.20.00.90 con un gravamen del 10% e IVA 14%

Estas maquinas son por lo general útiles intercambiables para ser usadas con los vehículos clasificables por la partida 87.01, por lo tanto son máquinas y aparatos que sustituyen a las herramientas de mano y funcionan sin la intervención directa de un operario.

El problema se presenta debido a que los importadores hacen uso de la subpartida 84.33.20.00.10 para declarar las cortadoras de césped clasificables por la subpartida 84.33.11. para beneficiarse del IVA, igual situación se presenta con las guadañadoras de uso manual de la subpartida 84.67.89.90.00 y la cortadora de césped de uso manual con motor eléctrico de la subpartida 85.08.80.00.00

13. TRACTORES AGRICOLAS

87.01.90.00.11 Tractores agrícolas no producidos en el país con 0% y n.c

87.01.90.00.19 Los demás producidos en el país con 0% y 14 IVA

87.01.90.00.90 Los demás tractores que no sean agrícolas con 5% y 14%

En este caso los importadores por lo general declaran sus vehículos por la subpartida 87.01.90.00.11 beneficiándose del gravamen e IVA, debido a que no existe una definición de los Tractores Agrícolas en el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y el hecho de que estos vehículos no sean manifiestamente identificables, permite usar esta subpartida para la importación de cualquier tipo de tractor, beneficiándose de los tributos aduaneros anteriormente citados.

De todos los anteriores casos se pueden concluir las siguientes notas:

1.- En la Nomenclatura Arancelaria, encontramos que las mercancías se clasifican por la materia constitutiva en los primeros 83 capítulos del Arancel, proceso para el cual se hace necesario llevar a cabo análisis merciológico que permitan determinar las características físico químicas de aquellos productos que presentan dificultad para su clasificación, sobre todo cuando se presentan diferencias de gravamen e IVA, lo cual conlleva a que el importador declare sus productos por la subpartida que presenta gravamen o IVA favorable.

2.- También se presenta dificultad con las Máquinas o aparatos, cuando la misma Nomenclatura establece algunas limitantes sobre las características de los mismos aparatos, estableciendo dos o más subpartidas para mercancías similares, pero con pequeñas variaciones y con gravámenes diferentes.

En estos casos el importador por lo general presenta catálogos con las características respectivas, amparándose en la subpartida más conveniente para acogerse a un menor gravamen o IVA según sea el caso

3.- El Estatuto Tributario debe ser sometido a una revisión, con el objeto de establecer las características y definiciones de algunas mercancías que tienen IVA diferencial.

Queda para una segunda etapa, debido a la dificultad que se presenta para tener acceso a la información, entrar a cotejar las descripciones de mercancía utilizadas en los registros de importación contra la descripción y la clasificación arancelaria con que se diligenció la declaración de importación que hizo uso del respectivo registro. Lo anterior, para entrar a demostrar que en muchas ocasiones lo que se aparece en los registros de importación no coincide con lo que se declara al momento de la importación.

### 3.3 SUBFACTURACION Y SUBVALORACION DE IMPORTACIONES

La liberación de importaciones dentro de un marco de apertura económica, debe llegar acompañada necesariamente de una serie de mecanismos que faciliten la investigación y establecimiento de correctivos que contrarresten los efectos resultantes de algunas prácticas de comercio; las cuales podrían estar alterando el valor de las mercancías importadas.

Estas prácticas están referidas, a las subvenciones o subsidios otorgados por los gobiernos de los países; al dumping, la vinculación, la subvaloración y la subfacturación, desde el punto de vista comercial; y si se mira el aspecto financiero, se encuentran los precios de transferencia y aún la sobrefacturación.

Ahora bien, habría que analizar el grado de distorsión dentro de un mercado abierto, una vez establecida la existencia y la naturaleza de uno de estos fenómenos; principalmente, es preocupante la competencia desleal que probablemente se generaría para el comercio productor y para el importador de mercancías a un país; dentro de este contexto, es especialmente definitivo asegurarse sobre la

naturaleza del fenómeno que está afectando el precio, dado que, sería erróneo calificarlo, a la ligera, como una subfacturación por ejemplo, cuando se encuentren precios inferiores a los corrientes de mercado. Aún más, se puede dar el caso que el precio bajo sea perfectamente admisible a efectos de la tributación, tratándose del precio efectivamente pagado no afectado de alguna práctica anormal.

Estos problemas relativos al valor, al menos, los que producen efectos nocivos en un comercio sano, hicieron su aparición cuando los derechos o impuestos a la importación empezaron a calcularse "ad-valórem", o sea sobre el valor de las mercancías; anteriormente, cuando la finalidad de estos derechos era exclusivamente allegar recursos para el erario, su tasación se hacía sobre un tipo fijo o unidad fija por unidad de cuenta (peso, medida, volumen, etc), lo cual por supuesto no implicaba mayores dificultades en la determinación de la base impositiva.

Posteriormente, cuando el objetivo de los derechos de importación se fue orientando, además, hacia la protección y el fomento de la industria nacional, se observó que el sistema "ad-valórem" cumplía mejor tal finalidad, al tener en cuenta la fluctuación de los precios y la calidad de las mercancías.

No obstante lo anterior, este nuevo procedimiento puede prestarse a abusos y dar lugar, por parte de un Estado, a la aplicación de correctivos perjudiciales para el comercio internacional: De un lado, tratándose de gravar las mercancías importadas en grado suficiente para contrarrestar su ventaja competitiva sobre las de producción nacional, podría estar elevando artificialmente las bases imponibles; y de otro lado, se crea una barrera al libre flujo de mercancías, a cuyo amparo la producción nacional se desenvuelve sin temor a la competencia extranjera.

Como contrapartida, los intereses de los importadores podrían apuntar en sentido contrario, es decir, su finalidad prioritaria sería la de pagar un menor valor por concepto de impuestos y en consecuencia tratar de bajar arbitrariamente el valor gravable de las mercancías.

Del análisis anterior se comprende el marcado interés que convierten a la SUBFACTURACION y SUBVALORACION de las mercancías importadas, en las prácticas más habituales sin menosprecio de las demás prácticas desleales; por ser las que competen a la actividad netamente aduanera desde el punto de vista de su prevención, control y corrección, se tratarán más ampliamente en los puntos que se presentan a continuación.

### 3.3.1 DEFINICION

La subfacturación de mercancías es una práctica de comercio desleal que involucra necesariamente la existencia de un fraude como un acto intencional. Esta práctica es desarrollada por un importador a veces de común acuerdo con el exportador y en algunas oportunidades patrocinado por el agente de ventas o representante del exportador en el país importador.

La subfacturación, como su nombre lo indica, consiste en consignar en la factura comercial un precio que se encuentra sensiblemente inferior al valor real de la negociación; en otras palabras, se está mostrando un precio falso que no corresponde con el importe realmente pagado o por pagar al proveedor por la venta de las mercancías. De esta manera, la factura que se está presentando a efectos de la nacionalización de las mercancías, es falsa por no reflejar los verdaderos términos de la transacción, o porque la que se muestra no es la expedida por el exportador; en consecuencia el giro que se hace al exterior para pagar la mercancía se hace de dos formas, de un lado se efectúa un giro legal amparado por la suma que figura en la factura, y de otro, se hace un giro o pago ilegal, o por lo menos no declarado ante las autoridades cambiarias, por la diferencia; así mismo la declaración de valor que se presenta ante las autoridades aduaneras con miras al pago de los tributos es inexacta, y por lo tanto se presenta una evasión fiscal. Lo expresado, sin mencionar el gravísimo daño que se causa a la producción nacional y a los importadores de buena fe.

La subvaloración, por el contrario, no conlleva el fraude desde el punto de vista de la falsedad, independientemente de que se realice de manera intencional o no.

En la subvaloración, el importador presenta una factura cierta con unos precios y datos que reflejan exactamente los términos reales de la negociación; no hay en consecuencia problemas de giro o de pago. Sin embargo, la base imponible que se ha calculado a partir de este precio de factura, no es la verdadera, en razón a que algunos de los ajustes que debieron efectuarse se omitieron, ya sea por negligencia o por desconocimiento de la norma; de igual manera se da la evasión fiscal con el consecuente daño para los productos nacionales o importados.

### 3.3.2 DETERMINANTES ESPECIFICOS

Se pueden dar diferentes motivaciones que inducen a cometer la infracción referida, ya sea a la subfacturación o a la subvaloración; pero el fin primordial es definitivamente eludir el

pago de parte de los tributos.

En este orden, hay razones que de la misma manera estimulan la subfacturación o subvaloración de los precios de las mercancías; entre otras, se tiene el establecimiento de altos índices de tributos aduaneros, el deseo de obtener un mayor beneficio, lucro o ventaja económica frente a sus competidores o, sencillamente, el afán de burlar los controles aduaneros aún sin ventaja económica.

Cuando se trata de un caso de subfacturación, éste puede obedecer a un diferencial en las tasas de cambio; la tasa de cambio que utiliza el importador legal puede ser mayor que la paralela del comercio ilegal.

También puede suceder que el importador esté sufriendo una gran presión de los demás importadores que actúan de mala fe, para que subfacture el valor de las mercancías, y de esta manera poder sobrevivir o ser competitivo en ese medio.

O lo que es aún peor, puede estar recibiendo una invitación ya sea del exportador o de su agente representante en el país importador, o él mismo estarla ofreciendo, para que subfacturando en un porcentaje ya acordado con los demás clientes, se puedan seguir manteniendo las relaciones comerciales.

Finalmente, como práctica que está tomando fuerza y que tiene implicaciones sumamente graves, se tiene el lavado de dinero a través de la subfacturación de los valores de las mercancías importadas; lo cual genera movimientos de grandes capitales ya sea al interior del país o por transferencias de cuentas bancarias en el exterior. En estos términos la motivación es muy grande, porque las tasas de cambio son sumamente atractivas para los infractores, y así, entre más alto sea el margen de subfacturación, mayor será la cantidad de dinero lavado.

### 3.3.3 MODALIDADES DE OPERACION

No obstante que el análisis efectuado hasta este momento gira alrededor del precio de las mercancías importadas, también se puede dar la subfacturación en los demás elementos integrantes del valor como son los fletes y el seguro; declarando falsamente su valor, o presentando documentos soporte falsos u omitiendo su declaración. Es así como las condiciones de entrega se declaran en forma engañosa; un "ex-fábrica", por ejemplo, se consigna como un FOB, eludiendo el ajuste por gastos de manejo y entrega hasta el puerto de embarque; los gastos del transporte no comprenden todos los conceptos que se han pagado, dependiendo, claro está, de las mismas

condiciones de entrega; si es FAS, por ejemplo, tal vez no se esté declarando el cargue de las mercancías al medio de transporte, etc.

El seguro que se obtiene por el transporte externo de las mercancías, es otra forma muy frecuente de obviar el pago de los tributos, declarando una tarifa ficticia que no corresponde con ,o que realmente ha sido pagado; con el agravante de que posiblemente pase desapercibido para las autoridades aduaneras, por sus bajos índices vistos de manera individualizada y despreciando un monto que puede ser significativo por volúmenes de mercancía.

Puede existir también una designación falsa o inexacta de las mercancías, camuflando su valor real; es decir, ante dos tarifas arancelarias, es probable que las mercancías de más alto valor se asignen a una partida con tarifa más baja y por el contrario las de menor valor se declaren en la partida con tarifa más alta.

Sin embargo, la forma más frecuente de operación es a través de las facturas dobles; muchos comerciantes exportadores en el país de procedencia, establecen facturas dobles; la una con un precio menor para las aduanas, y la otra con el precio real para el destinatario; en consecuencia el precio declarado a efectos del pago de los tributos es fraudulento.

En una factura inexacta, el precio es objeto de componendas intencionadas; se declaran descuentos ficticios de los cuales realmente no se ha beneficiado el comprador, se omiten cánones realmente pagados, se ocultan compromisos contractuales, derechos de patentes o gastos impuestos como condición de la venta; o aún más, se muestran conceptos que son deducibles a efectos del pago de los tributos, cuando realmente no existen, o imputándole costes considerablemente aumentados, como por ejemplo, al montaje o instalación de una máquina, cuando éstos corren efectivamente a cargo del vendedor.

Evidentemente pueden existir muchas otras formas de subfacturar una mercancía, pero éstas son las que se han conocido en las investigaciones que en la práctica desarrollan las aduanas; no obstante podrán surgir nuevas modalidades según se las ingenie el propio infractor.

De otro lado, en la subvaloración de mercancías, como ya se afirmó, no necesariamente existe el fraude; o por lo menos no hay falsedad en los conceptos declarados en los documentos que soportan la importación (factura, documento de transporte, etc.). En estos términos, los errores son de transcripción, escritura, operaciones aritméticas o ajustes no efectuados, no siempre con la intención de eludir el pago del importe justo de los derechos.

Estos errores tipo, se manifiestan principalmente en las conversiones monetarias, en la transcripción al extender la factura, en una vinculación no declarada o no expresados sus efectos sobre el precio negociado, en un elemento integrante del valor no declarado, por ejemplo un gasto de almacenamiento en el exterior que haya sido condición de la venta, en las comisiones imponibles (comisión de venta) no declaradas, en los cánones cuando deben ser objeto de ajuste, o en una prestación o aporte que haya hecho el comprador al vendedor para la producción de los bienes importados.

Por último, podría suceder que ante el establecimiento de contingentes para la importación de mercancías, el exportador, para eludir los mismos, invite al importador a subfacturar el valor de las mismas y así tener la oportunidad de exportar mayores cantidades de los productos de que se trate; además de la ventaja económica para el importador.

### 3.3.4 SOBREFACTURACION DE IMPORTACIONES

Contrario al fenómeno de la subfacturación o subvaloración de importaciones, se tiene la sobrefacturación de las mismas, como práctica de tipo financiero o de otro orden diferente a la evasión fiscal.

Entre las razones que pueden inducir a sobrefacturar una mercancía se tienen, la necesidad de transferir fondos a una cuenta en el exterior, efectuar reembolsos ocultos, fuga de capitales para invertir en países con altas tasas de rentabilidad y niveles bajos de impuestos, elevar artificialmente el costo de importación presentando un menor beneficio y así eludir el pago del impuesto de renta, reversión de utilidades particularmente entre firmas asociadas -evitando sean gravadas en el país de importación-, evadir el pago de derechos antidumping o compensatorios, el desglose de valores haciendo corresponder los mayores a mercancías con clasificación arancelaria más favorable, influir en la determinación de contingentes y canalizar el lavado de dinero. Hay una tendencia superior a incurrir en estas prácticas, cuando se tiene especialmente un régimen cambiario estricto.

Las formas de operación más frecuentes pueden hallarse ocultas en los llamados precios de transferencia, dado que, por ser una práctica usual entre firmas asociadas, podrían prestarse a la reversión de utilidades sobrefacturando el valor de la mercancía; se puede también inflar el valor de algunos elementos no imponibles en una negociación; de la misma manera también se puede lograr el objetivo a través de un tráfico triangular, Ej: un revendedor,

asociado en negocios con el importador, interviene entre el primer vendedor y el importador; no modifica las condiciones del contrato y expide nueva factura por un importe superior al que sería pagadero si la transacción se hubiera realizado entre el vendedor original y el importador.

Dado que no hay lesión desde el punto de vista del ingreso fiscal, la investigación y los correctivos deben canalizarse desde el punto de vista del control cambiario y de la imposición tributaria.

### 3.3.5 METODOLOGIAS PARA LA CUANTIFICACION DE LA SUBFACTURACION Y SOBREFACTURACION DE IMPORTACIONES: UNA APROXIMACION

La subfacturación de importaciones es un flagelo que ha preocupado desde siempre a las autoridades económicas, no sólo por su incidencia en la recaudación de impuestos y por la transgresión de los controles cambiarios, sino también por los efectos indeseables sobre la producción y comercialización formal de mercancías, el empleo y la demanda efectiva entre otras variables.

En materia de subfacturación de importaciones, Argentina ha implementado algunas metodologías de cálculo que, en general, resultan ser de naturaleza indirecta. Una de estas metodologías determina el costo de cada bien importado en función al método de "recomposición de valor", tal como se define en el código de valoración del GATT.

Los precios así obtenidos se cargan en una base de datos y se comparan con los precios declarados por los importadores. Este sistema se aplica sobre una muestra de importaciones que, a su vez, se elige a través de un mecanismo aleatorio de verificación selectiva de mercaderías. La aplicación de este método ha permitido a las autoridades argentinas estimar una subfacturación del orden del 30% promedio, con topes que van desde el 22% hasta el 54%.

Otra de las alternativas consideradas en Argentina es la de estimar el nivel de subfacturación de importaciones, aplicando los criterios establecidos por el convenio de Kyoto. Este método se basa en la comparación entre el valor de mercaderías similares y el valor declarado, tomando estos valores similares como el parámetro base a partir del cual se efectuarán todas las comparaciones futuras.

Una tercera opción consiste en aplicar el acuerdo general de aranceles y comercio GATT en materia de valoración. Mediante este procedimiento se establece la razonabilidad de los precios

declarados, partiendo de los precios aprobados que posee el servicio aduanero para esa mercadería y cotejar los mismos con el valor informado en aduana. De observarse diferencias, se debe proceder a la recomposición del valor documentado<sup>(11)</sup>.

### 3.3.5.1 Descripción de una metodología para su estimación

Recientemente se han desarrollado en Colombia algunas investigaciones que intentan profundizar en el tema y en particular en su cuantificación. En general, la metodología empleada en esos trabajos consiste en comparar el valor de las exportaciones hacia Colombia registradas por nuestros socios comerciales frente al cuántum de importaciones que ingresan legalmente al país.

Esta metodología exige contar, además de la información de las mercancías transadas, con un estimativo sobre el valor de transporte y seguros, a fin de efectuar el contraste a precios CIF<sup>(12)</sup>. El procedimiento general puede ilustrarse retomando la metodología expuesta por Steiner y Fernández.

Supongamos en primer lugar que el volumen total de exportaciones (X) dirigido hacia Colombia se divide entre las exportaciones registradas y las que salen del país de origen sin este control. Esto es especialmente cierto en el caso de productos provenientes de naciones del tercer mundo, donde los controles aduaneros no son tan rigurosos como fuera deseable. Tratándose de países industrializados es de esperar que la totalidad de las

---

<sup>11</sup>. En relación con los métodos de estimación empleados en Argentina puede consultarse: PARINO, Gustavo A., "Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina", Organización de Naciones Unidas Serie de Política Fiscal No.54, Santiago de Chile 1994.

<sup>12</sup>. STEINER, R. y FERNANDEZ C. Evolución y Determinantes Del Contrabando en Colombia. FEDESARROLLO, Julio de 1994.

ROCHA, R. Movilidad de capitales a través de la sobre y subfacturación de las exportaciones e importaciones de bienes en Colombia: Determinantes y evidencia empírica para 1960-1990. Desarrollo y Sociedad, Marzo de 1994.

MEISEL, A. Una nota sobre: Qué tanta subfacturación hay en las cifras de importaciones de Colombia ESPE. Banco de la República. Junio, 1990.

exportaciones sean registradas en las aduanas<sup>(13)</sup>.

Supongamos también que el precio FOB de estas mercancías es similar, es decir, que el hecho de no registrar la salida de los productos no supone costos adicionales.

Designando por (P) al precio FOB de las mercancías y por (Q) al número de unidades transadas se tendrá:

$$1) X = P*Q$$

Descomponiendo la cantidad exportada según su forma de exportación se puede plantear:

$$2) X = P*(Q^L + Q^I)$$

Donde los superíndices (L) e (I) indican si la exportación fue registrada (legal) o no (ilegal).

De otra parte supondremos que estos productos pueden ingresar de tres formas diferentes al país: importaciones legales, importaciones subfacturadas o contrabando abierto. Para designar este tipo de operaciones empleamos los subíndices L, S e I respectivamente de modo que:

$$3) Q = Q_L + Q_S + Q_I$$

Consecuentemente, el valor de las importaciones registradas en Colombia tendrá solamente los dos primeros componentes, ya que el tercero de ellos ingresa por lugares no habilitados oficialmente o bien lo hace a través de las aduanas escapando al registro oficial. Las cantidades legales estarán valoradas al precio (P) mientras que las cantidades subfacturadas tendrán un precio  $P_s$ . Así se tiene:

$$4) M = P*Q_L + P_s*Q_S$$

Para el caso de un país que registra la totalidad de sus exportaciones hacia Colombia se tiene que, según Steiner y Fernández, la subfacturación corresponde a:

$$5) S = X - M = P*Q - P*Q_L - P_s*Q_S$$

---

<sup>13</sup>. En realidad puede ocurrir que un país como Colombia reciba exportaciones provenientes de naciones industrializadas sin que ellas hayan sido reportadas en las aduanas de esos países. Esto es así por el cambio de origen que ocurre, cuando algunos países obran como intermediarios en el tránsito de las mercancías.

Sustituyendo 3) en 5) llegamos a:

$$6) S = P*(Q_L + Q_S + Q_I) - P*Q_L - P_S*Q_S$$

y finalmente:

$$7) S = (P-P_S)*Q_S + P*Q_I$$

En rigor, la subfacturación está explicada únicamente por el primer sumando del miembro de la derecha en 7) mientras que el segundo es una sobre-estimación de la misma.

$P*Q_I$  corresponde al valor de las exportaciones que se registraron legalmente en el país de origen y que en Colombia ingresaron como contrabando abierto.

Si este factor tiene un peso significativo la sobre-estimación también podría serlo. Hacia esta dirección apunta el hecho de que exista un diferencial notable entre los dos métodos de estimación empleados por Steiner y Fernández. El primero de ellos, que es el que aquí hemos expuesto sumariamente, dobla los estimativos logrados por la segunda vía.

La posible sobreestimación de la subfacturación, en la que se incurriría apelando a las metodologías del tipo mencionado, puede estar explicada por el hecho de contrastar valores sin descomponerlos en precios y cantidades. Sin embargo, para la estimación de cálculos globales tal desagregación es imposible y, en ese sentido esta clase de metodologías son las más apropiadas.

En suma, la metodología descrita sólo podría estimar la subfacturación de importaciones en caso de que las cantidades exportadas e importadas coincidan plenamente.

Por otra parte, la definición de subfacturación que se ha postulado en la expresión 7) distingue entre precios y cantidades pero choca con el inconveniente insalvable de emplear variables desconocidas como el precio y la cantidad subfacturados. No obstante, el análisis precio-cantidad sí puede arrojar un poco más de claridad sobre el tema.

Las cantidades de mercancías importadas pueden descomponerse entre importaciones legales y subfacturadas, sin embargo, su cuantificación no puede evaluarse con exactitud. A partir del volumen total puede plantearse:

$$8) Q_A = Q_L + Q_S$$

Donde  $Q_A$  representa la cantidad total de mercancías importadas y registradas en la aduana de nuestro país.

Si cotejamos estas cantidades con aquellas exportadas registradas hacia Colombia se obtiene por diferencia un componente del contrabando abierto. Parte de esta diferencia también puede atribuirse a contrabando técnico, cuando el cambio de notación arancelaria induce la desaparición de ciertas mercancías de las subpartidas correspondientes:

$$9) \quad Q_c = Q - Q_A$$

$Q_c$ : contrabando técnico o abierto.

Contando con el valor total de las importaciones y con las cantidades importadas se puede establecer un precio promedio de las mismas.

$$10) \quad P_A = M/Q_A$$

Contrastando este precio con el precio implícito informado por los exportadores se obtiene una aproximación del valor subfacturado, aunque no será posible identificar las mercancías que han incurrido en tal práctica. Llamando  $P$  al precio informado por los exportadores tendremos:

$$11) \quad Z = (P - P_A) * Q_A \quad \text{donde } Z \text{ indica subfacturación.}$$

Cuando la información externa e interna incluya el detalle de las cantidades, será posible la identificación de las mercancías que incurren en subfacturación o en sobrefacturación al momento de ingresar al país. En muchos casos esta identificación sólo podrá efectuarse a niveles agregados del arancel: capítulos, partidas y subpartidas.

A efecto de realizar un ejercicio de estimación, de acuerdo con la metodología antes descrita, se cuenta en el momento con la información resumida en los siguientes cuadros.

PAIS	DESAGREGACION ARANCELARIA
BRASIL	Total de importaciones
ESPAÑA	Capítulo - 2 Dígitos
CANADA	6 Dígitos
COREA	6 Dígitos

SUIZA	4 Dígitos
-------	-----------

PAIS	PERIODO	PRODUCTOS*	DESAGREGACION ARANCELARIA
ESTADOS UNIDOS	1990-1994**	300	6 Dígitos
CHINA	1991-1993	60	
JAPON	1988-1993	Todos	9 Dígitos

\* Los más importantes según valor FOB.

\*\* Primer semestre de 1994.

### 3.3.5.2 Estimación de la Subfacturación: Ejercicio Preliminar

Como se anotó anteriormente, efectuando el cruce de información entre el comercio reportado por los distintos socios comerciales del país y las cifras registradas por Colombia, es posible tener una aproximación del valor de las importaciones que fue sub o sobrefacturado, dependiendo de si este valor está por debajo o por encima del registrado por el país extranjero.

El ejercicio se ha adelantado para unos pocos países, en virtud de que la información cruzada con los registros nacionales proviene de las estadísticas suministradas por las oficinas comerciales y sólo fue posible obtener esta información de muy pocos países. La muestra observada a continuación es sólo parcial, toda vez que en ella únicamente aparecen confrontadas las cifras de importación en términos de valor, a nivel de capítulo del arancel.

Adicionalmente, el ejercicio pretende extender esta confrontación por partidas arancelarias, a nivel de 2,4,6 o más dígitos, según como la información fue suministrada. Además, se tendrá en cuenta el volumen importado de las diversas mercancías a fin de hacer más completo el cómputo de los desajustes en las cifras de importación y de tener en cuenta la cuantificación de la subfacturación sobre la base de los precios implícitos.

Entonces, una estimación grosso modo del fenómeno referenciado se muestra en seguida para tres países: Corea del Sur, Canadá y España.

#### COREA DEL SUR

Para 1991, el valor total de las importaciones registrado por Corea es de US\$ 53.838.429, en tanto que el reporte colombiano apenas asciende a US\$20.177.357. De esta discrepancia es preciso separar US\$479.844 (2.4% de las importaciones registradas por Colombia) que figuran como un mayor valor de las importaciones registradas por Colombia, configurando el fenómeno de sobrefacturación. De este modo, la subfacturación ascendería a US\$ 33.340.916 (62.9% del reporte de exportaciones a Colombia hecho por Corea).

Para 1992, el registro coreano supera en un poco más de US\$43 millones al reporte colombiano; a este excedente es preciso descontarle cerca de US\$4 millones por concepto de sobrefacturación e imputarle, por tanto, una subfacturación que supera los US\$47 millones. En términos porcentuales, mientras que la sobrefacturación creció un poco más de 10 puntos entre 1991 y 1992 (al pasar del 2.4% al 12.7%), la subfacturación se mantuvo alrededor del 62%.

Es preciso destacar que, a nivel de arancel, especialmente afectados por la subfacturación fueron: para 1991, los capítulos 52 (algodón), 54 (filamentos sintéticos o artificiales), 55 (fibras sintéticas o artificiales discontinuas), 85 (máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes) y 93 (armas y municiones y sus partes y accesorios); para 1992, 52, 54, 55, 85 y 87 (vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres).

Como se apreció antes, la sobrefacturación fue notable en 1992 y afectó principalmente los capítulos 29 (productos químicos orgánicos) y 90 (instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía).

#### CANADA

El registro canadiense de las exportaciones hechas a Colombia durante 1991 es de US\$99.194.909, mientras que Colombia confirma en sus estadísticas un monto importado de US\$124.739.567. Para 1992, las respectivas cifras son de US\$ 166.407.273 y US\$ 165.562.990.

Para 1991 se observa, como hecho curioso, el mayor valor de las estadísticas colombianas, en proporciones del 25.7%, sobre el registro canadiense. Sin embargo, un cómputo individualizado, a nivel de capítulos del arancel, permite tropezar con ambos tipos de fenómenos: sobrefacturación, por un valor de US\$35.331.651 (28.3% del reporte colombiano) y subfacturación, por US\$9.786.983 (el 9.9% del registro canadiense).

Para 1992, aparentemente, los dos registros son similares; sin

embargo, como en el año anterior, también pueden computarse desajustes en ambos sentidos: la sobrefacturación alcanza el 17%, mientras que la subfacturación llega al 17.5%.

La subfacturación, para el año 1991, fue importante en los capítulos 11 (productos de la molinería) y 27 (combustibles minerales y productos de su destilación); para 1992, los capítulos 7 (legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios), 11, 25 (Sal, azufre, tierras y piedras, yesos, cales y cementos), 40 (caucho y manufacturas del caucho), 48 (papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel o de cartón) y 87.

En 1991, la sobrefacturación fue relevante en los capítulos 7, 10 (cereales), 40, 48, 84 (reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos) y 85. En 1992, los capítulos 10, 72 (fundición, hierro y acero), 84 y 86 (vehículos y material para vías férreas o similares).

### ESPAÑA

Para 1991, la confrontación de registros muestra un 15.5% de sobrefacturación y un 31.3% de subfacturación. Para 1992, prácticamente, desaparece la sobrefacturación (2.6%) y, en cambio, la subfacturación crece al nivel del 57.5%.

En términos de subfacturación, para 1991, los más comprometidos son los capítulos 48, 49 (productos editoriales, de la prensa o de otras industrias gráficas), 72, 84, 85, 87, 88 (navegación aérea o espacial) y 95 (juguetes, juegos y artículos para recreo o para deporte); para 1992, los capítulos 29 (productos químicos orgánicos), 32 (extractos curtientes o tintóreos), 39 (materias plásticas y sus manufacturas), 49, 84, 85, 86 (US\$78 millones), 87, 90 y 95.

La sobrefacturación, en 1991, pesó especialmente en el capítulo 93; durante 1992, las cifras sobrefacturadas son poco significativas y no existe un capítulo particularmente involucrado.

### 3.3.6 CORRECTIVOS PROPUESTOS

Antes de cualquier propuesta sobre el particular, hay que tener claridad sobre la casi imposibilidad de demostrar a un importador que está subfacturando el valor de una importación, dado que es muy difícil comprobar los pagos ocultos -pagos con cheques personales que se envían en un sobre por correo, transferencia de dinero a

través de cuentas en el exterior, etc.-. Adicionalmente, el importador siempre tendrá a mano una razón para justificar su precio bajo, descuentos certificados, ventas de saldos, cambios de modelos, calidad, capacidad de negociación, etc., pretendiendo sea aceptado por las autoridades aduaneras.

A pesar de lo expresado en el inciso anterior, y con independencia de que el fenómeno presentado se refiera a una subfacturación o a una subvaloración, debe realizarse de inmediato la verificación e investigación correspondiente para aplicar los correctivos que sean necesarios; en ocasiones la subvaloración permite que se hagan correcciones automáticas al momento de la inspección, lo cual no significa que no sea sancionable, por tener el mismo efecto al no pagar los justos tributos.

Es competencia y función de las aduanas de un país, por su misma naturaleza, la prevención, el control y aplicación de correctivos para neutralizar los efectos de la subfacturación y la subvaloración.

En este orden de ideas para garantizar los resultados se requiere como mínimo:

- Disponer de una NORMA perfectamente establecida.
- Una organización administrativa adecuada.
- Personal calificado.
- Información sistematizada.

La norma, aceptada además internacionalmente, es indispensable para empezar a regular estos fenómenos; en este aspecto existe el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT, como la norma de mayor aplicación en el ámbito mundial. El artículo 1° del Acuerdo hace referencia al precio realmente pagado por las mercancías, como elemento determinante del Valor en Aduana o base imponible sobre la cual se calculan los tributos; el precio de factura se aproxima a este concepto, cuando corresponde al que se ha pagado efectivamente y cumple con los requisitos del artículo 1° mencionado.

Si un precio de factura es inexacto, anormal, engañoso o fraudulento, debe rechazarse como determinante del valor en Aduana. Desde la Ronda Ginebra del GATT de 1947, hasta la Ronda Uruguay del GATT de 1994, han sido preocupación de los países las prácticas que atentan contra los objetivos y principios de la valoración aduanera, a través de información falsa o engañosa que lleva a la pérdida de ingresos, competencia desleal a la industria nacional y al importador de buena fe; particularmente se llama la atención sobre el principio V formulado en ese entonces (1947) por el Grupo

de Estudios para la Unión Aduanera Europea, creado para redactar una norma sobre valoración: "El sistema de valoración debe proteger al importador de buena fe frente a la competencia desleal, derivada de la infravaloración sea o no fraudulenta"; el Acuerdo de Valoración del GATT en su artículo 17 y en su Protocolo, establece el derecho de las Aduanas de comprobar la veracidad de las informaciones suministradas a efectos de la valoración aduanera y la obligación del importador de aportar todas las pruebas que le sean requeridas para este fin.

La Ronda Uruguay del GATT de 1994, recogiendo las preocupaciones de los países sobre el fraude que puede presentarse en materia de valoración de mercancías, adoptó la "Decisión relativa a los casos en que las Aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado". Tal Decisión fue recogida en el artículo 9° de la Decisión 326 de 1992 del Acuerdo de Cartagena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 17° del Acuerdo de Valoración del GATT.

En este orden de ideas, en la medida que se tenga un valor en aduanas o base imponible correctamente determinada por el importador y verificada y aceptada por las aduanas en aplicación de la norma, se garantizará el control de estas prácticas desleales sin importar en principio si se trata de una subfacturación o una subvaloración.

Además de una norma entendida y aceptada, necesariamente debe existir al interior de las Aduanas un servicio de valoración bien organizado. el Comité Técnico de Valoración en Aduana, bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, ha realizado un estudio sobre la organización administrativa necesaria para la aplicación del Acuerdo de Valoración del GATT, según el cual, el control puede efectuarse con un sistema totalmente centralizado, descentralizado o intermedio, dependiendo de los medios necesarios como son personal calificado, recursos financieros para equipo e información (banco de datos) y en todo caso el asesoramiento de expertos en casos particularmente complicados de resolver.

Paralelamente se debe tener perfectamente constituido un sistema de control precio al levante de las mercancías, referido únicamente a una verificación o comprobación rápida con los elementos de hecho disponibles en ese momento para no entorpecer la diligencia; y un sistema de control posterior al levante de las mercancías, a fin de cumplir con una comprobación más detenida con todos los elementos o pruebas que posteriormente puedan ser requeridos por la Aduana y deban ser aportados por el importador. En estos términos es imprescindible la existencia del formulario DECLARACION DE VALOR,

el cual le da la oportunidad al importador de suministrar todos los elementos básicos necesarios para efectuar un estudio de valor y además facilita y agiliza el ejercicio de la verificación aduanera.

En cuanto al personal calificado, no se debe sub-estimar el perfecto conocimiento y dominio sobre el tema de la valoración aduanera, a través de cursos intensivos, prácticas en el desarrollo de casos y educación continuada con un seguimiento permanente; importa además que esta actividad se convierta en una especialización, sin que el funcionario tenga que ocuparse de otras tareas que le robarían espacio a la función de valorar adecuadamente las mercancías; como complemento debe entregársele como herramienta de trabajo, un manual de procedimientos sobre el control del valor en las importaciones.

Pese a lo anteriormente descrito, la función no puede llevarse a cabo si no se tiene la información necesaria en el lugar donde la valoración se efectúa; por lo que resulta necesario que los funcionarios responsables reúnan, archiven y utilicen tal información mediante un mecanismo sistematizado, llámese bando de datos o simplemente ficheros. Las fuentes de alimentación las constituyen las mismas importaciones verificadas para lo cual es sumamente útil la DECLARACION DEL VALOR y estudios de valor realizados; las publicaciones, libros, revistas y catálogos especializados, precios de referencia o cualquier programa de información de precios que pueda ser insertado.

Por supuesto los datos deben ser depurados, organizados y difundidos a todas las unidades de valoración para la utilización en sus comprobaciones y estudios de valor.

Lo anterior, claro está, debe conllevar la asistencia mutua entre países a través de la facilitación de los documentos originales de la negociación, exportación y embarque, por parte de las entidades pertinentes cuando ello sea necesario; la posibilidad de contar con peritos especializados en ciertos tipos de mercancías para ayudar a resolver casos especiales (obras de arte, joyas, software, averías, etc.); dar publicidad a los casos comprobados de fraude con los correctivos efectuados; intervención rápida en los locales del importador y examen de los libros contables, indagar sobre la identidad verdadera del vendedor y dirección, la existencia de intermediarios en la negociación y dirección, los contratos de compraventa, factura de importación y de ventas nacionales, comprobantes de pago al exportador y/o a un tercero, documento del transporte, del seguro, etc.; si es procedente solicitar investigaciones penales en caso de falsedad.

Por otra parte, hay países que consideran que los correctivos en

materia de subfacturación o subvaloración podrían ser desarrollados por las llamadas "Empresas Verificadoras" (grupos de carácter privado con ingerencia en la operación aduanera); no obstante no hay que olvidar que el control ejercido por estos grupos está dirigido básicamente al seguimiento de la actividad del exportador, sus costos de producción, su forma de comercializar las mercancías, beneficios obtenidos y precios de exportación, lo cual podría convertirse en un obstáculo para la libre negociación de mercancías; además hay que observar que, tratándose de una verificación efectuada en puerto de embarque, difícilmente se podría aplicar la norma sobre valoración aduanera y por ende tener una cobertura sobre todos los elementos que configuran el valor en aduanas; ésto sin mencionar el encarecimiento del valor de las importaciones por ser el importador quien paga la verificación y el desmantelamiento absoluto de la técnica aduanera, si no se fortalece paralelamente el servicio de la valoración como función propia e irrenunciable de las Aduanas.

## ANEXO 1

### ESTIMACIÓN DE LA DINÁMICA DEL CONTRABANDO

(Aplicación para cuatro productos)

#### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL

El propósito de este ejercicio es el de establecer un indicador sobre la dinámica del contrabando en cuatro grupos de bienes, durante el período comprendido entre 1985 y 1993.

Los estudios realizados en el país para productos concretos han consistido en comparar el consumo estimado frente a las cifras de producción interna e importaciones. Cuando la oferta total que se registra en las estadísticas oficiales no alcanza a cubrir los estimativos de consumo, se entiende que el diferencial es proveído por el contrabando. El punto crítico de esta propuesta metodológica se encuentra en la dificultad para establecer una estimación del consumo. Tradicionalmente este inconveniente se ha superado mediante la aplicación de encuestas de mercado.

El ejercicio que aquí se propone sigue básicamente los mismos pasos del procedimiento antes descrito. La oferta total se obtiene a partir de la información de Cuentas Nacionales mientras que la estimación del consumo se realiza con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos efectuada por el DANE en 1985. La principal limitación del ejercicio radica precisamente en no disponer de encuestas similares para el resto del período de análisis, lo que obliga a estimar estos valores por un procedimiento indirecto.

Las cifras de consumo determinadas en la Encuesta de Ingresos y Gastos se proyectan para los años siguientes mediante un supuesto muy restrictivo. Los valores reportados en el año base se incrementan de acuerdo con la tasa de crecimiento del consumo final de los hogares per cápita. Este supuesto desconoce al menos dos efectos que podrían distorsionar el cálculo en uno u otro sentido. Se trata de los efectos renta y sustitución a que se refiere la microeconomía y que llevarían a recomponer la canasta de consumo de los hogares como resultado de los aumentos en la renta per cápita y de las modificaciones en los precios del conjunto de bienes de consumo.

Como una primera aproximación para estimar el comportamiento del contrabando durante el período referido, se elaboró un ejercicio cuya metodología y resultados se presentan a continuación.

## 2. INFORMACIÓN DE LA ENCUESTA DE INGRESOS Y GASTOS

Con base en la información contenida en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada por el DANE para 1984-1985, se identificaron cuatro grupos de productos que, por una parte, han sido habitualmente señalados como objeto de contrabando y, de otra, por la facilidad que presentan a efecto de ser cotejados con otras fuentes de información. Los productos seleccionados fueron:

- a. **Pescado y Crustáceos Enlatados:** Comprende pescado de mar fresco o congelado, pescado de río fresco o congelado, pescado seco o salado, mariscos y crustáceos (camarones, cangrejos y langostinos) y otros pescados y crustáceos enlatados (sardinas y atún).
- b. **Bebidas Alcohólicas:** Comprende otras bebidas alcohólicas (cremas, sabajón, etc.) cerveza, aguardiente, ron, whisky, brandy, coñac, vodka, ginebra, vino y champaña.
- c. **Tabaco Elaborado:** Comprende cigarrillos con y sin filtro, cigarros, tabacos y picadura para pipa.
- d. **Telas sin Confeccionar:** Comprende telas sin confeccionar para hombre, mujer y niños.

Esta encuesta reporta el valor promedio del gasto mensual según grupos y artículos de los hogares. Las cifras así reportadas se transformaron para disponer del valor promedio anual. Dado que esta información sólo se halla disponible para el año 1985, fue necesario extrapolar la cifra de ese año, tomando como indicador de crecimiento, la evolución del consumo final de los hogares per cápita. El procedimiento consistió en tomar el valor promedio anual de consumo obtenido para cada grupo, según la Encuesta de Ingresos y Gastos, multiplicándolo por la variación porcentual del consumo final de los hogares per cápita. De esta manera se obtiene el "consumo final estimado de los hogares" por tipo de producto para toda la serie.

## 3. INFORMACION DE CUENTAS NACIONALES

Para los grupos seleccionados se estableció el valor de la oferta total a precios de adquisición y se identificó la proporción que de ésta se destina al consumo final de los hogares. Aquí se presentan dos opciones:

- a. Tomar la producción bruta a precios del productor de la Encuesta Anual Manufacturera que realiza el DANE, las importaciones CIF de los Anuarios de Comercio Exterior y, a partir de la Matriz Insumo-Producto, determinar los demás componentes de la oferta total, es decir: derechos sobre importaciones, otros impuestos indirectos sobre importaciones y márgenes de comercialización. El agregado así obtenido no puede compararse todavía con el consumo estimado de la Encuesta de Ingresos y Gastos.

El siguiente paso consiste en aplicar sobre la oferta total una proporción que permita establecer qué fracción de la misma se destina al consumo final de los hogares. Esta proporción se obtiene de relacionar, según la información de la Matriz Insumo Producto, el valor del consumo final de los hogares frente al monto de la oferta total por ramas de la actividad o, de ser posible, a nivel de productos.

- b. La segunda opción implica utilizar directamente la información de Cuentas Nacionales del DANE, a nivel de los Equilibrios Oferta-Utilización por producto, donde se detecta el consumo final.

Es preciso señalar que previamente se ha establecido una equivalencia entre los grupos seleccionados en la Encuesta de Ingresos y Gastos y la clasificación de los mismos en las Cuentas Nacionales. Se enumeran aquí los grupos de bienes en el mismo orden en que se presentaron en el numeral anterior, señalando entre paréntesis la clasificación CIU correspondiente:

- a. Productos Elaborados de la Pesca (09.4): Comprende elaboración de pescado y otros animales marinos y de agua dulce.
- b. Bebidas Alcohólicas: Comprende cervezas (13.2), vinos (13.3), ron, aguardiente y otras bebidas alcohólicas (13.4) y malta, gérmenes de cereales (13.5).
- c. Tabaco Elaborado (14): Comprende cigarrillos (14.1), y cigarros y otros productos del tabaco (14.2).
- d. Textiles: Comprende textiles, excepto textiles de punto (16.1).

#### 4. ESTIMACION DEL CONTRABANDO

El último paso consiste en contrastar el consumo final estimado a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos frente al consumo final derivado de las cifras oficiales establecidas en Cuentas Nacionales, arrojando como resultado un cálculo aproximado sobre la estimación del contrabando.

Al analizar los resultados obtenidos, se observa que la metodología empleada funciona en forma adecuada para los grupos a y d, es decir, para Pescado y Crustáceos Enlatados y Telas sin Confeccionar, más no para los grupos b y c, donde extrañamente se registra un resultado contrario al esperado, razón por la cual es preciso revisar la metodología utilizada y las fuentes de información consultadas, con el ánimo de esclarecer las inconsistencias encontradas en el desarrollo de este ejercicio.

#### 5. ALGUNOS RESULTADOS

En el Cuadro No.1 de este anexo se presentan para cada uno de los productos considerados, el valor del consumo final de los hogares estimado, el mismo valor obtenido de las cifras oficiales publicadas en las Cuentas Nacionales del DANE y, por último, una estimación del monto del contrabando.

## Cuadro No.2

Evolución del Contrabando estimado  
(Proporciones del Consumo Final de los Hogares estimado)

AÑOS	PESCADO	TEXTILES
1985	37.59	45.92
1986	17.51	43.93
1987	36.42	43.14
1988	38.17	37.81
1989	37.51	33.75
1990	49.17	35.25
1991	52.26	31.22
1992	55.43	28.54
1993	56.82	21.69

FUENTE: - Información básica proveída por el DANE.

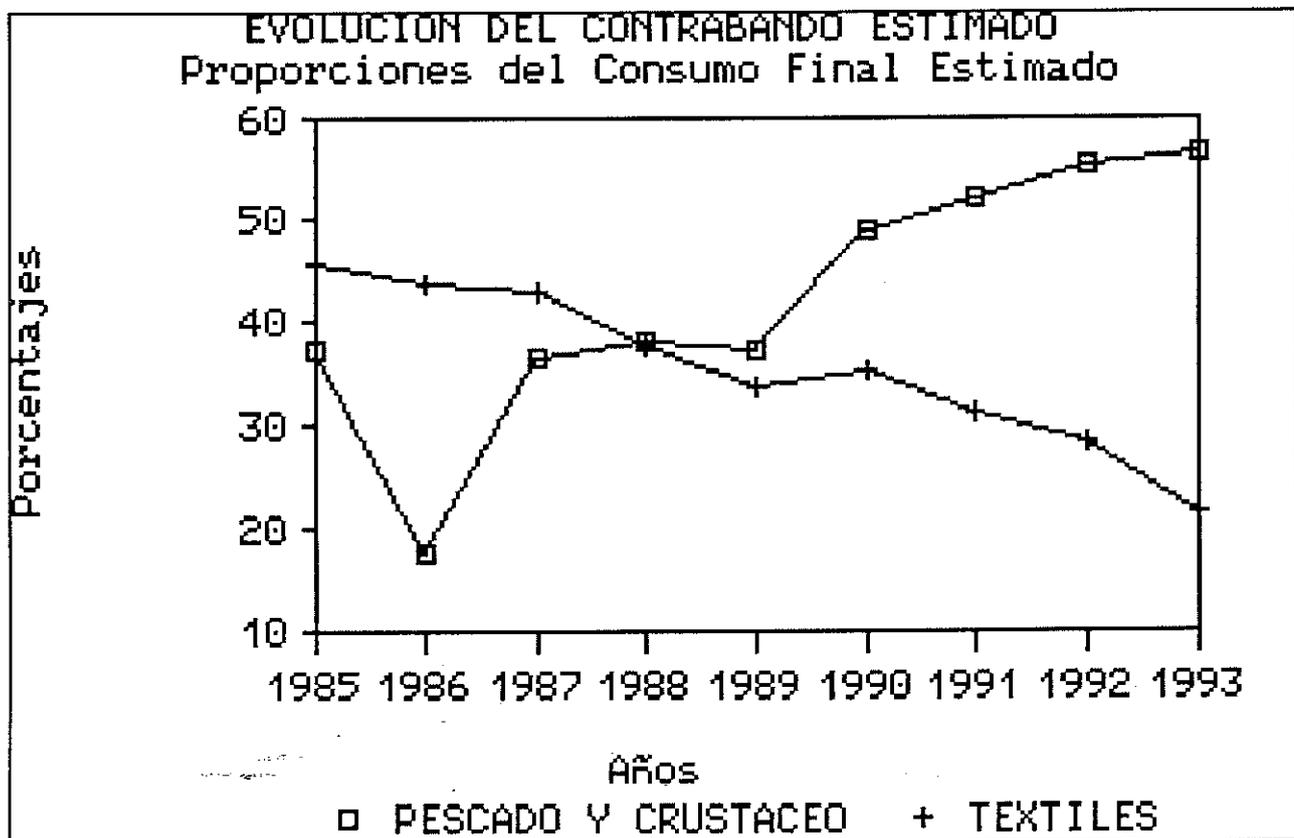
Pese a que los resultados obtenidos en dos de los casos analizados resultan ser contrarios a los esperados, el ejercicio es bastante coherente en materia de pescados y crustáceos, lo mismo que para el caso de textiles.

Las estimaciones efectuadas indican que en promedio el contrabando de pescados y crustáceos fue de % para el período de estudio (1985-1993). En la gráfica que ilustra las cifras del Cuadro No.2 del anexo, se advierte que el peso del contrabando de estos productos se habría acentuado en los últimos años superando incluso el 50% del consumo final estimado de los hogares.

Para el caso de los textiles la tendencia es contraria. A comienzo del período en cuestión el contrabando presentaba cifras superiores al 30% del consumo estimado mientras que en los años 90 la misma proporción ha tendido a situarse alrededor del 20%.

Este ejercicio no pretende hallar resultados definitivos en materia de contrabando sino más bien, evaluar las ventajas y deficiencias de esta clase de metodologías para decidir en último caso, si es eficiente invertir recursos a fin de corregir las deficiencias.

En Argentina se han ensayado metodologías similares a la aquí expuesta. Sin embargo, la disponibilidad de estadísticas sobre el consumo interno y/o sobre la producción local en los países en desarrollo, normalmente es escasa y deficiente con lo cual la estimación del consumo efectivo o, cuando menos, del consumo aparente es casi imposible.



## ANEXO 2

EJEMPLOS DE SUBFACTURACION  
(simulados)

## CASO 1

- Factura comercial de febrero 12/94

Vendedor

Sociedad Mary Textiles  
Broadway New York  
EEUU.

Comprador

Sociedad Durand  
Bogotá - Colombia

<u>Mercancías</u>	<u>Cantidad</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Unitario</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Total</u>
Terciopelo 100% acetato	6.651 kg.	1.54	10.000
Tercipelo 95% acetato	7.019 kg.	1.46	10.000
	TOTAL		20.000

- Declaración ante Aduanas de marzo 12/94

2 contenedores conteniendo 200 cartones por contenedor de terciopelo

Valor total: US\$ 20.000

- Certificado de origen

Proveniente de Estados Unidos de América

- Prueba transmitida por los servicios de Aduanas de los Estados Unidos

Declaración de exportación de febrero 9/94

- Origen : Corea  
- Destino : Colombia

- Mercancía: - 200 cartones de terciopelo/polyester  
6.651 kg.  
Valor US\$ 81.500
- 200 cartones de polyester  
7.019 kg.  
Valor US\$ 81.500
- Valor total de los 400 cartones US\$ 163.000
- Valor defraudado US\$ 143.000

**CASO 2**

- Factura comercial de diciembre 2/94

Vendedor

Sociedad Taimueble  
Seoul  
Taiwan

Comprador

Señor Duchemin  
Barranquilla - Colombia

<u>Mercancías</u>	<u>Cantidad</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Unitario</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Total</u>
Dos muebles de madera:			
- Bufete	1	260	260
- Bar pequeño	1	300	300
			660
TOTAL		560	

- Prueba aportada por la compañía aseguradora

Objeto asegurado

2 cajas conteniendo 2 piezas muebles de madera correspondientes a la factura No. xxxxx de diciembre 2/94

Valor asegurado

US\$ 1.700

Destino

Barranquilla - Colombia

- Valor defraudado US\$ 1.140

## CASO 3

- Factura comercial de julio 2/94

<u>Mercancía</u>	<u>Clase</u> US\$	<u>Cantidad</u>	<u>Pr./Unitario</u> US\$	<u>Pr./Total</u>
Fresas 1.000 u.	Paquetes	8.40	2.400	20.160

(Presentada a la Aduana)

- Factura comercial de julio 2/94

<u>Mercancía</u>	<u>Clase</u> US\$	<u>Cantidad</u>	<u>Pr./Unitario</u> US\$	<u>Pr./Total</u>
Fresas 1.000 u.	Paquetes	15.40	2.400	36.960

(Encontrada al importador en su empresa)

- Valor defraudado US\$ 16.800

## CASO 4

- Factura comercial de enero/94

Vendedor

Partes Arregui S.A.  
Barcelona  
España

Comprador

Autopar S.A.  
Cali  
Colombia

<u>Mercancías</u>	<u>Cantidad</u> US\$	<u>Pr./Unitario</u> US\$	<u>Pr./Total</u>
Guardabarros Renault 9	1.000 unid.	4.60	46.000

- Denuncia importador con sede en Bogotá con base en importaciones suyas, así:

Factura comercial de diciembre de 1993

Vendedor

Partes Arregui S.A.  
Barcelona  
España

Comprador

Autopar S.A.  
Cali  
Colombia

<u>Mercancías</u>	<u>Cantidad</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Unitario</u> <u>US\$</u>	<u>Pr./Total</u>
Guardabarros Renault 9	1.000 unid.	18.40	184.000

- Aduana hace un requerimiento al exportador en España quien responde que la factura presentada por Autopar S.A. es falsa.
- Valor defraudado US\$ 138.000

