

1-1-2017

# Análisis del contrabando técnico en el régimen de importación y sus efectos en el procedimiento de nacionalización de mercancías

María Fernanda Pineda Buitrago  
*Universidad de La Salle*

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones)

---

## Citación recomendada

Pineda Buitrago, M. F. (2017). Análisis del contrabando técnico en el régimen de importación y sus efectos en el procedimiento de nacionalización de mercancías. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/78](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/78)

This is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

INFORME ACADÉMICO FINAL DE PRÁCTICAS Y PASANTÍAS

ANÁLISIS DEL CONTRABANDO TÉCNICO EN EL REGIMEN DE IMPORTACIÓN  
Y SUS EFECTOS EN EL PROCEDIMIENTO DE NACIONALIZACIÓN DE  
MERCANCÍAS

MARIA FERNANDA PINEDA BUITRAGO

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ - COLOMBIA

2017

ANÁLISIS DEL CONTRABANDO TÉCNICO EN EL REGIMEN DE IMPORTACIÓN  
Y SUS EFECTOS EN EL PROCEDIMIENTO DE NACIONALIZACIÓN DE  
MERCANCÍAS

MARIA FERNANDA PINEDA BUITRAGO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE PROFESIONAL EN  
NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Tutor: JULIO CÉSAR BOTERO ROBAYO

UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ

2017

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
SINTESIS DE LA FASE DE LA PRÁCTICA .....	4
RELACIONES DE LA PRÁCTICA CON LA FORMACIÓN ACADÉMICA .....	5
PROBLEMÁTICA ABORDADA .....	5
OBJETIVOS .....	6
Objetivo general .....	6
Objetivos específicos .....	6
MARCOS DE REFERENCIA .....	7
Marco legal normativo .....	7
ORIENTACIÓN DETALLADA .....	8
RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN .....	9
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	23
REFERENCIAS CONSULTADAS .....	27

# ANÁLISIS DEL CONTRABANDO TÉCNICO EN EL REGIMEN DE IMPORTACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL PROCEDIMIENTO DE NACIONALIZACIÓN DE MERCANCÍAS

## **Resumen**

El comercio internacional ha sido, a lo largo de los años, el factor dinámico de las economías globales, puesto que los flujos de bienes, servicios y capitales han sido los componentes más representativos de la riqueza y el poder a nivel mundial. No obstante, dentro del mismo existen diferentes actores que hacen que dicha actividad se desarrolle, entre ellos, tal vez los más importantes, los comerciantes, tanto importadores como exportadores. Ellos deben cumplir con una serie de criterios internacionales para realizar sus actividades de la mejor manera, sin embargo, no todas las prácticas realizadas para efectuar una importación se hacen de acuerdo a la normatividad establecida por los agentes aduaneros.

Las prácticas irregulares o en términos comerciales el *contrabando técnico* son por tanto un factor condicionante al buen funcionamiento de la logística y los procedimientos aduaneros, entre ellos la nacionalización de mercancías. De acuerdo a lo anterior, esta investigación tiene el propósito de analizar el contrabando técnico en el régimen de importación, y de la misma manera, determinar cómo éste impacta en el procedimiento de nacionalización de mercancías en el puerto de Buenaventura; para ello se pretende caracterizar los diferentes tipos de prácticas que generan contrabando técnico y que pretenden evadir o pagar menos tributos o aranceles aduaneros, asimismo, analizar el impacto que el contrabando técnico tiene sobre la logística de nacionalización de mercancías y por último se pretende identificar de qué manera la aplicación del nuevo estatuto aduanero (Decreto 390 de 2016) ha contribuido al mejoramiento y eficacia en el procedimiento de nacionalización de mercancías.

## **Palabras Clave**

Contrabando técnico, importaciones, comercio internacional, logística, declaraciones de importación.

## **Abstract**

International trade has been the dynamic factor of global economies over the years, since flows of goods, services and capital have been the most representative components of world wealth and power. However, within international trade there are different actors that make the activity develop, including the most important, traders, both importers and exporters. Traders on their condition, enforce international criteria to carry out their purpose, however, not all operations carried out to carry out an import are made according to the regulations

established by customs agents. Irregular practices or commercial terms, technical smuggling, are therefore a factor conditioning the proper functioning of logistics and customs procedures, including the nationalization of goods.

According to the above, this research project has the purpose of analyzing the technical smuggling in the import regime, and in the same way, determine how it is impacted in the process of nationalization of goods in the port of Buenaventura; the aim is to characterize the different types of practices that generate technical smuggling and which seek to evade or pay less taxes or customs duties, as well as to analyze the impact that technical smuggling has on the logistics of nationalization of goods and, finally, in this way, the application of the new customs statute (Decree 390 of 2016) has contributed to the improvement and efficiency in the process of nationalization of goods.

**Keywords**

Technical smuggling, imports, international trade, logistics, import declarations.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas del comercio internacional revisten gran importancia para los países, puesto que el movimiento que genera dentro de la economía local, regional y mundial contribuye al aumento de la riqueza, así como al aumento en el nivel de producción, promoviendo el desarrollo económico, mejorando los niveles de vida de la población, aumentando la capacidad de competitividad frente a otras potencias comerciales e internamente, modernizando las aduanas bajo los estándares internacionales para agilizar la logística y los demás regímenes aduaneros que hacen parte de ello, importación, exportación y tránsito aduanero. (Huesca, C., 2009)

A lo largo de la historia reciente, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX la globalización, los avances tecnológicos y el surgimiento de las empresas multinacionales han transformado las dinámicas del comercio internacional, pues gracias a lo anterior las negociaciones comerciales ya no se contemplan únicamente entre Estados, debido a que el comercio ha integrado otros actores como las empresas privadas, entidades no gubernamentales y personas naturales y jurídicas. Así como actualmente hay nuevos actores gestores del comercio internacional, a su vez se han desarrollado otras técnicas o prácticas aduaneras para ejecutar lo anterior, con ello, una serie de controversias de tipo fraudulento o malicioso.

Como se mencionó anteriormente, el surgimiento de nuevas técnicas o prácticas aduaneras han resultado siendo un problema para los países, puesto que en su mayoría corresponden a prácticas que hacen referencia al contrabando, una práctica bastante utilizada por empresas e individuos para evadir tributos aduaneros. La anterior hipótesis está netamente relacionada con la logística portuaria y aeroportuaria, puesto que al momento de presentarse situaciones de contrabando técnico u otro tipo de práctica fraudulenta, se desencadena una serie de problemas logísticos y aduaneros que impiden el normal y eficaz funcionamiento de las operaciones aduaneras.

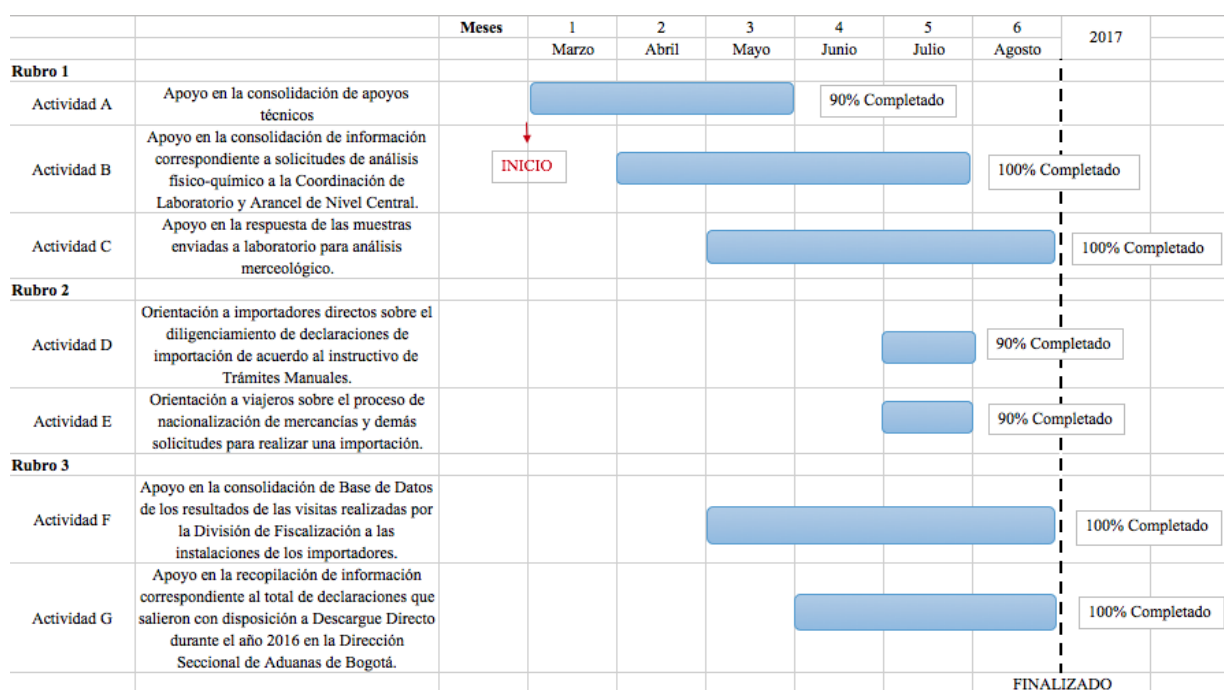
Durante la ejecución de la práctica profesional se identificaron una serie de problemas que surgían en los usuarios cuando optaban por realizar algún trámite aduanero en la modalidad de importación, muchos de ellos con errores en documentación donde se requería de un control posterior para analizar las causas y posibles enmendaduras que tuviese en dado caso; de allí parte la necesidad de investigar esta problemática que aunque es bastante controversial por las consecuencias que desata en términos económicos, y que difícilmente puede ser cuantificable de acuerdo a las pocas probabilidades de identificar su origen, causan cierto revuelo en el desarrollo óptimo de las aduanas y en el proceso normal y adecuado de toda la cadena logística portuaria.

En una primera parte, se presentan y se caracterizan los diferentes tipos de prácticas que ocasionan el contrabando técnico, evidenciando las técnicas y modalidades que son utilizadas

para realizar lo anterior, en la segunda parte se busca analizar cómo el contrabando técnico repercute o impacta en la logística portuaria de Buenaventura, especialmente en el procedimiento de nacionalización de mercancías, y en la tercer y última parte se pretende analizar cuál ha sido el rol de la implementación del nuevo estatuto aduanero, Decreto 390 de 2016, en la contribución y eficacia sobre la nacionalización de mercancías. Finalmente, se elaboran una serie de conclusiones y recomendaciones que buscan establecer los efectos del contrabando técnico en la nacionalización de mercancías en el puerto de Buenaventura, Colombia.

## 2. SINTESIS DE LAS FASES DE LA PRÁCTICA

El siguiente diagrama de Gantt describe el proceso de la práctica de inicio a fin, teniendo en cuenta las diferentes actividades que se llevaron a cabo dentro de la entidad y los plazos establecidos para realizar las mismas.





### **3. RELACIONES EXISTENTES ENTRE LA PRÁCTICA O PASANTÍA REALIZADA Y EL PROCESO DE FORMACIÓN.**

#### **3.1 PROBLEMÁTICA ABORDADA**

El comercio internacional ha sido un factor determinante en el fomento de la economía de los países y en el fortalecimiento de las relaciones políticas y culturales; el auge del comercio exterior ha permitido que los países cuenten con más cantidad de bienes a los que podrían producir en aislamiento y con una dotación escasa de recursos. (Mendoza, S., Hernández, J., y Pérez, J., 2014). Sin embargo, el aumento y las dinámicas del comercio exterior han traído consigo prácticas comerciales que aluden a la evasión de impuestos por parte de agentes o empresas comercializadoras con el fin de maximizar utilidades y/o eliminar la competencia del mercado. Dichas prácticas, en su mayoría, se refieren al contrabando técnico y surgen cuando las importaciones de la mercancía declarada “se llevan a cabo bajo el sistema de discriminación de precios, o bien, que hayan sido objeto, en su país de origen o procedencia, de subsidios o subvenciones” (Martínez, R., 2006, pp. 118), cuando existe una discriminación de precios el importador está maximizando sus utilidades, además de estar evadiendo un tributo aduanero de un alto valor, pues estos impuestos se cobran de acuerdo a la valoración de la declaración de importación y de acuerdo a la tasa que rija en la entidad aduanera, de esta forma, el contrabando técnico se procura controlar bajo la norma aduanera y los procedimientos de inspección, con el fin de evitar todas aquellas prácticas o técnicas que originen el contrabando técnico y que atenten contra la producción nacional y las aduanas, o represente una amenaza para la misma.

No obstante, el contrabando técnico en el régimen de importación dentro del comercio internacional conduce también a problemas logísticos en los puertos, pues este último es considerado como “un instrumento al servicio del comercio exterior que como centro de distribución y almacenamiento ofrece servicios logísticos de valor a toda la cadena de operadores de la logística internacional” (Paredes, Y., 2010, pp. 12). De acuerdo a lo anterior, la logística en los puertos promueve el desarrollo y la competitividad de los países, puesto que el eficiente manejo de la carga y la reducción de tiempos facilita el ciclo económico de las empresas importadoras y exportadoras. Además de esto, la eficiencia en los puertos incurre también en los bajos costos y en la entrega de mercancía en el menor tiempo. Dada la importancia de la logística en los puertos, el contrabando técnico representa una amenaza a toda la cadena logística, pues como consecuencia de ello, los retrasos en el levante y nacionalización de mercancías (desaduanamiento<sup>1</sup>) generan sobrecostos, congestión

---

<sup>1</sup> Cualquier referencia a la expresión “nacionalización” en otras normas, debe entenderse como “desaduanamiento” en la importación de mercancías que quedan en libre circulación. Este nuevo concepto se aplicó con la implementación del nuevo estatuto aduanero colombiano, Decreto 390 de 2016.

portuaria, retrasos en entrega y almacenamiento de mercancía, pérdida de alimentos perecederos en puerto, entre otros.

## **3.2 OBJETIVOS**

### **3.2.1 Objetivo general**

Analizar la aplicación del contrabando técnico en el régimen de importación, dentro del procedimiento de nacionalización de mercancías en Colombia.

### **3.2.2 Objetivos específicos**

**3.2.2.1** Caracterizar los diferentes tipos de prácticas que ocasionan el contrabando técnico en la introducción de mercancías al territorio aduanero nacional.

**3.2.2.2** Analizar las repercusiones en la logística del puerto de Buenaventura que implica el contrabando técnico en el procedimiento de nacionalización de mercancías.

**3.2.2.3** Identificar de qué manera la aplicación del nuevo estatuto aduanero colombiano de 2016 (Decreto 390) ha contribuido con el procedimiento de nacionalización de mercancías.

## **4. MARCOS DE REFERENCIA**

La presente investigación contempla referentes normativos y legales correspondientes a las actividades realizadas durante el periodo de práctica y, por ende, en la problemática antes abordada. Por un lado, se tomará como referencia el marco normativo aduanero de Colombia que considera un conjunto general de normas, criterios y lineamientos que establece la forma en que se deben llevar a cabo todos los procedimientos de carácter aduanero. Por lo anterior, se tomaron como referencia el antiguo y nuevo estatuto aduanero colombiano que serán descritos a continuación:

## **4.1 Marco normativo**

### **Decreto 2685 de 1999**

Legislación aduanera que rige en Colombia desde 1999 con diversas modificaciones y resoluciones, para esta investigación se tuvo en cuenta principalmente el Artículo 128 ‘*Autorización de Levante*’ que fue modificado por el artículo 13 del Decreto 1232 de 2001, donde se procede a autorizar el levante de la mercancía arribada al país en diferentes eventos. El artículo 128 dispone de 10 numerales donde se caracterizan entre ellos controversias por documentos que establecen lo declarado y la información contenida en los documentos soporte; información que identifique la mercancía declarada como series o números; controversias por valor, cuando se identifiquen precios bajos u ostensiblemente bajos que obliguen a la autoridad aduanera a empezar una investigación; errores u omisiones en la subpartida arancelaria, tarifas, tasas de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad, tratamientos preferenciales y el declarante; errores u omisiones en la descripción de la mercancía donde no sea posible identificar lo declarado con la mercancía física; controversias por incumplimiento de documentos soporte y finalmente cuando el declarante se ha acogido a un tratamiento preferencial y la mercancía declarada no se encuentra amparada por el certificado de origen. El anterior artículo se empleó como base para el desarrollo del primer objetivo que tiene como propósito analizar cuáles de estos numerales ocasionan contrabando técnico en Colombia.

### **Decreto 390 de 2016**

Nuevo estatuto aduanero colombiano que empezó a regir en los primeros meses del año 2016, esta nueva legislación se decretó con el fin de agilizar y modernizar las aduanas bajo los estándares internacionales establecidos por la Organización Mundial de Aduanas, este decreto fue fundamental para el desarrollo y análisis del tercer objetivo específico, para ello se utilizaron los siguientes artículos:

#### **Capítulo I “Ámbito de aplicación”**

*Artículo 1º:* El presente decreto se aplica en la totalidad del Territorio Aduanero Nacional y regula las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración aduanera y quienes intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías, hacia y desde el Territorio Aduanero Nacional, con sujeción a la Constitución y la Ley.

#### **Título VI “Importación de mercancías al Territorio Aduanero Nacional”**

*Parágrafo:* En la medida de lo posible, el desaduanamiento de las mercancías se hará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha de su llegada al Territorio Aduanero Nacional.

## **Sección IX “Zonas primarias de los aeropuertos, puertos o muelles y cruces de frontera, zonas de verificación para envíos de entrega rápida o mensajería expresa y zonas de control comunes a varios puertos o muelles”**

*Artículo 127.* “Lugares para el ingreso y salida de mercancías. Constituyen lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero, los aeropuertos, puertos o muelles y cruces de frontera...”

*Artículo 131.* “Requisitos especiales para la habilitación de las zonas primarias de los aeropuertos y puertos o muelles...”

### **Sección I “Gestión del riesgo”**

*Artículo 493.* Sistema de gestión del riesgo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá utilizar prácticas y procedimientos de gestión de riesgo con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra la seguridad nacional o las disposiciones de carácter aduanero.

## **5. ORIENTACIÓN DETALLADA**

Durante el proceso de práctica profesional se llevaron a cabo diversas actividades que estuvieron netamente relacionadas con los enfoques desarrollados a lo largo de mi carrera profesional, entre las asignaturas del currículo aplicadas fueron ‘gerencia de comercio exterior’ donde se aplicaron temas como subpartida, INCOTERMS, aduanas, regímenes aduaneros, entre otros. Por otro lado, la asignatura ‘mercadeo y logística internacional, puesto que se aplicaron temas logísticos acerca de contenedores, tamaño y forma de distribución, sin embargo, se hizo énfasis especialmente en la logística del arribo de mercancías al país por vía marítima y aérea.

Las actividades que se realizaron durante la práctica profesional se llevaron a cabo en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) en el área de GIT Importaciones (Grupo Interno de Trabajo), estas estuvieron encaminadas a apoyar la respuesta y consolidación de información referente a Apoyos Técnicos, documentos que emite la autoridad aduanera por medio de inspectores vinculados a la entidad, que durante el arribo de mercancía al país y posterior inspección se encuentran con problemas o controversias en temas de valoración, subpartida, documentos soporte y otros, lo que impide la rápida nacionalización de mercancías y levante de la misma. Por otro lado, se hizo apoyo en la consolidación de información relacionada con documentos de Análisis Físico-químico de prendas, telas y demás elementos que necesitaran de análisis merceológico, con el fin de determinar sus características físicas y de composición para establecer su subpartida e impuestos, y además para descartar cualquier técnica de camuflaje de sustancias psicoactivas.

Por otro lado, en el GIT Trámites Manuales también se realizaron actividades de apoyo relacionadas a la orientación e información a importadores directos y usuarios en el diligenciamiento de declaraciones de importaciones, igualmente se realizaron funciones relacionadas con el asesoramiento a importadores directos para la nacionalización de mercancías, pautas para realizar una importación y cambios de modalidad. El asesoramiento y orientación de información referente a los distintos inconvenientes presentados por el usuario, son soportados únicamente por la norma aduanera, es decir, por el Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 390 de 2016.

Uno de los grandes aportes que se obtuvieron durante la práctica profesional fue la acertada y directa aplicación de temas vistos en la Universidad, pues durante la práctica se desarrollaron funciones que estuvieron ligadas a problemas reales y de rápida resolución, para ello fue fundamental entender con detenimiento la legislación aduanera y su ámbito de aplicación, además de emplear otros conceptos trabajados en todo el proceso académico.

## **6. RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

### ***6.1. Tipos de prácticas que ocasionan contrabando técnico.***

Para el desarrollo de esta primera sección la información plasmada será soportada por medio de los pilares que sugiere el Marco Normativo de la OMA (Organización Mundial de Aduanas) respecto a las prácticas<sup>2</sup> en los procesos de comercio internacional y por la legislación aduanera de Colombia de 1999, por medio del Decreto 2685 de 1999, Artículo 128.

Como se ha venido mencionando a lo largo del presente proyecto de investigación, el comercio internacional ha sido un motor fundamental en el desarrollo económico de los países; la Administración de Aduanas es por tanto, un organismo gubernamental que enfatiza sus objetivos en controlar y gestionar la circulación de mercancías, con el fin de ofrecer mayor seguridad a toda su cadena logística, fomentando así el desarrollo social y económico de cada país por medio de la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio internacional. La Organización Mundial de Aduanas con el fin de garantizar la seguridad de toda la cadena logística global, a través de la preparación de las Administraciones de Aduanas y el fortalecimiento de los programas y las prácticas existentes, ha creado el “Marco Normativo de la OMA” en función de la seguridad y la facilitación del comercio internacional. El Marco tiene por finalidad: Establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar

---

<sup>2</sup> Entiéndase como “práctica” aquella acción o técnica realizada por usuarios dentro del comercio exterior para cometer actos de carácter fraudulento que aluden a la evasión de tributos aduaneros.

la certidumbre y la predictibilidad; permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte; ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI; reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo; reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas y fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras. Los mencionados objetivos han tenido suma importancia para los procesos y procedimientos aduaneros, pues gracias a éste se fortalecerán las capacidades de las Aduanas para detectar el funcionamiento del Sistema de Análisis de Riesgo, haciendo más eficiente la gestión de entrada de mercancías al territorio aduanero nacional, con lo que agiliza el procedimiento de levante y nacionalización de mercancías. Sin embargo, cabe mencionar la importancia de la cooperación entre las Aduanas y las empresas, debido a que por medio de este mecanismo se garantiza a las empresas “que su inversión en sistemas de seguridad y prácticas eficaces se traduce en beneficios tales como una reducción de las evaluaciones y de las inspecciones de control de riesgos y una agilización de la tramitación de sus mercancías.” (Organización Mundial de Aduanas, 2005, pp. 8).

Por otro lado, el fomento de la circulación de mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras, se traduce en los Operadores Económicos Autorizados (OEA), que, de acuerdo a la definición de la OMA, los OEAs hacen referencia a:

“la persona natural o jurídica establecida en Colombia, que siendo parte de la cadena de suministro internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera o vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima o la Aeronáutica Civil, que mediante el cumplimiento de las condiciones y los requisitos mínimos establecidos en el presente decreto, garantiza operaciones de comercio exterior seguras y confiables y, por lo tanto, es autorizada como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.” (Decreto 3568, 2011, art. 1)

De esta manera, este punto enfatiza el compromiso que se tiene en pro de llevar a cabo mejores prácticas aduaneras dentro de la cadena logística y reduciendo las cifras de contrabando técnico, con el fin de garantizar que sus procedimientos internos ofrezcan salvaguardias contra las contingencias que puedan amenazar las operaciones de comercio exterior, y retrasen de la misma manera los procedimientos aduaneros internos. Igualmente, de acuerdo con el objetivo N° 3 del Marco, que propone mayor cooperación entre las Administraciones de Aduanas, su objetivo es detectar prácticas de “alto riesgo”, es decir, contrabando técnico dentro de las operaciones aduaneras, para lo anterior, el Marco Normativo ha sugerido a las Aduanas la aplicación de un sistema informatizado de análisis de riesgo que identifique los contenedores que llegan al puerto y que puedan presentar algún tipo de riesgo para la seguridad y que esté en contra de la legislación aduanera. Este sistema incluye la validación y análisis de riesgo, inspecciones y tratamiento de las mercancías para

adoptar decisiones e identificar las mejores prácticas existentes. (Organización Mundial de Aduanas, 2005)

Para efecto de lo anterior, Colombia en el año 2008 como miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) firmó la carta de adhesión al “Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global” comprometiéndose a cumplir los objetivos establecidos allí, asimismo, mediante la sesión 217 del 2010 el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior recomendó la implementación del Operador Económico Autorizado, con el propósito de promover el desarrollo del comercio internacional en Colombia, garantizando la seguridad de la cadena logística por medio de los OEAs y reduciendo los modos de contrabando técnico por medio del Marco Normativo. (Decreto 3568, 2011). Por lo tanto, desde la adhesión del Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas y la legislación aduanera de Colombia, se consideró en el Decreto 2685 de 1999, artículo 128, la disposición de los diferentes tipos de prácticas en la importación de mercancías que pueden incurrir en contrabando técnico, contemplando los numerales 4, 5, 6, 9 y 10 de dicho artículo.

**Numeral 4 (art. 128):** “Cuando practicada inspección aduanera física, se detecten errores u omisiones en la serie, número que la identifica, referencia, modelo, marca, o se advierta descripción incompleta de la mercancía que impida su individualización o se detecten otros errores u omisiones y el declarante dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de dicha diligencia, presenta declaración de legalización que los subsane, sin pago por concepto de rescate.”

La anterior práctica se enfatiza básicamente en la Descripción de la mercancía, pues muchos de los importadores incurrir en dicha práctica en la medida en que lo descrito en la declaración de importación no es pertinente con la mercancía física o porque consta de información incompleta, sin embargo, esto no es causal de aprehensión o posibles sanciones, siempre y cuando se logre subsanar dicha inconsistencia en los tiempos establecidos por la autoridad aduanera.

**Numeral 5 (art. 128):** “Cuando practicada la diligencia de inspección aduanera física o documental”

El numeral quinto, contempla desde el punto de vista de valoración de mercancías, posibles controversias en dicha práctica; se subdivide en:

5.1. Donde los precios de la mercancía declarada son bajos, pero que no representan fraude o una mala práctica del importador, pues desde que se demuestren los medios en que se obtuvo la mercancía a dicho precio en los tiempos establecidos, se procederá al levante y nacionalización de la mercancía.

5.1.1. En el siguiente numeral se establece el tiempo en que el importador debe soportar con documentos que acrediten o declarado, el tiempo establecido es de dos (2) días después de la diligencia de inspección.

5.1.2. Vencido el plazo del numeral 5.1.1., y no se allegaren los documentos que soporten el valor de la mercancía declarada y ante la persistencia de la duda, el importador constituye una garantía dentro del término de los tres (3) días siguientes de conformidad con el artículo 254 del presente decreto.

5.1.3. El presente numeral representa la principal controversia en las prácticas de importación de mercancías, pues hace referencia a precios ostensiblemente bajos que podrían involucrar la existencia de un fraude, donde la autoridad aduanera procederá a requerir los documentos soporte y garantías de la mercancía.

5.2 Para efectos de lo anterior y por motivación de la duda sobre el valor en aduana declarado con fundamento en datos objetivos y cuantificables, el declarante dentro de los cinco (5) días después de la diligencia debe presentar los documentos que soporten y acrediten el valor declarado, o corrijan los datos de la declaración de importación.

**Numeral 6 (art. 128):** “Cuando practicada la inspección aduanera física o documental, se detecten errores en la subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad, tratamientos preferenciales ...”

Este referente es también causal de posibles controversias y técnica de contrabando técnico en la importación, pues la incorrecta clasificación arancelaria puede darse por error u omisión, la omisión pretende disuadir los controles aduaneros con el objetivo de pagar el 0% de impuestos (arancel), o pagar menos del valor real del impuesto, esta puede ser una causa por la cual los declarantes deciden clasificar la mercancía incorrectamente.

**Numeral 9 (art. 128):** “Cuando practicada inspección aduanera física o documental, se establezca la falta de alguno de los documentos soporte, o que estos no reúnen los requisitos legales, o que no se encuentren vigentes al momento de la presentación y aceptación de la declaración...”

El anterior numeral establece la documentación que requiere la importación según el tipo de mercancía, dependiendo el caso, la autoridad aduanera estará en el derecho de requerir vistos buenos (VoBo) por parte de entidades como el ICA, INVIMA, ANLA, Ministerios, etc., con el fin de determinar si la mercancía procedente presenta algún riesgo para la seguridad del país y/o el bienestar de las personas. De la misma manera, la autoridad aduanera debe requerir documentos estrictamente originales y vigentes que contemplen lo descrito en la declaración de importación.



**Numeral 10 (art. 128):** “Cuando practicada inspección aduanera física o documental se establezca que el declarante se ha acogido a un tratamiento preferencial y la mercancía declarada no se encuentre amparada por el certificado de origen, como soporte de dicho tratamiento...”

El punto 10 se relaciona con el Certificado de Origen de la mercancía amparada en la declaración de importación, pues dentro de los documentos soportados se debe demostrar el origen de la mercancía a través de dicho certificado, usualmente el declarante no reúne todos los requisitos, motivo por el cual se lleva a cabo un procedimiento que retrasa en cierta medida su cadena logística y los demás procedimientos aduaneros internos.

## **6.2. Buenaventura y su logística portuaria**

El desarrollo de esta sección despliega información a partir del análisis de las prácticas aduaneras que aluden el contrabando técnico desarrolladas en la anterior sección, para ello se analizarán las repercusiones sobre la logística en el procedimiento de nacionalización de mercancías en el puerto de Buenaventura; ampliando dicha información a través del análisis de la importancia de la logística portuaria y de los flujos de importación que mueve el mencionado puerto, para luego dar respuesta a dicho objetivo.

El puerto de Buenaventura es considerado el más importante del país en términos de comercio internacional, puesto que la gran parte de las importaciones de materias primas para la industria nacional ingresan por este puerto, igualmente es de gran importancia debido a que conecta la economía colombiana con la Cuenca del Pacífico, además de ser un eje fundamental para el desarrollo y crecimiento del comercio internacional en el largo plazo.

Tabla 1. Tipo de carga de importación en toneladas (2014-2016)

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Granel sólido</b>	3'894.543	4'071.313	962.493
<b>Contenedor 40 lleno</b>	2'053.660	1'940.747	366.296
<b>Contenedor 20 lleno</b>	1'680.020	1'805.133	327.403
<b>Carga general</b>	1'082.522	970.432	223.223
<b>Granel líquido</b>	560.178	589.207	117.034

*Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la SPRBUN*

Tal como se observa en la Tabla 1., en el año 2014 se movilizaron las mayores cantidades de carga de importación en toneladas, pues durante el primer trimestre del año en mención el 97,3% de la carga total arribada al país llegó por transporte marítimo, representando un crecimiento del 19,8% frente al año anterior. Durante el mismo periodo, la carga ingresada sumó 21,2 millones que equivale al 95,4% del total; el puerto de Buenaventura durante este año tuvo una participación del 29,1% seguido del puerto de Cartagena con un 34,4%, de la misma manera tanto la Dirección Seccional de Buenaventura como la de Cartagena fueron quienes mayor contribución hicieron al crecimiento en las toneladas de mercancías importadas. (Granada, A., Hamleth, P., y Zárata, R., 2014). Cabe señalar que durante el año 2016 el puerto de Buenaventura no registró una alta entrada de mercancías al país respecto a los años anteriores debido a causas externas, como la caída del grupo de manufacturas, a causa de la reducción de importación de maquinaria especialmente, y debido también a la caída del grupo de combustibles y productos de las industrias extractivas.

Tabla 2. Movimiento de contenedores en importación por unidades (2014-2016)

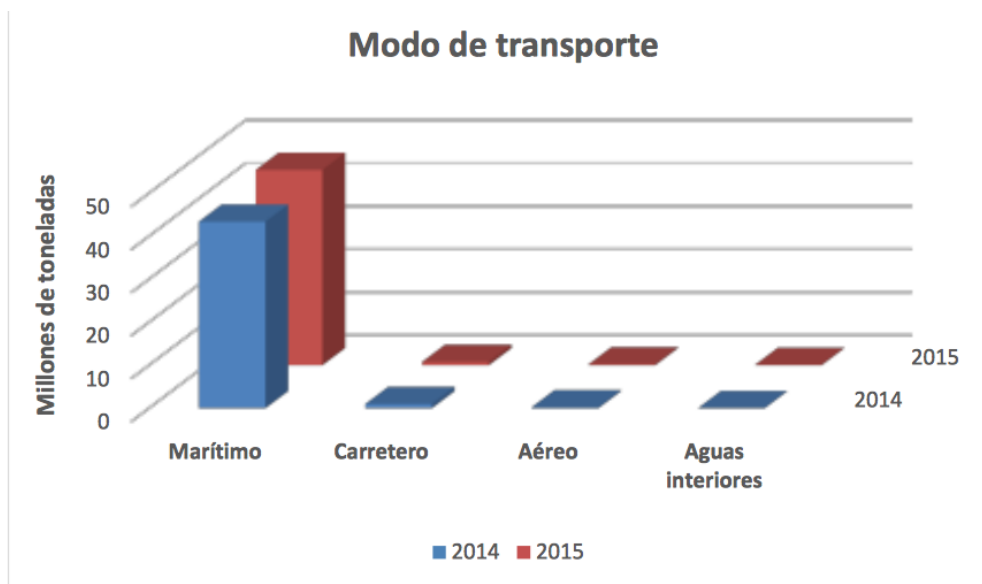
	2014	2015	2016
	202,269	198,762	35,771
<b>Contenedor lleno 20</b>	1.362	91.011	16.264
<b>Contenedor lleno 40</b>	97	106.851	19.375

*Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la SPRBUN*

De acuerdo con la Tabla 2., el año 2014 más contenedores ingresaron al país teniendo en cuenta los de 40' y 20' llenos respectivamente, la participación que tuvo el puerto de Buenaventura con la llegada de contenedores fue del 50,59%.

Finalmente, el Gráfico 1., es tal vez el más importante, debido a que muestra por tipo de transporte la importancia y relevancia de cada uno dentro del comercio internacional en Colombia; el transporte marítimo como se señala en la gráfica, representa la mayor participación en el régimen de importación en Colombia con diferencias significativas respecto a los demás tipos de transporte; durante el año 2014 en peso bruto se importaron 43.373.723 toneladas, mientras que para el año 2015 la cifra ascendió a 45.417.690 con una variación del 4.7%. Cabe señalar que, durante dicho periodo, el 97,7% de la carga total en importaciones en Colombia se realizó por transporte marítimo, con un total de 45,4 millones de toneladas, asimismo, el mayor volumen de carga fue atendido por las Seccionales de Cartagena, Buenaventura, Barranquilla y Santa Marta. (Zárata, R., 2016)

Gráfico 1. Carga importada por tipo de transporte (2014-2015)



Fuente: DIAN.  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos.

*Fuente: Tabla tomada de Zárate, R., 2016.*

De acuerdo con las cifras mostradas anteriormente que pretenden resaltar la importancia del puerto de Buenaventura, conforme a sus movimientos logísticos y los flujos de importación que llegan al país y que son atendido por este último, es necesario reflexionar acerca de la eficacia con que se llevan a cabo dichos procesos, pues de acuerdo a la cantidad y al movimiento de contenedores que llegan al puerto, las administraciones aduaneras deben facilitar el comercio internacional por medio de la eficiencia en los procesos aduaneros. La optimización de procesos y tecnologías paralelas asisten de cierto modo la reducción de los costos y aumentan la eficiencia en las mismas, con el objeto de generar mayores ingresos, mayor competitividad y menos retrasos en las operaciones logísticas. Sin embargo, en el comercio internacional existe un alto grado de corresponsabilidad entre las entidades aduaneras y los usuarios que participan dentro de éste, con el fin de llevar a cabo de manera exitosa cualquier operación de comercio internacional, en este sentido, se deben enunciar las prácticas de contrabando técnico que realizan especialmente los declarantes (importadores o agencias de aduanas) cuando se pretende gestionar una importación, de tal manera se tendrán en cuenta las técnicas controversiales de contrabando que se desarrollaron en el anterior objetivo, para dar respuesta a las repercusiones que éstas generan en el procedimiento de nacionalización de mercancías en términos de retrasos fundamentalmente.

### **6.2.1. Contrabando técnico en el régimen de importación**

El contrabando técnico es uno de los tipos de contrabando que existe y que suele ser utilizado en el comercio internacional alrededor del mundo, consiste especialmente en la utilización de canales ordinarios de transporte como: puertos, aeropuertos, puentes de frontera, etc., para realizar malas prácticas de carácter fraudulento, estas consisten en la presentación de documentos adulterados, alteración de los valores reales de la mercancía, emplear una codificación aduanera errónea, declarar cantidades equivocadas, entre otras prácticas, con el objetivo de simular un proceso legal respecto a la nacionalización de mercancías, conforme a las normas existentes en la ley aduanera y los numerales del Artículo 128 descritos anteriormente. (Enríquez, F., 2015)

Los numerales 5, 6 y 9 del Artículo 128 del Decreto 2685, son considerados por la autoridad aduanera como “controversiales” y los que se relacionan con el tipo de contrabando antes mencionado, sin embargo, cabe resaltar que este tipo de contrabando según el Director de aduanas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no es fácil de cuantificar, debido a las dificultades para detectar este tipo de prácticas en el régimen de importación, de la misma manera cuantificar y dar cifras exactas del contrabando técnico se reducen al desconocimiento de las causas estructurales que permiten que se lleven a cabo estas malas prácticas dentro de los regímenes aduaneros. (Castiblanco, S., Gerena, L., Rodríguez, R., y Téllez, J., 2011). No obstante, como se mencionó anteriormente, muchas de las prácticas realizadas por los declarantes no apuntan estrictamente a casos de fraude, debido a que el desconocimiento y error pueden ser las causas por las cuales se cometan dichos actos, teniendo en cuenta que detrás de esto existe toda una investigación por parte de las autoridades aduaneras, que dan respuesta a los diferentes casos inusuales que se presenten allí. A causa de lo anterior, la multiplicidad de las prácticas que se llevan a cabo en el comercio internacional, irrumpe con la buena funcionalidad de los procesos y procedimientos aduaneros, debido a que la identificación de alteraciones y posibles fraudes en el régimen de importación, conlleva a retrasos tanto de la logística propia del usuario como la demora en la nacionalización de mercancías. En el caso del puerto de Buenaventura, por este mismo es donde la mayoría del *contrabando técnico* entra al país, seguido de los puertos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, este procedimiento es llevado a cabo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), además de otras entidades gubernamentales que participan en la inspección de la mercancía que arriba al país, cabe resaltar, entre otras cosas, que el contrabando técnico suele darse mayormente en las inspecciones automáticas, sin embargo dentro de las inspecciones físicas, documentales y simultáneas también se pueden dar este tipo de prácticas. Aunque durante la inspección de contenedores, en cualquiera de su modalidad, se halle mercancía dudosa en relación con documentación, clasificación arancelaria, valoración y otros aspectos dudosos que contradiga la legislación aduanera, los declarantes cuentan con un tiempo o plazo establecido por la autoridad

aduanera para subsanar dicho proceso, dependiendo el caso el inspector podrá realizar una ampliación de acuerdo a las necesidades del caso y de manera objetiva.

Finalmente, para tales efectos, las repercusiones que el contrabando técnico incide sobre el proceso de nacionalización de mercancías en el puerto de Buenaventura, varían según cada caso, pues pese a que las administraciones aduaneras dispongan de la eficacia para llevar a cabo estos procesos, la voluntad y disposición de los importadores es la que más influye respecto a ello, debido a que como se analizó anteriormente, realizar prácticas que aluden al contrabando técnico o evasión de impuestos demoran la nacionalización, posterior distribución y/o venta de mercancías, este proceso se puede extender entre una (1) semana hasta un (1) mes dependiendo el caso. Pese a lo anterior, cabe enfatizar que “la falta de planificación estructurada de los procedimientos implicados dentro de un proceso de importación, es la causa más común de las ineficiencias en las operaciones portuarias.” (Llanos, N., y Mejía, C., 2011, pp. 39), como consecuencia del desconocimiento de los procesos involucrados en el régimen de importación por parte de los declarantes. Asimismo, es considerable mencionar que para la agilización del proceso de nacionalización de mercancías es fundamental que las entidades aduaneras tengan a disposición del público todo aquel material legal como decretos, leyes y normas que faciliten los procedimientos aduaneros y que disminuyan el riesgo de que el importador incurra en técnicas de contrabando técnico que afecten la logística portuaria, así como el rendimiento de la gestión aduanera.

Por otro lado, las repercusiones que implica el contrabando técnico en la importación se relacionan conjuntamente con los sobrecostos, debido a las demoras para realizar el posterior levante y nacionalización de mercancías, estos sobrecostos deben ser asumidos por el declarante, luego del incumplimiento de los requisitos para la importación en cuanto a documentación, valoración y clasificación arancelaria. A continuación, se mostrará por medio de un mapa de riesgos el impacto de las implicaciones que el contrabando técnico tiene sobre el procedimiento de nacionalización de mercancías, tomando como referencia las prácticas de los numerales 5, 6 y 9 del Artículo 128, Decreto 2685 de 1999.

Tabla 4. Mapa de riesgos en la nacionalización de mercancías

<b>Proceso: Nacionalización de mercancías</b>				
<b>Objetivo:</b> Legalizar la entrada de bienes provenientes del extranjero, cumpliendo la normatividad aduanera vigente para tales efectos				
<b>FRECUENCIA</b>				
				Error en la documentación para la nacionalización.
<b>Muy Alta</b>				Omisión en la presentación de documentos requeridos por la autoridad aduanera.
<b>Alta</b>	Disparidad en la documentación para nacionalizar la mercancía.	Demoras y retrasos en el proceso de nacionalización.		Omisiones durante la nacionalización.
<b>Media</b>			Error en la valoración de la mercancía declarada.	
<b>Baja</b>		Fraude en la valoración de mercancía.		
		Fraude en la documentación para la nacionalización. (Subfacturación)		
<b>IMPACTO</b>	<i>Leve</i>	<i>Moderado</i>	<i>Severo</i>	<i>Muy severo</i>

Fuente: Elaboración propia con información tomada de Gallón, S., y Torres, C., 2014.

Como resultado del anterior mapa de riesgos, se puede identificar la frecuencia con que dichas técnicas de contrabando técnico se realizan en el régimen de importación, así como su impacto en el procedimiento de nacionalización de mercancías y en las aduanas en general, como se observó en la mayoría de los casos, las técnicas de contrabando en que más incurren los declarantes son en temas de documentación donde tienen un impacto “severo”, por otro lado, la omisión acarrea un impacto “muy severo” debido a que esto constituye un fraude donde sus penalidades son de carácter más riguroso. En vista de lo anterior, el fraude en documentación y valoración arancelaria no se presenta con mucha frecuencia, debido a los múltiples controles que lleva la autoridad aduanera, con el objetivo de evitar y disminuir el riesgo de fraude en el régimen de importación especialmente y el comercio internacional en general.

### ***6.3. Decreto 390 de 2016 y su contribución al procedimiento de nacionalización de mercancías.***

El nuevo estatuto aduanero colombiano de 2016 ‘Decreto 390’ significó un avance importante para el país y para la economía interna, pues como instrumento para la promoción del comercio exterior en Colombia, esta nueva normativa que se ha puesto en funcionamiento aleatoriamente junto con el Decreto 2685 de 1999 pretende armonizar los regímenes aduaneros y el lenguaje con la normativa internacional, igualmente, la modernización de las operaciones de comercio exterior a través del sistema informativo contribuirá a la eficiencia en los procedimientos internos de la aduana, por medio de diferentes herramientas o elementos que serán mencionados a lo largo de este apartado, de la misma manera, dichas herramientas involucrarán también la logística, así como el incumplimiento en la imposición de sanciones enfocándose en aquellas conductas que produzcan un daño o perjuicio a la economía del país, como lo es el contrabando técnico. (Cano, J., 2016)

Tomando como referencia los principios estipulados en el anterior estatuto aduanero, se toman como modelos el principio de eficiencia y el principio de seguridad y facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, el primero, es un referente a las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera donde lo primordial será el servicio ágil y oportuno para dinamizar el comercio exterior; el segundo, igualmente desde las actuaciones administrativas relativas al control se cumplirá bajo un sistema de gestión de riesgo que promueva la seguridad en la cadena logística y facilite el comercio internacional. De acuerdo a lo anterior, lo que se busca con la promulgación de los mencionados principios es neutralizar las conductas fraudulentas y de contrabando, así como fortalecer la seguridad en las fronteras, prevención del riesgo ambiental, la salud, entre otras.

En temas logísticos, el Decreto 390 de 2016 ha integrado otros nuevos mecanismos de modernización y especialmente de eficacia para los procedimientos aduaneros internos. Por

un lado, dicho Decreto estipuló en la medida de lo posible, el desaduanamiento de mercancías durante las primeras **48 horas** siguientes a la fecha de arribo al Territorio Aduanero Nacional. Lo anterior con miras a reducir los efectos y la complejidad de las formalidades aduaneras de importación y con la intención de realizar un rápido procedimiento en la nacionalización de mercancías, especialmente para aquella con productos perecederos y otras aquellas que entren en calidad de envíos de socorro o auxilio. (Decreto 390, 2016).

Cabe resaltar que este cambio ha sido de gran apoyo para el desarrollo interno de los procedimientos aduaneros, toda vez que con el anterior Decreto 2685 de 1999 los plazos establecidos para la nacionalización de mercancías sobrepasaban en tiempo, pues solo el proceso de inspección tardaba dos (2) días sin tener en cuenta los demás controles posteriores y el tiempo en nacionalizar la mercancía. Por otro lado, es importante destacar la preeminencia con que se debe atender el arribo de mercancía perecedera, pues cuando se pierde el manejo de la logística y los controles posteriores de inspección, desaduanamiento y levante existe el riesgo de perder la mercancía en un 25% del total de un contenedor lleno.

Las revisiones no intrusivas e inspecciones simultáneas son mecanismos que, aunque no son nuevos no fueron empleados en su totalidad ni de la manera más eficaz durante el anterior decreto, para la nueva legislación aduanera será un punto referente para perfeccionar la logística y reducir tiempo y costos.

La inspección no intrusiva hace referencia a “sistemas de alta tecnología que permiten visualizar contenedores a través de imágenes, sin perjuicio de la facultad de realizar inspección física cuando las circunstancias lo ameriten” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017, pp. 17). Es decir, con el especial énfasis que se hará respecto a las inspecciones no intrusivas, en el reconocimiento de la mercancía se podrán utilizar equipos de punta o de alta tecnología que permita identificar mercancía no presentada a la aduana, esto con el fin de agilizar los procesos de inspección y de logística en general.

Por otro lado, las inspecciones simultáneas también han sido un concerniente fundamental dentro de la nueva legislación. La inspección simultánea hace referencia al sistema coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con las entidades de control (DIAN, INVIMA, ICA y Policía Antinarcóticos) con el fin de optimizar los procesos y disminuir el tiempo y costos en las operaciones de exportación e importación. La inspección simultánea se efectúa cuándo la carga ingresa al puerto y por perfilación<sup>3</sup> se seleccionan aquellos contenedores para inspección física, luego de esto, se notifica a la autoridad aduanera el resultado de la evaluación realizada para coordinar la logística de la inspección,

---

<sup>3</sup> En comercio internacional. Acto mediante el cual se realiza la selección de viajeros y/o mercancía sospechosa, detectada por la autoridad aduanera y la Policía Fiscal Aduanera. (POLFA).



teniendo en cuenta zona y disponibilidad de espacio para realizar la misma. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017)

Imagen 1. Inspección simultánea de un contenedor

<p style="text-align: center;"><b>BODEGA SECTOR EXTERNO</b></p>		<p style="text-align: center;"><b>ICA / INVIMA</b></p>																							
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CALLEJÓN No.5</p>	F153	F131	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CALLEJÓN No.4</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CALLEJÓN No.3</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CALLEJÓN No.2</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CALLEJÓN No.1</p>																			
	F150	F132																							
	F149	F131																							
	F148	F130																							
	F147	F129																							
	F146	F128																							
	F145	F127																							
	F144	F126																							
	F143	F125																							
	F142	F124																							
F141	F123	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F139	F122	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F138	F121	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F137	F120	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F136	F119	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F135	F118	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F134	F117	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F133	F116	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F132	F115	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F131	F114	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F130	F113	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F129	F112	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F128	F111	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F127	F110	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F126	F109	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F125	F108	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F124	F107	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F123	F106	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F122	F105	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F121	F104	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F120	F103	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F119	F102	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F118	F101	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F117	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F116	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F115	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F114	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F113	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F112	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F111	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F110	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F109	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F108	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F107	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F106	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F105	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F104	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F103	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F102	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F101	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01
F00	F00	F115	F114	F113	F112	F111	F110	F109	F108	F107	F106	F105	F104	F103	F102	F101	F09	F08	F07	F06	F05	F04	F03	F02	F01

Fuente: Imagen tomada de la página oficial de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBUN, 2017)

La anterior imagen muestra los espacios dentro de un contenedor que cada autoridad le corresponde inspeccionar, como se observa, el color azul representa los controles de inspección de la DIAN que resulta ser el más considerable e influyente, debido a su carácter de recaudador de impuestos y de la lucha contra el contrabando. El color amarillo representa las entidades del INVIMA e ICA que están orientados a fortalecer la salubridad pública, estas inspecciones simultaneas a las importaciones examinan los productos regulados de origen vegetal y animal, destinados al consumo humano que ingresan al país por medio de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

La anterior inspección no intrusiva y simultánea han sido herramientas de apoyo no sólo para los importadores, puesto que facilita los trámites referentes al comercio internacional, sino también contribuye a la eficacia y eficiencia de las aduanas del país, teniendo como principios fundamentales el de transparencia, moralidad y economía en las actuaciones administrativas. (ICA, 2012)

Del mismo modo, el Decreto 390 ha reunido otros mecanismos con el fin de agilizar los procesos logísticos e internos de las aduanas, entre ellos el de nacionalización de mercancías o desaduanamiento, para lo anterior, el Sistema de Gestión del Riesgo denomina que “La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá utilizar prácticas y procedimientos de gestión de riesgo con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra la seguridad nacional o las disposiciones de carácter aduanero” (Decreto 390, 2016, art. 493). En este sentido, se debe aclarar que el ‘riesgo’ es la probabilidad de que no se cumpla con la normativa aduanera vigente, y en general con las demás disposiciones u obligaciones administradas por la DIAN.

A fin de evaluar la seguridad de la cadena logística en el comercio exterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá utilizar bases de datos que le permita tener información de personas que actúan ante la entidad, igualmente, mediante el Sistema de Gestión del Riesgo se dirigirán actividades de control con énfasis sobre las operaciones que representen un alto riesgo, con el objetivo de facilitar el comercio exterior y asegurar toda la cadena logística en general, para lo anterior, se podrán implementar mecanismos de monitoreo del riesgo, medidas de control de entrada y salida de mercancías y demás mecanismos reconocidos internacionalmente. (Decreto 390, 2016)

Por otra parte, otro de los mecanismos elementales dentro de la implementación de la nueva legislación aduanera, y probablemente uno de los más destacados, es la implementación del Operador Económico Autorizado (OEA), como se mencionó en el preámbulo del presente proyecto de investigación, Colombia aceptó y firmó la carta de adhesión al Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global en el año 2008, desde ese momento el gobierno nacional y la DIAN se comprometieron firmemente a incorporar esta nueva figura dentro de operaciones logísticas y aduaneras del país.

Básicamente, el Operador Económico Autorizado es una certificación que otorga la autoridad aduanera a las empresas importadoras y exportadoras, agencias de aduanas, depósitos públicos y privados, operadores portuarios y aeroportuarios, transportadoras marítimas, terrestres y aéreas, usuario operador de zona franca, exportadores, importadores e intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes que cumplan con una serie de requisitos para obtener dicha certificación, esta nueva figura se implementa con el objetivo de agilizar los trámites aduaneros internos, facilitar las operaciones de comercio exterior, abrir los mercados internacionales para permitir un mayor flujo de productos, y para que Colombia logre posicionarse como referente de los mercados extranjeros. (Martínez, M., 2015)

Dentro de los beneficios que trae la incorporación del Operador Económico Autorizado (OEA) a las empresas y demás actores jurídicos que logren obtener la certificación, se encuentran: la disminución de las inspecciones físicas y documentales, utilización de mecanismos especiales para las actividades de comercio exterior, reducción del monto de las garantías que deben pagar ante la DIAN, se accede a la autorización de que las inspecciones se lleven a cabo en los depósitos autorizados y habilitados o en las instalaciones del exportador, y el derecho a devolución de saldos correspondientes al impuesto sobre las ventas, cabe resaltar que respecto a la devolución del IVA, este se podrá realizar en un plazo de 30 días para aquellos con la certificación de OEA. (Procolombia, 2017)

De esta manera, la figura del Operador Económico Autorizado no solo brinda beneficios aduaneros y tributarios a las empresas beneficiarias de ello, también brinda seguridad y confianza para originar un comercio seguro en la región, además de cambiar el panorama nacional e internacional respecto a las empresas colombianas e incentivar la inversión en el país. Por otro lado, el OEA es un mecanismo fundamental para la evolución y progreso de

las aduanas del país, especialmente para los procedimientos internos que requieren de control y eficacia para aumentar sus niveles de efectividad y competencia frente a las demás aduanas del mundo. Con este mecanismo se logra reducir significativamente los tiempos y costos que los procedimientos aduaneros internos generan retrasos por motivos de logística u otros motivos ajenos a ellos que perjudican la imagen del país en materia aduanera y tributaria y aumenta la percepción negativa hacia las actividades de comercio exterior en Colombia.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La elaboración del presente informe permitió identificar una de las problemáticas más comunes dentro del comercio internacional y que causan graves efectos en el país en general. Por un lado, el contrabando técnico ha sido la técnica o práctica más sencilla de obtener ganancias sin pagar impuestos, además de servir como un instrumento para lavar dineros de narcotráfico, igualmente de atentar contra las finanzas del Estado y de la industria nacional, este último ha sido un factor influyente, puesto que la mercancía que ingresa ilegalmente al país habitúa a la sociedad colombiana a pagar ‘barato’ por la mercancía de dudosa calidad y procedencia, sin tener en cuenta que sí la industria nacional se ve afectada negativamente por dicha mercancía que ingresa a precios ostensiblemente bajos, el país pierde capacidad competitiva frente a otros mercados dejando de generar empleo formal.

Como se mencionó anteriormente, cuantificar el contrabando técnico resulta ser una actividad que difícilmente el gobierno y las demás entidades competentes pueden demostrar, debido a las dificultades para conocer el origen del problema el cual llevó a realizar prácticas de carácter fraudulento, sin embargo, por medio del análisis y la revisión bibliográfica del presente proyecto, el contrabando técnico no sólo afecta económica y socialmente a Colombia, sino también afecta el óptimo desarrollo de las aduanas del país. Una de las particularidades que debe poseer un país para ser competitivo en el comercio internacional es tener un control eficiente y eficaz en las aduanas que vigilen todas aquellas actividades que involucren cualquier régimen de comercio exterior, tales como el régimen de importación, exportación, tránsito aduanero y depósito aduanero<sup>4</sup>. Por su parte, los puertos y las aduanas representan significativamente el comportamiento económico en términos comerciales que el país está representando, para el caso de Colombia, el puerto de Buenaventura es de gran importancia, debido al volumen de carga que maneja anualmente,

---

<sup>4</sup> Nuevo régimen aduanero incorporado en la nueva legislación aduanera colombiana, Decreto 390 de 2016. Los depósitos aduaneros son aquellos lugares habilitados por la DIAN para el almacenamiento de mercancías declaradas bajo el régimen de depósito aduanero. La mercancía podrá permanecer en un depósito público o privado por un tiempo máximo de 1 año y prorrogable por la autoridad aduanera hasta por un término igual. La mercancía permanecerá en el depósito aduanero hasta que sea sometido a otro régimen aduanero, bien sea de importación o exportación. (Decreto 390, 2016)

además de la ubicación geográficamente privilegiada que posee al situarse en el centro del mundo, paralelamente a las principales rutas marítimas globales. Sin embargo, las anteriores características no han sido suficientes para posicionar al puerto de Buenaventura como un puerto clave del comercio exterior en Colombia, no sólo por sus condiciones deplorables en términos sociales y económicos sino también por sus condiciones logísticas que impiden un mejor flujo y progreso de las actividades de comercio exterior y por las condiciones internas de las aduanas.

No obstante, luego del análisis y la caracterización de los diferentes tipos de prácticas que ocasionan el contrabando técnico, los numerales 5, 6 y 9 del artículo 128 del Decreto 2685 de 1999, son considerados por la autoridad aduanera como ‘controversiales’ debido a los efectos económicos y tributarios que provocan. El numeral 5 hace referencia a los precios bajos y ostensiblemente bajos de la mercancía que ingresa al país y que directamente afecta la producción nacional, además de disuadir el verdadero impuesto tributario que se debe pagar ante la autoridad aduanera; el numeral 6 es también una causa controversial en Colombia, puesto que la mal clasificación arancelaria de las mercancías implica no sólo retrasar el levante de las mercancías debido a ello, sino también sanciones económicas a aquellos importadores que cometan dicha infracción, para el país en general, esto genera efectos negativos a la economía, puesto que esta contravención suscita la evasión de impuestos, disminuyendo la recaudación de los mismos.

Por otro lado, el numeral 9 incluye todos aquellos documentos soporte de la mercancía ingresada al país, esto con el fin de verificar el origen, procedencia y composición de las mismas, este último tiene un carácter especial, debido a que en Colombia es indispensable presentar documentos y vistos buenos expedidos por entidades como el INVIMA e ICA que son las encargadas de la vigilancia sanitaria y el control de la calidad de los alimentos, medicamentos, entre otros productos; por su parte, el ICA cumple la función de desarrollar políticas institucionales en pro de la protección de la sanidad, producción y productividad del sector agrícola y pecuario, asumiendo el control técnico de las importaciones, exportaciones, comercialización y usos, minimizando los riesgos ambientales y alimentarios. De esta manera, el no presentar documentos soporte puede representar un riesgo sanitario para la población, además de aumentar el riesgo de piratería de productos importados al país.

Cabe resaltar, que el anterior punto que enfatiza las prácticas fraudulentas dentro del comercio internacional afecta no solo la economía nacional, sino también los procesos y procedimientos aduaneros internos del país y la logística en general, para tales efectos, la logística portuaria es la más desfavorecida, puesto que retrasa las actividades de llegada, descargue y desaduanamiento de la mercancía que llega por medio de contenedores, esta situación se dificulta cuando se presentan casos de posible contrabando técnico, pues las demoras en las investigaciones y enmiendas generan sobre costos, congestión portuaria y retrasos tanto para la autoridad aduanera como para los importadores y/o declarantes.

Como consecuencia de lo anterior, Colombia con el compromiso de armonizar la regulación aduanera y modernizar sus aduanas de acuerdo a la normativa internacional de la Organización Mundial de Aduanas, implementó una nueva legislación aduanera, con el fin de mejorar las prácticas internacionales para facilitar el comercio exterior, para ello, la implementación del Decreto 390 de 2016 ha significado grandes cambios para el país.

Por un lado, dentro de la presente investigación se buscó también analizar cómo la implementación de dicho decreto ha contribuido a potenciar los procedimientos aduaneros internos como lo es el de nacionalización de mercancías, encontrando lo siguiente: primeramente, se espera que con la nueva regulación el desaduanamiento de la mercancía que arribe al país sea máximo de 48 horas, agilizando así la logística y los demás procedimientos internos que se requieran para el ingreso de mercancías; por otro lado, especialmente en los puertos, se implementará tecnología de punta para agilizar la logística portuaria, esto dentro de la regulación aduanera es llamado como “inspección no intrusiva”, donde los escáneres de alta tecnología detectarán en el menor tiempo y de manera eficaz la mercancía que ingresa al país, optimizando las inspecciones físicas que se realizan actualmente.

Otro de los mecanismos que se vienen implementando con la nueva regulación aduanera son las inspecciones simultáneas, esta también es influyente en el mejoramiento de la logística portuaria, debido a que agiliza los procedimientos de inspección de los contenedores que llegan al puerto, esto es de gran importancia puesto que al inspeccionar de manera simultánea por las entidades encargadas de ello, se reducen tiempos y costos que se podrían generar en caso de realizar inspecciones individuales o separadas.

El Sistema de Gestión del Riesgo es otro de los mecanismos implementados en la nueva regulación, este se basa especialmente en monitorear y aumentar las medidas de control de la entrada y salida de mercancías, con el fin de asegurar toda la cadena logística y disminuir el riesgo de fraude, contrabando y demás actividades delictivas. Finalmente, la figura del Operador Económico Autorizado es tal vez uno de los aspectos más influyentes para analizar de qué manera se ha agilizado el procedimiento de nacionalización de mercancías, pues esta nueva figura ha representado la manera más ágil y transparente de llevar a cabo actividades de comercio exterior a nivel mundial, gracias al alto nivel de confianza y responsabilidad que se tiene entre el OEA y la autoridad aduanera.

De esta manera, se logran identificar diversos aspectos que se relacionan y se hilan entre el contrabando técnico, la logística portuaria y los procedimientos aduaneros internos, como se desarrolló anteriormente el contrabando técnico además de ser una amenaza para la industria nacional y la economía del país, es un factor determinante en los procedimientos aduaneros, pues esto es un efecto negativo, debido a que retrasa dichos procesos e impide la evolución y progreso de las mismas, igualmente es importante tener en cuenta los mecanismos que el país y la autoridad aduanera están llevando a cabo, con el fin de contrarrestar esta

problemática y conjuntamente agilizar los procedimientos aduaneros y disminuir las prácticas de contrabando técnico que generan gran daño a la industria nacional y a la economía del país en general.

Por último, es notable resaltar que la experiencia y el conocimiento adquirido en el área profesional de pasantías en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), así como el análisis de documentos y apoyo en las demás actividades relacionadas con el comercio exterior, permitió evidenciar las destrezas, habilidades y enseñanzas obtenidas durante la formación académica del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de la Salle, poniendo en práctica el análisis y respuesta eficiente de documentos, argumentación, aplicabilidad de decretos aduaneros vigentes a diferentes casos reales y en tiempo real, investigación y aplicación de conceptos adquiridos en la academia y utilizados dentro de la pasantía profesional, desde un contexto real y característico del mundo laboral en el ámbito de los negocios y relaciones internacionales. De tal manera, es importante reflexionar acerca del alcance de poner en práctica los conocimientos obtenidos en la academia en el mundo real, pues con ello se adquiere experiencia laboral formal, además de ser un complemento para la formación profesional.

## 8. REFERENCIAS CONSULTADAS

- Cano, J. (2016). “Los puntos clave de la regulación aduanera”. Asociación Nacional de Comercio Exterior, ANALDEX.
- Castiblanco, S., Gerena, L., Rodríguez, R., y Téllez, J. (2011). *Responsabilidad social frente al contrabando en las importaciones de materias textiles y manufacturas en Colombia*. (Tesis de pregrado). Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano. Bogotá, Colombia.
- Enríquez, F. (2015). “Los rostros del contrabando. Controles aduaneros perfeccionados”. *Perfil Criminológico*. (15), 9-11.
- Gallón, S., y Torres, C. (2014). *Riesgos en el proceso de importación ordinaria: identificación del mapa de riesgos de la importación de bienes de capital en Colombia*. (Tesis de pregrado). Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.
- García, H., Ramírez, C., y Ramírez, D. (2013). “Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia”. *Fedesarrollo*
- Granada, A., Hamleth, P., y Zárate, R. (2014). “Estadísticas de carga de las importaciones y exportaciones en Colombia. Enero-junio 2014/2013”. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DIAN.
- Huesca, C. (2009). Comercio internacional. *Red Tercer Milenio S.C.*
- ICA. (2012). “ICA e Invima reúnen sus esfuerzos para inspecciones conjuntas”
- Llanos, N., y Mejía, C. (2011). *Caracterización de los procesos y procedimientos de importación en los terminales marítimos de Buenaventura*. (Tesis de pregrado). Santiago de Cali, Colombia.
- Martínez, M. (2015). *Importancia de la implementación del Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia*. (Tesis de pregrado). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.
- Martínez, R. (2006). *Legislación del comercio exterior (3rd ed.)*. México: McGraw-Hill
- Mendoza, S., Hernández, J., y Pérez, J. (2014). *La importancia del comercio exterior en Latinoamérica*. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017) “Manual de procedimientos de inspección física simultánea de mercancías.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). “Módulo VUCE-inspección simultánea”

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (28 diciembre, 1999) [Decreto 2685 de 1999]

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (27 septiembre, 2011) [Decreto 3568 de 2011]

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (7 marzo, 2016) [Decreto 390 de 2016]

Organización Mundial de Aduanas. (2005). “Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global”. Bélgica, Bruselas.

Paredes, Y. (2010). “La logística portuaria”. Superintendencia de Puertos y Transporte. Bogotá, Colombia.

Procolombia. (2017) “Conozca los beneficios de ser Operador Económico Autorizado”

Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura. (s.f.). Estadísticas-Comercio Exterior.

Zárate, R. (2016) “Estadísticas de carga de las importaciones y exportaciones en Colombia. Enero-diciembre 2015/2014”. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DIAN.