UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO INTERNACIONAL DE LOS NEGOCIOS

Rector:	Juan Carlos Henao Pérez
Secretaria General:	Marta Hinestrosa Rey
Decana de la Facultad de Derecho:	Adriana Zapata Giraldo
Directora (e) del Departamento de Derecho de los Negocios:	Adriana Castro Pinzón
Director Trabajo de Grado:	Carolina Acosta Ramos
Jurados:	Olga Lucia González Parra José Julián Tole Martínez

ELEMENTOS DE ÍNDOLE LEGAL, CULTURAL Y ECONÓMICOS QUE HACEN POSIBLE EL CONTRABANDO TÉCNICO EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN POR ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA O MENSAJERÍA EXPRESA

CARLOS ERNESTO GUITIERREZ CALDERÓN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL DE LOS NEGOCIOS

BOGOTÁ, D.C.

2019

ELEMENTOS DE ÍNDOLE LEGAL, CULTURAL Y ECONÓMICOS QUE HACEN POSIBLE EL CONTRABANDO TÉCNICO EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN POR ENVÍOS DE ENTREGA RÁPIDA O MENSAJERÍA EXPRESA

CARLOS ERNESTO GUITIERREZ CALDERÓN

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Derecho Internacional de los Negocios

Dirigido por:

Mg. Carolina Acosta Ramos

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL DE LOS NEGOCIOS

BOGOTÁ, D.C.

2019

Contenido

Pág.

Introducción 10

Capítulo I. Marco de Referencia 19

1 Contrabando 19

1.1 Tipos de contrabando 20

2 Envíos Urgentes o Mensajería Expresa en Colombia 26

3 Marco legal colombiano sobre el régimen de importación por Envíos Urgentes 26

4 Comportamiento del Mercado de Envíos Urgentes en Colombia 33

Capítulo II. Factores que Posibilitan la Práctica del Contrabando 40

5 Análsisis de Entrevistas a Comerciantes Importadores y Cladec 41

5.1 Caracterización de los participantes 41

5.2 Medios usados para el transporte de la mercancía 42

5.3 Dificultades en aduana 43

5.4 Problemas en carretera 46

5.5 Participación de agentes aduaneros en el contrabando 47

5.6 Factores legales 49

5.7 Factores económicos 51

5.8 Factores culturales 54

5.9 Otros factores 55

5.10 Factores que motivan la legalidad 57

Capítulo III. Labor Institucional 59

6 Labor institucional de la DIAN y la POLFA 59

6.1 Trabajo institucional frente al contrabando a través de envíos de mensajería expresa 59

6.2 Elementos legales que dificultan la labor institucional 60
6.3 Modalidades de contrabando evidenciadas 63
6.4 Incautaciones 64
6.5 Herramientas de la nueva regulación aduanera 66
6.6 Medidas para la optimización 66
6.7 Factores motivantes 67

Conclusiones 68

Bibliografía 74

Lista de Anexos

Pág.

Anexo 1. Derecho de Petición – POLFA....81

Anexo 2. Derecho de Petición – DIAN....84

Anexo 3. Entrevista semiestructurada a CLADEC....87

Anexo 4. Entrevista semiestructurada a importador....88

Anexo 5. Entrevistas a importadores....57

Anexo 6. Respuesta DIAN....93

Anexo 7. Respuesta POLFA....98

Lista de Tablas

Pág.

Tabla 1. Comparativos de los requisitos de los Envíos Postales y Envíos Urgentes, Decreto 2685 de 199 vs Decreto1165 de 2019 30

Tabla 2. Mercado de envíos individuales en Colombia. Correo y mensajería expresa 36

Tabla 3. Número de envíos de entrada internacional e ingresos de mensajería expresa 39

Tabla 4. Caracterización de participantes importadores 42

Tabla 5. Observación de procedimientos de la POLFA en el Aeropuerto Internacional El Dorado 62

Tabla 6. Noticias contrabando importación de mercancías por envíos urgentes 65

Lista de Gráficas

Pág.

Gráfica 1. Mercado postal en Colombia - Ingresos 33

Gráfica 2. Estructura del mercado postal en Colombia 2014-2016. Participación porcentual en ingresos 34

Gráfica 3. Mercado postal en Colombia - Miles de envíos de piezas postales.....34

Gráfica 4. Principales operadores del sector postal en Colombia, año 2006.....35

Gráfica 5. Participación en el mercado de mensajería expresa - Envíos Individuales 36

Gráfica 6. Participación y número de envíos por ámbito realizados por los operadores de mensajería expresa.....37

Gráfica 7. Ingresos del servicio de mensajería expresa por ámbito.....38

Lista de Abreviaturas

CLADEC	Agremiación de compañías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa en Colombia
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
DIMAR	Dirección General Marítima.
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
POLFA	Policía Fiscal Aduanera.
SPN	Servicio Postal Nacional.
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero

Introducción

Desde el Código Penal, en el artículo 319 se relaciona el contrabando con la práctica de importación o exportación de mercancías por lugares no habilitados, de manera oculta, disimulada o mediante la sustracción de la intervención y control aduanero. Por lo tanto, este delito debe analizarse en concordancia con la regulación aduanera vigente, la cual en los últimos 3 años ha padecido de poca claridad con ocasión del esquema de "vigencia escalonada"adoptado en el Decreto 390 de 2016, el cual derogo parcialmente el Decreto 2685 de 1999; y estos últimos a su vez derogados totalmente el pasado 2 de Julio de 2019 por el Decreto 1165 de 2019, el cual entró en vigencia a partir del 2 de agosto de 2019. Es así como en los considerandos de la regulación se mencionan el contrabando y el lavado de activos como dos conductas que buscan neutralizarse mediante el fortalecimiento del control aduanero, dando lugar a la consagración del Principio de seguridad y facilitación en la cadena logistica de las operaciones de comercio exterior (Art. 2).

En este punto, valga precisar la definición de comercio ilícito contenida en el Decreto 1165 de 2019:

> Comercio ilícito. Es toda práctica o conducta prohibida por las normas, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida cualquier práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad tal como el contrabando, la violación de derechos de propiedad intelectual, la fabricación ilícita de determinados productos y la subfacturación (Ley 1165 de 2019, art. 3).

En el caso colombiano, comúnmente la práctica del contrabando se liga con el lavado de activos (Código Penal, art. 323)[1], lo que hace que se considere al contrabandista como un delincuente; esto en gran parte es cierto, pues se incurre en una actividad ilegal cuyo fin es lucrarse, lograr algún tipo de ventaja económica o ingresar dineros provenientes de actividades ilícitas.

No obstante, en la práctica del derecho y del comercio internacional es posible distinguir que no todos los tipos de contrabando son iguales, encontrando así: el contrabando técnic que comprende diferentes modalidades por medio de las cuales se logra el intercambio comercial de una manera que podría parecer legal, amparado bajo regímenes como el de envíos de entrega rápida o mensajería expresa; y el contrabando abierto, en cuya práctica se lleva a cabo el

[1] El lavado de activos se define como: "el proceso mediante el cual organizaciones criminales buscan dar apariencia de legalidad a los recursos generados de sus actividades ilícitas. En términos prácticos, es el proceso de hacer que dinero sucio parezca limpio, haciendo que las organizaciones criminales o delincuentes puedan hacer uso de dichos recursos y en algunos casos obtener ganancias sobre los mismos" (Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, 2018)

intercambio comercial sin que las mercancías sean presentadas y declaradas ante la autoridad aduanera y por los lugares no habilitados por la DIAN.

Tal como se abordará más adelante en este escrito, el contrabando técnico consiste en el uso de canales ordinarios de transporte, bajo modalidades distintas –entre ellas, envíos de entrega rápida o mensajería expresa– cuyo fin es "simular un proceso legal respecto a la nacionalización de mercancías, conforme a las normas existentes en la ley aduanera" (Pineda, 2017, p. 16).

Por otra parte, debe comprenderse que con la globalización en la apertura comercial, el avance tecnológico empleado por las empresas para la expansión de sus fronteras y desarrollos comerciales, así como el surgimiento de las empresas multinacionales, como factores que han generado grandes trasformaciones en las dinámicas del comercio internacional, diversos actores comerciales han desarrollado prácticas irregulares y fraudulentas buscando lograr ventajas económicas.

Los efectos del contrabando se extienden a dimensiones como lo económico, social y político, sumado a que afecta el funcionamiento y tiempo de los procedimientos de logística aduanera, entre ellos la nacionalización de mercancías. Los efectos en aduana son especialmente retrasos en el proceso de levante[2] y nacionalización de mercancías, sobrecostos, congestión en puertos, retrasos en los tiempos de entrega, almacenamiento de mercancía, entre otros (Bonilla, 2014).

En cuanto al régimen de importación, cuando el ingreso de mercancías se efectúa a través de la modalidad de importación de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, la empresa que presta el servicio procede a realizar el desaduanamiento de la mercancía para el usuario o importador que le ha contratado.

No obstante, la ley ha estipulado una serie de condiciones en cuanto a las características del envío relacionadas con su cantidad, valor y tamaño, las cuales en ocasiones son obviadas por los usuarios importadores del servicio dando lugar así al contrabando técnico, lo que da lugar a que la mercancía sea aprehendida por superar los límites de valor y peso de envió máximos permitidos.

[2] El *levante* se define así: "es la autorización de la administración aduanera para continuar con el proceso de pago y retiro de las mercancías, como resultado de la aplicación de criterios basados en técnicas de análisis de riesgo, ya sea de manera automática o una vez establecida la conformidad entre lo declarado y lo verificado, de forma física o documental, previo el cumplimiento de los requisitos legales y el otorgamiento de garantía cuando a ello haya lugar" (Decreto 390 de 2016, art. 3).

La infracción de la norma en materia de importación bajo el régimen de entrega rápida o mensajería expresa -sea por desconocimiento de la misma o por astucia de quien la práctica- resulta ventajosa para cualquiera de los importadores en tanto no sean detectados por los agentes de vigilancia y control; no obstante, los esfuerzos de las autoridades ha conllevado al reconocimiento de esta modalidad, generando a su paso la aprehensión y el decomiso de mercancías. Estas prácticas ilícitas han sido a su vez identificadas y reportadas por algunas noticias que dan cuenta del descubrimiento de esta modalidad.

Por un lado, el 11 de octubre de 2018, el diario Extra publicó en su página web el decomiso de mercancía valorada por más de 200 millones de pesos por no soportar los documentos de ingreso legal al territorio nacional, la cual comprendía calzado, confecciones, elementos de aseo y productos químicos provenientes de países como China, Honduras, Vietnam y Estados Unidos. En el artículo se describe: "dentro de las investigaciones se ha logrado establecer que las mercancías ingresan a la ciudad mediante contrabando técnico y son distribuidas en domicilios en cantidades mínimas para así evadir los controles aduaneros" (Extra.com, 2018, párr. 3).

Por otro lado, en diciembre de 2008 el INVIMA publicó en su página web una noticia titulada: *Tráfico postal y mensajería expresa, una nueva modalidad para comercializar productos ilegales*. En dicho artículo se documenta el decomiso de casi 12 mil unidades de suplementos dietarios y medicamentos que serían ingresados al país a través del servicio de mensajería expresa, los cuales habrían sido comprados por Internet y no contaban con declaración de importación ni con el registro Invima (Invima, 2018).

Si bien, de seguro la importación de mercancías para comercio a través del servicio de envío de entrega rápida o mensajería expresa es una práctica que puede estarse llevando a cabo desde hace muchos años por comerciantes y empresarios, en los artículos de noticia que la reportan la describen como una "nueva modalidad" de contrabando técnico, lo cual quiere decir que su reconocimiento por parte de las autoridades es reciente o apenas ha sido caracterizado. Esta situación en particular puede ser explicada por el "desconocimiento de las causas estructurales que permiten que se lleven a cabo estas malas prácticas dentro de los regímenes aduaneros" (Pineda, 2017, p. 16).

Si bien muchos actores de este tipo y modalidad de contrabando pueden estar obrando con conocimiento de causa asumiendo los riesgos del decomiso de la mercancía, muchos otros importadores o exportadores lo hacen a partir del desconocimiento de la normativa. En todo

caso, es pertinente realizar una investigación o una consulta previa con la DIAN para conocer los aranceles, documentación y demás requisitos antes de hacer el pedido de mercancía para su importación, pues el error puede conllevar a sanciones, multas o al decomiso de la mercancía.

En el caso particular de la importación de mercancía por la modalidad de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, las empresas a las cuales son compradas las mercancías –que podrían tener su sede en cualquier parte del mundo– desconocen la normativa nacional para el ingreso legal al territorio nacional, en tanto que las empresas que prestan el servicio de envío, además de realizar el transporte de las encomiendas, están obligadas a hacer entrega de información de los documentos de transporte de mercancía a la DIAN, la verificación de los cumplimientos de los requisitos de los envíos que llegan al Territorio Aduanero Nacional por la red de envíos urgentes, detalles de la carga e inconsistencias (Decreto 1165 de 2019, arts. 145, 254, 257), y las demás obligaciones contempladas en el artículo 265 de Decreto 1165 de 2019; estando obligadas frente a cualquier tipo de responsabilidad en caso de que la aduana colombiana descubra alguna infracción y tome las medidas correspondientes (art. 264, 635)[3].

Valga citar el artículo 258 del Decreto 1165 de 2019 referente al cambio de modalidad:

> […] Cuando la autoridad aduanera, con posterioridad a la revisión realizada por los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, encuentre mercancías que incumplen con los requisitos establecidos, dispondrá su traslado a un depósito habilitado para que las mismas se sometan al cambio de modalidad de importación e impondrá la sanción a la que hubiere lugar (Decreto 1165 de 2019, art. 258).

Con lo descrito, se hace necesario reconocer los diferentes factores que facilitan la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa, reconociendo especialmente aquellos de índole legal, cultural y económicos, lo que brinda elementos para hacer una aproximación respecto a cuáles serían las medidas que se podrían diseñar para evitar esta práctica fraudulenta.

[3] El artículo 264 del Decreto 1165 de 2019 hace referencia a las "Obligaciones de los intermediarios de la modalidad de Importación de Tráfico Postal y Envíos Urgentes". El artículo 635 del Decreto 1165 de 2019 hace referencia a las "Infracciones aduaneras de los intermediarios de la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes y sanciones aplicables", clasificando las infracciones en Gravísimas, Graves, y Leves, cuyas mutas varías de acuerdo al nivel de gravedad.

De esta manera, la pregunta de investigación que se persigue responder con el desarrollo de este escrito es: ¿Qué factores facilitan y motivan la práctica del contrabando técnico por el régimen de importación por el servicio de mensajería expresa?

El anterior cuestionamiento se sistematiza de la siguiente forma: ¿Cuál es el marco legal que rige en Colombia respecto del régimen de importación por envíos de entrega rápida? ¿Cuál es el comportamiento del mercado del servicio de mensajería expresa en Colombia? ¿Cuáles son los elementos de índole legal, económica y cultural en Colombia que posibilitan la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa?

Con lo anterior, el objetivo central de este escrito es: reconocer los factores que facilitan y motivan la práctica del contrabando técnico por el régimen de importación por el servicio de mensajería expresa. Pare esto se ha considerado necesario: reconocer las características del sector de mensajería expresa en Colombia en lo que respecta al marco legal que lo rige y comportamiento de mercado; identificar los elementos de índole legal, económico y cultural que posibilitan la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por envíos urgentes; y finalmente, reconocer el papel que actualmente desarrollan la DIAN y la POLFA sobre el tema en cuestión.

Estudiar y dimensionar el problema del contrabando en la realidad legal económica y cultural de la nación resulta un trabajo relevante, teniendo presente que ésta es una práctica que distorsiona la relación entre Estado y sociedad, generando acciones que van en contravía de consolidar un escenario competitivo favorezca el desarrollo integral de la nación.

Con lo anterior, el descubrimiento que los organismos de vigilancia aduanera han realizado sobre la práctica de contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida invita al desarrollo de investigaciones para profundizar en su reconocimiento y caracterización, lo cual permite surtirse de elementos necesarios para el diseño de medidas o estrategias orientadas a su prevención y control.

Dicho trabajo presenta gran relevancia a nivel teórico, académico-investigativo, práctico y social. Por un lado, al nivel teórico el desarrollo de esta investigación permite ampliar el marco de referencia conceptual y caracterizar las tácticas de contrabando técnico que se desarrollan en el comercio internacional especialmente en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

A nivel académico-investigativo este trabajo permite la ampliación de conocimientos respecto al tema en estudio, sumado a que abre espacio para reconocer de manera más completa y profunda una de las modalidades de contrabando técnico que se desarrollan en el comercio internacional, obteniendo el aporte de distintas entidades de vigilancia y control de aduanas, empresas de asesoría en comercio internacional y comerciantes que participan el esta actividad.

Al nivel práctico esta investigación toma relevancia gracias a que permite identificar las condiciones que soportan la actividad de los actores que incurren en el contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa. De esta forma, se busca reconocer los elementos que soportan su actividad fraudulenta, enmarcada bajo una cultura del contrabando.

En términos generales, tal como se ha expuesto en la formulación del problema investigativo, el fin último de este escrito es reconocer los elementos de índole legal, económica y cultural que posibilitan dicha práctica.

En primer lugar, el reconocimiento de los factores de índole legal es útil para identificar los vacíos normativos presentes en la legislación colombiana, los cuales podrían requerir ajustes, modificaciones o reglamentaciones adicionales que propendan por el control de la práctica del contrabando técnico por el régimen de importación de mercancía a través de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, o el diseño de medidas orientadas a la simplificación aduanera, especialmente en lo relativo al comercio virtual, el cual hace uso este tipos de servicios para el envío de mercancías.

En segundo lugar, el reconocimiento de los factores de índole económica permite analizar las condiciones y características de la política económica del país sobre las cuales se ha motivado la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por mensajería rápida, lo que ayuda a identificar aquellos aspectos sobre los cuales el Estado precisa trabajar para no dar campo al desarrollo de esta práctica.

En tercer lugar, el reconocimiento de los factores de índole cultural permite identificar los elementos característicos de los comerciantes que incurren en la práctica del contrabando técnico, reconociendo entre ellos a quienes lo hacen de manera consciente o inconsciente dado el desconocimiento de los procesos o régimen al cual deben someter la importación de mercancías. Esto puede ser de gran utilidad para que tanto las entidades correspondientes como el Estado dirijan sus esfuerzos a generar una mayor conciencia sobre los efectos negativos del

contrabando en la economía y sociedad colombiana y a que los comerciantes y empresarios conozcan los debidos procedimientos que deben seguir para que la importación de sus mercancías sea legal.

Dentro del plano cultural es relevante este tipo de análisis para determinar si la idiosincrasia colombiana se identifica con esta actividad ilícita por temas de cultura ciudadana, y si tiene un mayor arraigo el contrabando.

El desarrollo de los objetivos de este escrito se enmarca bajo el enfoque de investigación cualitativo, por cuanto se busca reconocer diferentes elementos o factores legales, culturales y económicos que conllevan y permiten la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación de mercancías por envíos de entrega rápida o mensajería expresa. Este enfoque de investigación se ha considerado el más pertinente por cuanto no se busca la obtención de datos y/o procesamiento de datos cuantitativos. Valga tener presente que:

> [...] la investigación cualitativa puede ser útil para familiarizarse con un contexto, unos actores y unas situaciones [...] Tiene sentido cuando se conoce poco del tema o de la situación que se va a estudiar [...] La metodología cualitativa consiste en más que un conjunto de técnicas para recoger datos: es un modo de encarar el mundo de la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y con otros actores sociales (Galeano, 2004, p. 16).

Con lo descrito, debe tenerse presente que el tema en estudio no ha sido ampliamente abordado en Colombia, razón por la cual se demanda un proceso investigativo de reconocimiento de factores y de características de actores y procesos que tienen lugar en la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Por las características del tema de investigación abordado en este trabajo y por los objetivos perseguidos, se recurre a la investigación de tipo exploratoria, documental y descriptiva.

En primer lugar, la investigación exploratoria se soporta en el poco abordaje que en Colombia –desde el campo académico e investigativo– se le ha dado al tema de la práctica del contrabando técnico por el régimen de importación de mercancías por el servicio de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, sumado a que esta modalidad apenas ha sido reconocida por las autoridades competentes –tal como ya se expuso anteriormente– explicado por el desconocimiento de sus causas estructurales.

En segundo lugar, la investigación documental se soporta en la necesidad de recurrir a fuentes de información tales como investigaciones, normativas, reportes o boletines institucionales, libros, investigaciones, etc., que abran espacio para hacer un ejercicio de reconocimiento de los elementos legales, culturales y económicos que están permitiendo la práctica del contrabando técnico en el régimen en mención.

Finalmente, la investigación descriptiva se alinea con el enfoque cualitativo de este escrito, por cuanto se busca reconocer y caracterizar los elementos más relevantes que dan lugar a la situación o fenómeno objeto de estudio.

El enfoque de investigación cualitativo, bajo el cual se enmarca este trabajo, a razón de sus propósitos de entendimiento de los fenómenos, insiste en la implementación de técnicas caracterizadas por su lentitud (si se compara con otras técnicas usadas en la investigación cuantitativa), las cuales permiten el desarrollo de un dialogo con los actores del fenómeno estudiado, seguido de una reflexión analítica. De esta forma, las técnicas de recolección de información que se emplean en este escrito son: entrevista semiestructurada y revisión documental.

El fin del desarrollo de una entrevista semiestructurada es lograr una comunicación entre el investigador y los actores del fenómeno estudiado, que en este caso son el CLADEC (como agremiación de compañías de envíos de entrega rápida o mensajería expresa en Colombia), Policía Fiscal Aduanera - POLFA y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Con este tipo de entrevista se busca entrar en conversación sobre los cuestionamientos centrales del tema en estudio referentes a los elementos de índole legal, cultural y económica que posibilitan la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa (ver anexos 1, 2 y 3).

Esta entrevista se surte de una serie de preguntas orientadoras, de acuerdo a su desarrollo y al abordaje del tema, buscando así no perder el norte del objetivos de la misma sobre sus pretensiones.

Con lo descrito, las fuentes de información para la implementación de esta técnica son de tipo primario, por cuanto se recurre directamente a algunos de los actores que participan o se relacionan con el fenómeno en estudio.

Por otra parte, se presenta una revisión documental referente a los elementos de índole legal, cultural y económica que posibilitan la práctica del contrabando técnico en el régimen de

importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa, buscando identificar a través de boletines, informes, normativas, e investigaciones tales elementos, complementando lo obtenido con los testimonios logrados en las entrevistas. Con lo anterior, las fuentes de información en esta técnica son de tipo secundario.

El análisis de la información recopilada a través de las entrevistas y de la revisión documental comprende un ejercicio de sistematización de las entrevistas, realizando una categorización de información para el rescate de los aportes más relevantes. A esto le sigue un ejercicio de interpretación de la información a la luz de las categorías identificadas, acompañado finalmente de un análisis global por medio del cual se contrastan los aportes de los participantes y los contenidos en otras fuentes.

El desarrollo de este escrito se divide en capítulos de la siguiente manera. En el Capítulo Primero, se presenta un marco de referencia en el cual se aborda el tema de contrabando, reconociendo su definición, tipología y efectos. También se hace un reconocimiento de la situación actual del sector Envíos de Entrega Rápida, el marco legal vigente sobre el régimen de importación por este medio y el comportamiento de su mercado.

En el Capítulo Segundo se abordan los elementos legales, económicos y culturales que facilitan la práctica del contrabando técnico, lo cual se desarrolla a partir de la metodología expuesta tomando como referencia el aporte de entrevistas e información contenida en documentos de investigación e institucionales sobre el tema.

En el Capítulo Tercero se aborda el papel que desempeñan instituciones como la POLFA y la DIAN para evitar la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación de mercancías por la modalidad de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Finalmente, se presentan las conclusiones de este documento, en donde se resaltan los aspectos más considerables a tener en cuenta en el tema abordado.

Capítulo I. Marco de Referencia

El desarrollo de esta investigación contempla, necesariamente abordar los distintos referentes que componen el tema de estudio. Así, a continuación se desarrolla: primero, marco teórico doctrinario sobre el contrabando, reconociendo su definición, tipología y efectos; segundo, se establece un marco respecto a las disposiciones legales en Colombia sobre el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, ahondando especialmente en los cambios desarrollados con el nuevo Estatuto Aduanero (Decreto 390 de 2016) respecto al anterior (Decreto 2685 de 1999); finalmente, se desarrolla un marco de contexto, en el cual se expone el comportamiento del sector de mensajería en Colombia, concretamente el mercado de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

1 Contrabando

El contrabando es una actividad que se ha practicado a lo largo de la historia del hombre, apoyada en distintos tipos de actividades ilegales tales como la corrupción, o por circunstancias como la contradicción entre las leyes anticontrabando, negligencia gubernamental, ambiente desfavorable en el mercado internacional, entre otras (Muñoz, 2015).

En el Decreto 2685 de 1999, conocido como el anterior Estatuto Aduanero colombiano (en adelante E.A.) no se presentaba una definición de contrabando, y tanto en el Decreto 390 de 2019 (en adelante, Regulación Aduanera) como en el Decreto 1165 de 2019 se hace una aproximación a su conceptualización a través del concepto de *comercio ilícito*, de la siguiente manera:

> Comercio ilícito. Es toda práctica o conducta prohibida por las normas, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida cualquier práctica o conducta destinada a facilitar esta actividad, tal como, el contrabando, la violación de los derechos de propiedad intelectual, la fabricación ilícita de determinados productos y la subfacturación (Decreto 390 de 2016, art. 3).

Por su parte, la doctrina ha definido el término como:

> […] acción que pretende evitar el control de la autoridad durante las operaciones de importación y exportación, lo que provoca como resultado un perjuicio económico para la hacienda pública o que en otro contexto pone en riesgo al país al evadir ciertos controles sanitarios requeridos (Stein et al, citado en Espinoza, 2016, p. 12).

Las características de dicha acción son compartidas por otros autores como Meléndez (citado en Fajardo y Mora, 2017), reconociendo el contrabando así:

> [… cuando] el Estado es privado de esos recursos [refiriéndose a la recaudación de impuestos y aranceles por la entrada y salida de mercancías del país] cuando por diversos artilugios o situaciones contrarias a la Ley las mercaderías ingresan [o salen] del país sin el respectivo pago de aranceles y/o los tributos correspondientes, ello debido a la participación de personas y/u organizaciones dedicadas a burlar los controles aduaneros. Este tipo de burla es conocido con el nombre de contrabando, existiendo además la intencionalidad en la comisión de los hechos, lo cual implica de por medio el dolo (Fajardo & Mora, 2017, p. 22).

1.1 Tipos de contrabando

El ingreso ilegal de mercancías al país puede llevarse a cabo de diferentes formas, tipificándose éstas en: el contrabando abierto y el contrabando técnico. A continuación se expone cada uno de estos, ahondando especialmente en el contrabando técnico debido al interés que compete al desarrollo de este escrito.

Por un lado, el contrabando abierto se caracteriza por llevar a cabo el ingreso ilegal de mercancías al territorio nacional a través de fronteras en donde no hay presencia del control aduanero, así, no son declaradas ni presentadas ante la DIAN. Por otro lado, el contrabando técnico de lleva a cabo en los canales aduaneros, pero la mercancía es "disfrazada" a través de varias modalidades, buscando con esto pagar un menor valor en tributos aduaneros (Caranton, 2016).

Las distintas modalidades de contrabando técnico son practicadas en el comercio internacional alrededor del mundo, teniendo en común el objetivo de "simular un proceso legal respecto a la nacionalización de mercancías, conforme a las normas existentes en la ley aduanera" (Pineda, 2017, p. 16). Los canales ordinarios para el transporte de mercancía son utilizados en el contrabando técnico tales como aeropuertos, canales de forntera, puertos, etc., y las prácticas de fraude pueden consistir en: alteración de documentos, alteración del valor de la mercancía, empleo equivocado de la codificación aduanera, alteración de la declaración de cantidades, entre otras.

A continuación se exponen con mayor detalle algunas de estas prácticas, no obstante, debe tenerse en cuenta varias de ellas pueden ser ejecutadas de manera simultánea con el fin de tener éxito en la reducción de pago de tributos aduaneros. Algunas de las prácticas más comunes para la evasión de aranceles son:

- Inadecuada clasificación de la mercancía: buscando el ingreso o salida del territorio aduanero de manera disfrazada, con elobjetivo de pagar un menor valor del gravamen

arancelario, lo que se traduce en la evación del IVA como consecuencia de la reducción de la base gravable sobre la cual es liquidado el impuesto.

- Subfacturación: en esta modalidad el importador declara la mercancía por un valor menor al real pagado, lo que permite la reducción de la base gravable y la liquidación de los tributos aduaneros.
- Falsificación de documentos de origen: consiste en la adulteración de los certificados de origen, en donde se declaran las mercancías de modo tal que se obtienen beneficios de arancel de acuerdo a los Tratados de Libre Comercio entre Colombia con otros países.

En cuanto a las prácticas desarrolladas para la evasión de restricciones de tipo legal y administrativo, se tiene que en ellas los importadores las ejecutan para la introducción de productos restringidos al territorio nacional, ejerciendo una manipulación sobre la información y logrando con ello evadir las operaciones de las entidades de control tales como el INVIMA, ICA, Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Minas, INDUMIL y otras entidades encargadas del otorgamiento de permisos y autorizaciones de ingreso y comercialización. Las actividades más comunes son:

- Clasificación errada de la mercancía: esta práctica es llevada a cabo teniendo en cuenta que con la clasificación arancelaria se fija el porcentaje del impuesto aracelario que debe ser aplicado a la mercacía, y que con esta se determinan las restricciones y autorizaciones que se requieren para su introducción al territorio aduanero y comercialización.
- Declaración errada de la mercancía: considerando que ciertos productos presentan restricciones en la aduana, algunos importadores hacen una manipulación de la información con el fin de ser eximidos de la solicitud de autoridades a las entidades de control, logrando así el paso ilegal.

No solo la evación de impuestos y de controles de restricción motivan el ejercicio del contrabando técnico, pues también se efectúa para llevar a cabo el lavado de activos, realizándose por distintas modalidades según el contexto. A continuación se exponen algunas de las más comunes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DIAN, UIAF, 2006):

- Transporte de dinero de origen ilícito a otro país para adquirir mencancías que ingresan al país local mediante contrabando técnico por subfacturación: en esta modalidad se transportan divisas desde Colombia hacia el extrnajero por canales no autorizados,

buscando con este dinero adquirir mercancías que son ingresadas también bajo alguna modalidad de contrabando para posteriormente comercializarse en el territorio nacional, de esta forma se recupera el capital inicial enviado al exterior y se vincula como légítimo dentro del sistema económico del país.

- Sobrefacturación de mercancía para exportación y su posterior reingreso de contrabando al territorio nacional: en esta modalidad una empresa de fachada, ubicada en Colombia, adquiere mercancía nacional para luego exportarla y, posteriormente, reingresarla al país por contrabando. En el proceso de exportación se hace una declaración con sobrevaloración, para que dicha suma después sea reintegrada al país por medio de intermediarios del mercado cambiario, logrando así ingresar divisas provenientes de actividades ilícitas por canales autorizados.
- Sobrevaloración de la mercancía: que consiste en adquirir en el exterior mercancía de baja calidad, para luego remarcarla o remaquillarla antes de su envío al país, facturando de esta forma un alto valor cercano al que tendría la mercancía si en verdad fuera auténtica. Posteriormente se envía el dinero simulado de la mercancía al país del exterior, en tanto que ésta es vendida en distintos centros de distribución a precios similares a los del mercado, buscando de esta forma evitar sospechas por parte de las autoridades y de los compradores.
- Triangulación de mercancía: consistente en la importación de mercancía sujeta a preferencias arancelarias, pero haciendo uso de certificados de origen falsificados. Luego se lleva a cabo su comercialización logrando con ello la monetización del dinero y justificación sobre la mayor rentabilidad de la operación, considerando que la adquisición se hizo a precios bajos y con algunas ventajas en el pago de tributos aduaneros a razón de su procedencia.
- Ocultamiento: la mercanciá es camuflada en medio de otras mercancías ingresadas legalmente, lo que hace que la primera no sea detectada en aduana,logrando ingresar al país sin el pago correspondiente de obligaciones.
- Manejo fraudulento de sistemas informáticos: En este mecanismo se cuenta con la participación de agentes aduaneros que manejan o tienen acceso a los sistemas informáticos, quienes acceden alterar la información allí contenida para lograr el ingreso de mercancías de manera ilegal.

Ante la necesidad de modernizar y fortalecer la normativa referente a la lucha contra el contrabando, el 6 de julio de 2015 se expidió la Ley 1762, “por medio de la cual se adoptan

instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal". En el capítulo IV de la mencionada ley se presentan las "Normas de fortalecimiento institucional con la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, la cual se conforma por: el director general de la DIAN, el director general de la Policía Nacional, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Superintendente de Puertos y Transporte, el Superintendente de Industria y Comercio, el Director General de la UIAF, el Director General del INVIMA, el Director de la DIMAR, el Director de la Aeronáutica Civil, el Gerente General del ICA, así como los Gobernadores de los departamentos fronterizos.

1.2 Efectos del contrabando

La práctica del contrabando afecta la generación de empleo, el recaudo de impuestos y obstaculiza el crecimiento económico de país. Por esta razón, uno de los objetivos del Estado mismo es la protección del orden económico, pues sin éste se afecta su funcionalidad (Caranton, 2016). Bajo esta premisa, distintos autores (Calvachi, 2002; Caranton, 2016; Fajardo & Mora, 2017) concuerdan al afirmar que la práctica del contrabando no solo afecta el patrimonio de Estado, sino también se extiende a la industria nacional y en los bienes e intereses jurídicos particulares.

Es así como no solo el orden económico del país se ve afectado con la práctica del contrabando, sino también otros bienes jurídicos tales como la funcionalidad patrimonial de la administración pública y, cuando en el actuar delictivo y fraudulento participan funcionarios públicos, también se ve afectado el bien jurídico de la fe pública que se ha depositado sobre ellos (Calvachi, 2002).

El consumidor es otro de los afectados por el contrabando, puesto que llegan a sus manos productos que no cuentan con la autorización de los entes de control, razón por la cual pueden ser deficientes en calidad y amenazar seriamente la salud del consumidor, como es el caso de

medicamentos[4], suplementos nutricionales, licores[5], entre otros, los cuales deben pasar por la vigilancia de las entidades sanitarias y reguladoras.

Otros efectos del contrabando en el campo particular se extiende la afectación del desarrollo de la industria y comercio nacional, desempleo, desarrollo de economías ilegales, violación de los derechos de propiedad intelectual, falta de garantías de la mercancía para el consumidor final y, en términos generales, retrocesos en la economía nacional (Calvachi, 2002). Por otro lado, se considera que la práctica del contrabando fomenta la cultura de la ilegalidad, siendo además una fuente de ingresos para las organizaciones delictivas y criminales (Caranton, 2016).

Respecto a la cuantificación de los efectos del contrabando en la economía del país, Bonilla (2014) expone que la falta de un modelo aceptado internacionalmente para el cálculo de la evasión dificulta esta tarea, sumado a que el contrabando se desarrolla en un escenario donde convergen diferentes tipos de barreras arancelarias y no arancelarias, el desarrollo de dinámicas distintas en cuanto al volumen de las cargas y la complejidad de los productos que son transados en el comercio internacional y la heterogeneidad de los riesgos. De este modo, el autor sintetiza que: "cualquier estimación que se realice [para calcular la evasión aduanera] estará necesariamente basada en supuestos discutibles" (p. 27).

Lo expresado por Bonilla se evidencia en las diferentes estimaciones económicas que se han hecho en el país sobre el contrabando. En concreto, sobre los efectos del contrabando técnico en Colombia, Carantón (2016) expone:

> De acuerdo a estadísticas de la DIAN, el contrabando técnico en Colombia asciende a 7 mil millones de pesos, lo que representa un impacto fiscal de 2.5 billones de pesos, el 65% del contrabando que se presenta en el país es de carácter técnico mediante trámites fraudulentos, el otro 35% corresponde en sí a las acciones abiertas de contrabando que son perseguidas por las autoridades de control (Caranton, 2016, p. 10).

Por otro lado, en la investigación realizada por Muñoz (2015), se documenta que:

[4] En el caso específico de medicamentos, se documentan los riesgos del consumo de aquellos que son ingresados de forma ilegal, tales como: alteración del medicamento, causando efectos en la salud que pueden causar la muerte; la propagación de enfermedades por cuanto estos medicamentos pueden no curar las afectaciones del paciente; contienen principios activos cuya comercialización está prohibida; han sido transportados sin las condiciones mínimas de seguridad; no cuentan con las especificaciones técnicas ni estándares de calidad en sus procesos de fabricación, empaque y transporte; entre otros (Todoscontraelcontrabando.gov.co, s.f.).

[5] En un artículo del diario El Espectador, titulado *La amenaza del licor ilegal en Colombia*, se reporta que la mitad de licor que ingresa al territorio nacional es adulterado, el cual ha sido procesado con alcohol barato y otro tipo de sustancias que pueden comprometer gravemente la salud de quien lo ingiere. Textualmente se expone: "Visión borrosa, ceguera, nauseas, dolor abdominal o la muerte son algunas de las consecuencias de consumir alcohol adulterado, una situación que […] es alarmante" (Elespectador.com, 2015, párr. 1).

> Según estudios del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, se estima que por contrabando ingresan al país cerca de US$ 6.000 millones por año, lo cual representa para el país 11,2 billones de pesos en 2013, y aproximadamente 12 billones de pesos en 2014.

Con lo anterior, hablar de cifras precisas sobre el contrabando en Colombia resulta una tarea difícil. Esto ha sido expresado por el director de la DIAN en la investigación realizada por Pineda (2017), exponiendo que "no es fácil cuantificar el contrabando técnico, debido a las dificultades para su detección y por el desconocimiento de las causas estructurales que permiten que se lleven a cabo estas malas prácticas dentro de los regímenes aduaneros" (p. 19).

Por el interés que ocupa este escrito, no se ahondará en las estimaciones de la cuantificación de la actividad del contrabando en Colombia, no obstante, sí se abarca el mercado o comportamiento del sector de mensajería rápida en Colombia, presentando datos institucionales respecto a los flujos de mercancía que se dan por esta modalidad.

En conclusión, el contrabando se define como una práctica ilegal de importación y exportación de mercancías por canales no habilitados, evadiendo la intervención y control aduanero. Esta práctica se tipifica en: contrabando abierto, llevado a cabo en fronteras donde no hay control aduanero; y contrabando técnico, consistente en la práctica de modalidades por medio de las cuales se busca la simulación de un proceso legal en la importación o exportación de mercancías.

Dentro de las prácticas más reconocidas en el contrabando técnico para la evasión de aranceles están: la inadecuada clasificación de mercancía, subfacturación y falsificación de documentos de origen; por otro lado, se reconocen prácticas orientada a la evasión de restricciones de tipo legal y administrativo, tales como: la clasificación errada de mercancía, declaración errada de mercancía; y finalmente, otras prácticas son desarrolladas para el contrabando de mercancías y lavado de activos, como son: sobrefacturación de mercancía para exportación y su posterior reingreso ilegal al territorio nacional, sobrevaloración de mercancías de importación y triangulación de mercancía.

Dentro de los efectos generados por el contrabando se reconoce la falta de generación de empleo a nivel nacional, afectaciones en la industria nacional, bajo crecimiento económico, se afecta el bien jurídico de la fe pública depositada en los funcionarios del Estado y organismos de control, amenaza en la salud de consumidores, entre otros.

2 Envíos Urgentes o Mensajería Expresa en Colombia

Para entender en qué consiste el servicio de Envíos Urgentes o Mensajería Expresa, es preciso reconocer qué son los servicios postales, definidos en la Ley 1369 de 2009 así:

> Los Servicios Postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de las redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa (Ley 1369 de 2009, art. 3, núm. 2).

Con lo anterior, el servicio de Envíos Urgentes es definido como un servicio postal de carácter urgente, sobre el cual se deben cumplir una serie de características en los procesos de recepción, recolección, clasificación transporte y entrega, lo cual está regulado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (Ley 1369 de 2009).

2.1 Marco legal colombiano sobre el régimen de importación por Envíos Urgentes

La política de apertura económica acogida por Colombia a raíz de la Constitución Política de 1991, trajo consigo una serie de cambios sustanciales a nivel normativo referente a la actividad aduanera. Uno de dichos cambios fue posible a través del Decreto 2685 de 1999, buscando con este un mejor proceso de inserción en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior. No obstante, recientemente dicho instrumento fue modificado y ahora rige la nueva regulación aduanera (Decreto 390 de 2016), por medio del cual se busca la reducción de tiempos, agilizar trámites, simplificar procedimientos y otros objetivos que se traducen en la facilitación del comercio exterior.

El desarrollo de este apartado se centra en reconocer los cambios introducidos en el Decreto 390 de 2016 frente Decreto 2685 de 1999 (ambos derogados por el Decreto 1165 de 2019), y en el Decreto 1165 de 2019 frente al Decreto 390 de 2016, concretamente sobre el régimen de importación denominado Tráfico Postal y Envíos Urgentes. Sumado a esto, se reconocen las disposiciones relativas a la importación de mercancías por envíos urgentes y las medidas que deben cumplir tanto las empresas operadoras que prestan este servicio como sus usuarios.

En el Decreto 2685 de 1999 se presentaba la modalidad de "Tráfico Postal y Envíos Urgentes", no obstante, en el Decreto 390 de 2016 se presenta una separación entre "Tráfico Postal" y "Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa". La separación de estas modalidades descansa en la garantía de cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, lo

que conlleva a que los procedimientos aduaneros para cada una de estas modalidades sean separados (Sánchez, 2017). No obstante la necesidad de dicho cambio, en el Decreto 1165 de 2019 se vuelve a unir ambas modalidades (art. 172 y Cap. 12).

En el régimen aduanero de importación de Envíos Urgentes las importaciones se pueden efectuar únicamente por transporte aéreo a razón de su rapidez, comprendiendo documentos, materiales impresos, paquetes u otras mercancías las cuales deben estar amparadas en la guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.

Las importaciones bajo esta modalidad, al igual que el de tráfico postal, deben cumplir con las restricciones y prohibiciones dispuestas en el artículo 254 del Decreto 1165 de 2019, referente a los "requisitos de los envíos que lleguen al Territorio Aduanero Nacional por la red oficial de Correos y de los Envíos Urgentes".

Tal como se dispone en el artículo 257 del Decreto 1165, los envíos de mensajería expresa que entran al país deben acompañarse por la información contenida en los documentos de transporte (art. 145), en el manifiesto expreso y guías de empresa de mensajería especializada.

Los envíos también deben ser identificados con algún tipo de mecanismo que permita ver la información contenida en el guía de empresa de mensajería especializada (denominada anteriormente en el Decreto 390 de 2016 como "Guía de envíos de entrega rápida"), especialmente, la información del valor de la mercancía, sin que esta tenga que ser visible en el documento de transporte evitando así la vulnerabilidad ante prácticas delictivas de saqueo, hurto o robo. Para esto, en el artículo 285 del Decreto 390 de 2016 se exige que el valor de envío se transmita a través se Servicios Informáticos Electrónicos.

Sobre la definición de guía de empresa de mensajería especializada, valga citar:

> Guía de empresa de mensajería especializada. Es el documento que contiene las condiciones del servicio de transporte; da cuenta del contrato de transporte entre el remitente y la empresa prestadora del servicio expreso, haciendo las veces de documento de transporte por cada envío. De acuerdo con la información proporcionada por el remitente, este documento contiene la descripción genérica de la mercancía, la cantidad de piezas, el valor de la mercancía, el nombre y dirección del remitente, el nombre, dirección y ciudad del destinatario, el peso bruto del envío, la red de transporte a la cual pertenece y el código de barras; estos datos pueden aparecer expresamente en el documento o estar contenidos en el código de barras (Decreto 1165 de 2019, art. 3. Definiciones).

Con lo anterior, se garantiza la trazabilidad de los envíos desde su origen hasta su llegada y entrega.

El control aduanero que ejercen las autoridades tiene como fin evitar que mercancías con valores fraudulentos sean beneficiadas con el no pago de derechos e impuestos de importación[6] sin que cumpla con las condiciones necesarias para ello. En este sentido, en el artículo 286 del Decreto 390 de 2016 se disponía, como nuevo elemento normativo, la categorización de los envíos de entrega rápida, definiendo según las características del envío los pagos u obligaciones a los cuales se sometía el envío según su categoría. A continuación se presenta dicha categorización.

> Artículo 286. Categorización de los envíos de entrega rápida. Para la aplicación de este régimen, los envíos se pueden dividir en las categorías señaladas a continuación.

Categoría 1	Documentos. Comprende las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, documentos y diarios y publicaciones periódicas sin valor comercial. No están sujetos al pago de derechos de aduana, ni a los demás derechos e impuestos a la importación conforme lo establezca la ley.
Categoría 2	Mercancías por un valor FOB menor o igual a doscientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 200), por envío. No están sujetos al pago de derechos de aduana, ni a los demás derechos e impuestos a la importación conforme a lo que establezca la norma correspondiente.
Categoría 3	Mercancías por un valor FOB superior a doscientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 200) hasta un máximo de dos mil dólares de los Estados Unidos de América (UDS 2000) por envío. Están sujetas al pago de derechos de aduana conforme a la subpartida específica que haya indicado expresamente el remitente en la guía o factura comercial o documento que haga sus veces; en caso contrario, los derechos de aduana también podrán ser los de la subpartida que corresponda a esta categoría dentro del régimen; los impuestos a la importación serán los señalados por la ley.
Categoría 4	Mercancías por un valor FOB superior a dos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 2000) por envío, en cuyo caso deben pagar los derechos e impuestos a la importación de acuerdo a la subpartida arancelaria que corresponda a mercancía. Estas mercancías estarán sujetas a los vistos buenos, permisos y autorizaciones expedidas por las autoridades competentes y a la licencia o registro de importación, cuando haya lugar a ello.

> Las anteriores categorías quedarán establecidas cuando se informe el valor del envío en la guía de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, al momento de presentar la información de las guías de envíos de entrega rápida

[6] "[…] dentro de los derechos de importación están los derechos de aduana, así como los derechos antidumping y compensatorios, entre otros; y dentro de los impuestos a la importación está el impuesto a las ventas, el impuesto al consumo y cualquier otro impuesto que deba ser regulado mediante Ley" (Sánchez, 2017, p. 20).

> o mensajería expresa, a través de los servicios informáticos electrónicos, con los requisitos y condiciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
>
> Para las categorías 2 y 3 se permitirá importar envíos que no incluyan mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación, salvo cuando se trate de envíos que no constituyan expedición comercial. Se entenderá que se trata de envíos que no constituyen expedición de carácter comercial aquellos que no superen seis (6) unidades de la misma clase.
>
> Las autoridades de control, sanitarias y fitosanitarias podrán ejercer los controles correspondientes, cuando a ello hubiere lugar, sobre los productos de su competencia de acuerdo a la normatividad vigente.
>
> Para todos los efectos legales, cuando las normas se refieran a la importación de bienes objeto de envíos urgentes, se entenderá que corresponde al régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa.
>
> PAR. 1º—Los envíos de entrega rápida o mensajería expresa, con mercancía de igual naturaleza, dirigidos por un mismo remitente a un mismo destinatario, o distintos destinatarios ubicados en la misma dirección, que lleguen en el mismo medio de transporte y que sumados igualen o superen los valores de que tratan las categorías 2 y 3, deben aplicar a la categoría que corresponda a la suma total.
>
> PAR. 2º—Cuando en la categoría 3 se declaren diferentes mercancías que no sean susceptibles de clasificarse por una sola subpartida arancelaria, la totalidad del envío deberá sujetarse a la subpartida arancelaria establecida para esta categoría.
>
> PAR. 3º—Los envíos que clasifiquen por la categoría 4 deben cumplir las formalidades y obligaciones aduaneras previstas en el capítulo II del presente título y someterse al régimen de importación que corresponda. El pago de los derechos e impuestos a la importación, a cargo del importador, se liquidarán sobre el valor en aduana determinado conforme a la normatividad vigente. En este caso no habrá responsabilidad del operador del régimen de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, en cuanto al pago consolidado.
>
> Tales formalidades deben ser cumplidas en el lugar de arribo. De no obtenerse el levante y retiro dentro de los términos previstos en el artículo 209 de este decreto, el operador deberá trasladar la mercancía a un depósito temporal. Cuando el depósito temporal se encuentre fuera del lugar de arribo, se exigirá el uso de dispositivos electrónicos de seguridad en las condiciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Decreto 390 de 2016, art. 286).

Se puede apreciar que el parágrafo 1 del artículo 286 del citado decreto buscaba evitar prácticas de fraude que podrían estar dando lugar al contrabando técnico, por cuanto a la suma de varios envíos a un mismo destinatario o a distintos destinatarios con la misma dirección podría camuflar (de manera aparentemente legal) un envío de categoría superior obligado al pago de derechos de aduana, derechos e impuestos de importación, así como someterse a ciertos rigores que tienen que ver con permisos, autorizaciones y licencias, según el caso.

Ahora bien, la categorización de los envíos de entrega rápida fue eliminada en el Decreto 1165 de 2019, dejando bajo una sola regla la clasificación de la mercancía que ingresa al país por esta modalidad. Dicha medida se configura como un retorno a lo dispuesto en 1999 en el Decreto 2685. En la siguiente tabla se hace una comparación de los requisitos de los paquetes postales y de los envíos urgentes contenidos en el Decreto 2685 de 1999 y Decreto 1165 de 2019.

Tabla 1. Comparativos de los requisitos de los Envíos Postales y Envíos Urgentes, Decreto 2685 de 199 vs Decreto1165 de 2019

Detalle	**Decreto 2685 de 1999**	**Decreto 1165 de 2019**
Artículo de la disposición	Art. 193	Art. 254.
Valor	No mayor a US $1.000	No mayor a los US $2.000
Peso	Hasta 2 kg para envíos postales. Hasta 20 kg para envíos urgentes.	No mayor a 50 kg
Tipo de mercancías	Aquellas que no tengan restricciones legales o administrativas.	Aquellas que no tengan restricciones legales o administrativas. No más de seis (6) unidades de la misma clase.
Bienes	Ninguno de los contemplados en el art. 19 de la Ley 19 de 1978.	Ninguno de los prohibidos por el Acuerdo de la Unión Postal Universal. Se prohíben armas, precursores dela elaboración de narcóticos, estupefacientes o drogas no autorizadas por Min salud.
Medidas	No más de 1,50 mt en cualquiera de sus dimensiones, ni más de 3 mt la suma de la longitud y el mayor contorno en sentido diferente al de la longitud, cuando se trate de paquetes postales.	No más de 1,50 mt en cualquiera de sus dimensiones, ni más de 3 mt la suma de la longitud y el mayor contorno en sentido diferente al de la longitud, cuando se trate envíos que lleguen al Territorio Aduanero por la red oficial de correos.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de los Decreto 2685 de 1999 y 1165 de 2019.

Con lo anterior, se observa que los requisitos de los que trata el Decreto 1165 de 2019 presentan mayor laxitud en cuando al valor y peso de las mercancías, pero limita el número de unidades. La eliminación de la categorización contemplada en el Decreto 390 de 2016 implica que las autoridades aduaneras no tengan que preocuparse por establecer la categorización de los envíos.

Las empresas de mensajería especializadas son las encargadas de la recepción de las mercancías de envíos urgentes que vengan consignadas a su nombre en la zona primaria aduanera, estando en la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos de los envíos establecidos en el artículo 254 del Decreto 1165 de 2019, informando a la autoridad aduanera los detalles la carga y las inconsistencias respecto al manifiesto expreso. Valga precisar que: “Todos los envíos urgentes deberán estar rotulados con la indicación del nombre y dirección

del remitente, nombre y dirección del consignatario, descripción genérica de las mercancías, valor y peso bruto" (art. 257).

Respecto al cambio de modalidad, en el artículo 258 del Decreto 1165 de 2019 se establece que en su ejercicio de revisión los intermediarios están en la obligación de informar a la autoridad aduanera sobre los envíos que no cumplan los requisitos de envíos postales y envíos urgentes contenidos en el artículo 254 *ibídem*, lo cual da lugar para que la DIAN disponga de su traslado a un depósito habilitado para efectuar el cambio de modalidad. Por otra parte, cuando es la autoridad aduanera quien detecta el incumplimiento de dicho requisitos también se dispone la mercancía a un depósito habilitado, sumado a que impone la sanción correspondiente de acuerdo al caso. Si pasado un mes[7] no se ha efectuado el cambio de modalidad de la mercancía y esta sigue en el deposito habilitado, comienza a operar sobre ella el abandono legal, teniendo ahora el intermediario tiempo de un mes para proceder a legalizar la mercancía, lo cual se logra "liquidando en el documento de transporte, además de los tributos aduaneros, el valor del rescate" (art. 261), el cual corresponde al diez por ciento (10%) del valor de la mercancía en aduana (art. 293, núm. 1).

Uno de los cambios que más llama la atención respecto a los cambios presentes entre el Decreto 390 de 2016 y 1165 de 2015 tiene que ver con la definición de los resultados aduaneros, los cuales son eliminados en la reciente disposición legal, dejando de lado la orientación que brindaba el Decreto 390 en sus artículo 281 (para tráfico postal) y 291 (para envíos urgentes), en donde se definían las sanciones o multas sobre los resultados de control en los que se evidenciara el incumplimiento de requisitos sobre las mercancías, documentación y trámites. A groso modo, los resultados de control aduanero que se definían en el artículo 291 del Decreto 390 de 2016 eran: No cumplimiento de los requisitos de la mercancía según su categoría; no acreditación de las condiciones o requisitos legales o administrativos establecidos por las autoridades competentes para el ingreso de mercancía al país; no presentación dela factura comercial u otro documento acreditador de la operación; no contar con vistos buenos, permisos y autorizaciones a las que haya lugar; subvaloración de la mercancía; indebida clasificación; indebida definición de la subpartida; no presentación de la guía de envíos desde lugar de origen; falta de concordancia entre la información contenida en la guía de envíos y en el sistema de la

[7] El tiempo máximo estipulado con el Decreto 2685 de 1999 era de dos (2) meses (art. 190). Con la nueva medida se busca agilizar las operaciones en aduana y evitar la acumulación de mercancías en los depósitos aduaneros.

autoridad aduanera; errores de descripción de la mercancía, mercancía no relacionada en la guía de envíos y; detección de mercancía prohibida para la importación.

A modo de conclusión, se tiene que el Decreto 390 de 2016 distinguía entre tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa. De acuerdo a la disposición legal contenida en el Decreto 390 de 2016, la importación de mercancías a través de la modalidad de envíos de entrega rápida o mensajería expresa se encontraba normatizada en el artículo 276 (referente a las restricciones), artículo 287 y 288 (sobre los documentos que deben acompañar la mercancía que ingresa por esta modalidad), artículo 285 (sobre la declaración de valor de la mercancía), y artículo 286 (sobre la categorización de envíos de entrega rápida). En esta misma línea, diferentes artículos de la Regulación Aduanera se refiere al cumplimiento de formalidades aduaneras y responsabilidad del operador. No obstante, el mencionado Decreto fue derogado a través del Decreto 1165 de 2019, el cual retoma el modelo del derogado Decreto 2685 de 1999, en donde el Tráfico Postal y Envíos Urgentes se vuelven a considerar una sola modalidad de importación (art. 142), hace pequeños cambios sobre los requisitos de los envíos que arriben al país por la red de correos y envíos urgentes contenidos en el Decreto 2685 de 1999, dejando de lado la categorización contemplada en el Decreto 390 de 2019; establece la presentación de información a la aduana por los intermediarios de la modalidad a través de los Servicios Informáticos de la Dian (art. 257); establece las zonas primarias como zonas de recibimiento de estas mercancías (art. 257); define los casos en los que se da lugar al cambio de modalidad a razón del no cumplimiento de los requisitos de las mercancías que llegan por envíos urgentes (art. 258) y las diferentes soluciones que sobre estas se pueden ejecutar, así como las distintas obligaciones de los intermediarios de esta modalidad de importación (art. 264).

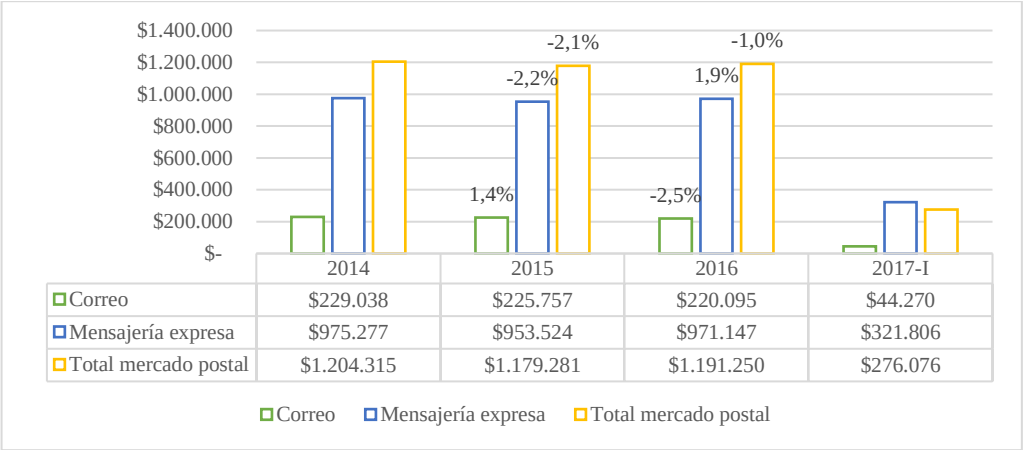
3 Comportamiento del Mercado de Envíos Urgentes en Colombia

La información para el desarrollo de este apartado ha sido rescatada, principalmente, del informe realizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (UT CRC POSTAL, 2017), titulado: *Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta, Informe 2. Documento caracterización de oferta y demanda y problemáticas evidenciadas en el sector*. Del mismo modo se ha rescatado información contenida en los boletines trimestrales del sector postal, publicados en Internet por el Ministerio de Tecnologías de la Información las Comunicaciones - MINTIC.

La mensajería expresa comprende dos segmentos: individual y masivo, y esta constituye uno de los segmentos del mercado de servicios postales físicos. Los envíos individuales se definen como "entrega de un objeto postal para ser entregado a un único destinatario" (Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC, 2018, p. 37); y los envíos masivos son definidos como "cantidad plural de objetos postales entregados por un único remitente al operador postal con el fin de que sean distribuidos a un número plural de destinatarios" (p. 37).

El servicio de mensajería expresa ocupa un lugar importante en el mercado postal colombiano, con ingresos anuales que rondan el billón de pesos anuales (UT CRC POSTAL, 2017). En la siguiente gráfica se aprecia que entre el 2014 y 2016 las tasas de crecimiento de este sector fueron inferiores a las del crecimiento económico del país.

Gráfica 1. Mercado postal en Colombia - Ingresos



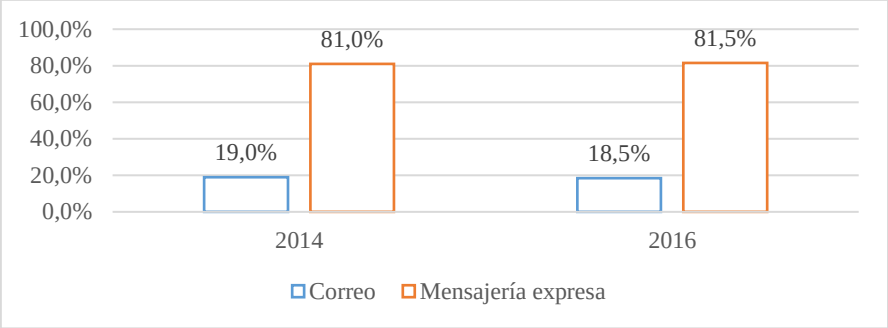
Nota: Millones de pesos reales de agosto de 2017 y variaciones porcentuales promedio. Los datos del año 2017 corresponden al primer trimestre de dicho año.

Fuente: (UT CRC POSTAL, 2017, p. 21)

En tanto que la tasa de crecimiento económico promedio anual entre 2014 y 2016 fue del 2,5%, el sector postal decreció a tasas promedio de 0,5% entre 2015 y 2016, lo que equivale a un crecimiento inferior al nacional por el orden del 3%.

Por otro lado, los operadores de mensajería expresa generan más del 80% de los ingresos del sector postal en Colombia, en tanto que los Servicios Postales Nacionales (SPN) representan menos del 20% del mismo. Este comportamiento se explica por la mayor eficiencia del servicio de mensajería expresa.

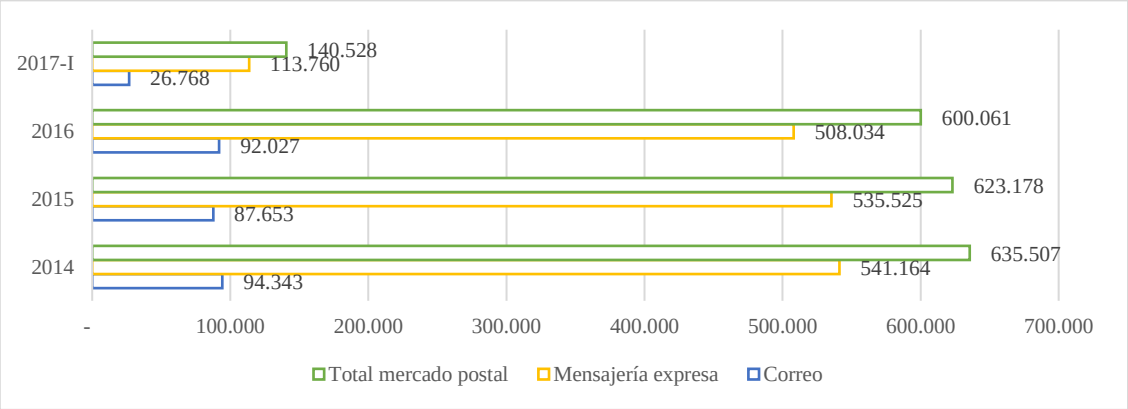
Gráfica 2. Estructura del mercado postal en Colombia 2014-2016. Participación porcentual en ingresos



Fuente: (UT CRC POSTAL, 2017, p. 22)

En lo referente al volumen, en el 2016 se reportó alrededor de 600 millones de piezas postales, presentando una reducción del 3,8% respecto al año anterior. Concretamente, el sector de mensajería expresa presentó una caída del 3,71% en el volumen de piezas, lo cual se explica, en parte, por el menor crecimiento económico a nivel nacional y también por el mayor uso de medios digitales para el envío de información.

Gráfica 3. Mercado postal en Colombia - Miles de envíos de piezas postales

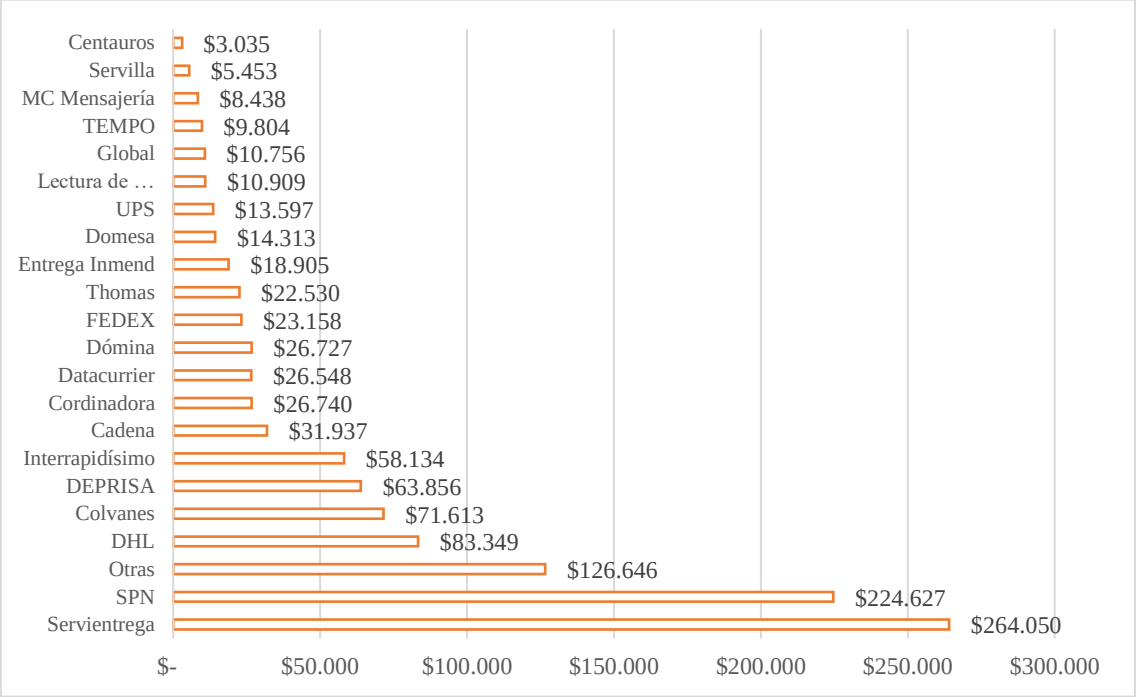


Fuente: (UT CRC POSTAL, 2017, p. 24)

Como se aprecia, el volumen de envíos postales por mensajería expresa disminuyó 5,5% entre el 2014 y 2016, al contrario de los SPN que presentaron un crecimiento en el mismo lapso. Cabe resaltar que la disminución en la oferta del servicio de mensajería expresa obedece también a la participación de operadores sin licencia, tales como el servicio de mensajería ofrecido por empresas de transporte o por aplicaciones web.

Respecto a los actores que participan en el mercado postal en Colombia, en la siguiente gráfica se aprecian las principales empresas protagonistas del mismo de acuerdo a sus ingresos. Nótese que Servientrega es la empresa con mayor participación en el mercado, seguida por SPN, quienes en conjunto representan más del 42% de los ingresos totales del mercado en estudio.

Gráfica 4. Principales operadores del sector postal en Colombia, año 2006



La categoría “Otros” corresponde a 167 empresas cuyos ingresos anuales son inferiores a $ 3.000 millones, quienes representan el 11% del mercado.

Fuente. (UT CRC POSTAL, 2017, p. 32)

En la siguiente tabla se aprecia el comportamiento del mercado de envíos postales individuales presentado entre los años 2014 y 2016, evidenciándose además la variación entre ellos. Se reportan las entradas internacionales, salidas internacionales, movimientos locales, movimientos nacionales y el total de flujos que presentó este mercado en el periodo de tiempo mencionado. El mercado postal se ha dividido en: mercado de correo – envíos individuales, mercado de mensajería expresa – envíos individuales; y el mercado agregado de envíos individuales, que no es más que la suma de los dos anteriores.

Tabla 2. Mercado de envíos individuales en Colombia. Correo y mensajería expresa

Mercado de Correo - Envíos Individuales					
Segmento/Año	**2014**	**2015**	**Variación 2014-2015**	**2016**	**Variación 2015-2016**
Internacional E	5.588	3.349	-40%	10.165	204%
Internacional S	832	354	-57%	715	102%
Local	17.512	18.783	7%	19.776	5%
Nacional	29.122	25.631	-12%	28.146	10%
Total mercado postal	$ 53.054	$ 48.117	-9%	$ 58.802	22%

Mercado de Mensajería Expresa - Envíos Individuales					
Segmento/Año	**2014**	**2015**	**Variación 2014-2015**	**2016**	**Variación 2015-2016**
Internacional E	40.184	30.406	-24%	41.101	35%
Internacional S	50.714	66.728	32%	94.401	41%
Local	72.246	75.902	5%	84.372	11%
Nacional	402.929	399.508	-1%	434.851	9%
Total mercado postal	$ 566.073	$ 572.543	1%	$654.725	14%

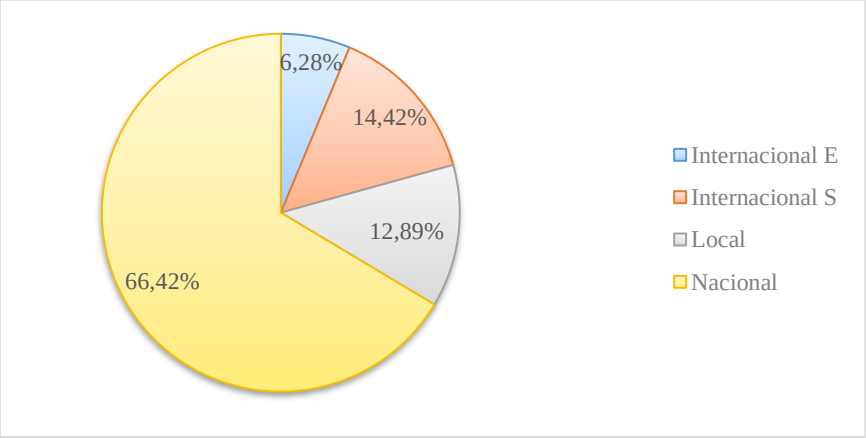
Mercado Agregado de Envíos Individuales					
Segmento/Año	**2014**	**2015**	**Variación 2014-2015**	**2016**	**Variación 2015-2016**
Internacional E	45.772	33.754	-26%	51.266	52%
Internacional S	51.546	67.081	30%	95.116	42%
Local	89.757	94.685	5%	104.148	10%
Nacional	432.051	425.140	-2%	462.997	9%
Total mercado postal	$ 619.127	$ 620.660	0%	$713.528	15%

Los valores están expresados en millones de COP $ corrientes.

Fuente: (UT CRC POSTAL, 2017, p. 68)

Sobre la participación en el mercado de mensajería expresa de envíos individuales, en el 2016 los envíos internacionales (Internacional S) presentaron una participación del 14,42%, y los ingresos internacionales (Internacional E) representaron el 6,28% del mercado, lo que indica una participación pequeña.

Gráfica 5. Participación en el mercado de mensajería expresa - Envíos Individuales

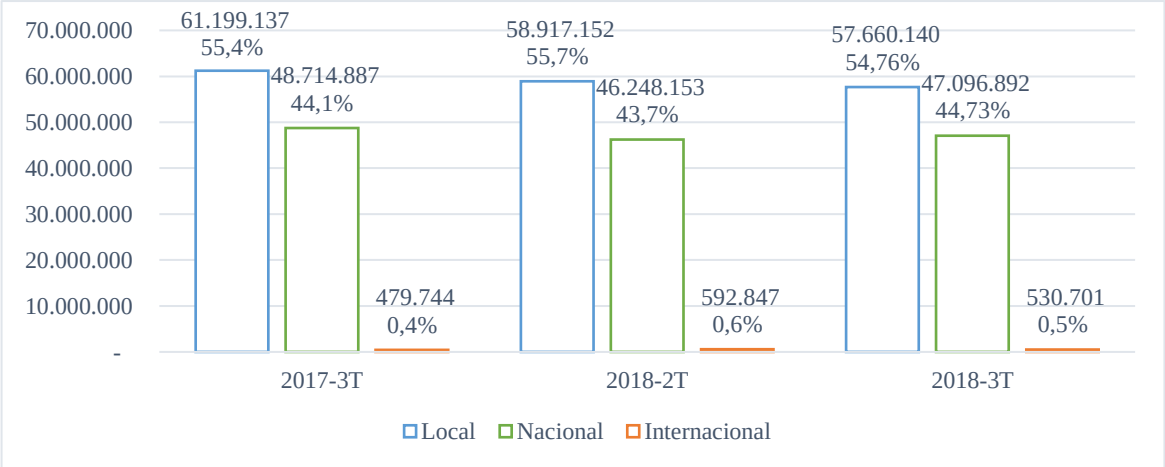


Fuente: (UT CRC POSTAL, 2017)

En los reportes del MINTIC respecto a la participación y envíos internacionales totales (entrantes y salientes), publicados en el *Boletín trimestral del sector postal, 3er trimestre año 2018*, el cual fue su última publicación realizada a junio de 2019, se comparan los datos del tercer trimestre del 2017, segundo trimestre de 2018 y tercer trimestre de 2018.

En la gráfica siguiente se ilustra el número de envíos realizados a nivel local, nacional e internacional por los operadores de mensajería expresa, incluyendo además su nivel de participación en el mercado. En dicha gráfica el ámbito internacional contempla tanto entradas como salidas.

Gráfica 6. Participación y número de envíos por ámbito realizados por los operadores de mensajería expresa

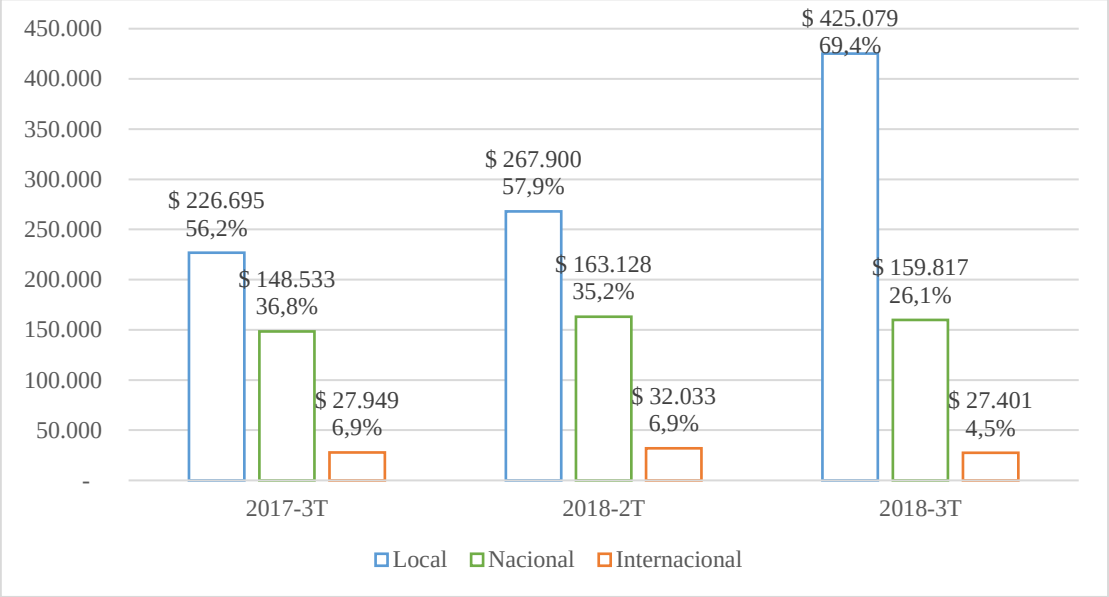


Fuente: (Colombia, MINTIC, 2018, p. 28)

Como se puede apreciar, en mayor número de envíos de mensajería expresa se realiza en el ámbito local, contando con una participación superior al 50% en todos los periodos señalados, le sigue el ámbito nacional con una participación que oscila entre el 43 y 45%, y una participación mínima del ámbito internacional, cuya participación varía entre el 0,4 y 0,6%. Este último ámbito comprende tanto entradas como salidas internacionales.

Los ingresos asociados a los envíos por mensajería expresa presentaron un comportamiento creciente, encontrando que a pesar de que el servicio de mensajería expresa en el ámbito internacional apenas abarca el 0,5% de los envíos, esta genera entre el 4,5 y 7% de los ingresos del sector, tal como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 7. Ingresos del servicio de mensajería expresa por ámbito



Valores expresados en millones de pesos.

Fuente: (Colombia, MINTIC, 2018, p. 33)

En la siguiente tabla se detallan los datos correspondientes al número de ingresos internacionales en el servicio de mensajería expresa, mostrando la participación de cada uno de los operadores.

Los operadores que dominaron el sector postal de entradas internacionales por mensajería expresa en el tercer trimestre del 2018 fueron Federal Express Corporation y DHL Express Colombia LTDA., las cuales en conjunto abarcan más del 90% de este mercado. El total de ingresos reportados para dicho periodo presentó una contracción del -3,39% respecto al trimestre anterior, pasando de COP $ 8.198.333.963 a COP $7.920.311.374. Esta variación no es proporcional al peso total de las encomiendas reportadas, el cual aumentó en un 45,6% al pasar de 276.490 kg en el segundo trimestre de 2008, a 402.703 kg en el tercer trimestre del mismo año. Finalmente, el total de encomiendas en el tercer trimestre del 2018 fue superior al del trimestre anterior, siendo de 254.164, con un incremento del 26,96%.

Valga precisar que, al hacer la operación matemática, de evidencia que, en promedio, las encomiendas del tercer trimestre de 2018 tuvieron un peso de 1,55 kg, en tanto que en las del segundo trimestre del mismo año fue de 1,38 kg, lo cual explica la falta de proporcionalidad en la variación de los ingresos reportados frente al peso total de las encomiendas enviadas, considerando además que el cobro se hace según los rangos de pesaje que cada operador maneja.

Tabla 3. Número de envíos de entrada internacional e ingresos de mensajería expresa

Operador	Número de envíos		Peso		Ingresos COP$		Partic.
	2T-2018	3T-2018	2T-2018	3T-2018	2T-2018	3T-2018	
FEDERAL EXPRESS CORPORATION	78.755	76.823	72.442	70.816	3.835.866.225	3.672.051.529	46,36%
DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA	21.090	20.276	42.843	39.624	3.412.586.890	3.535.322.672	44,64%
JET BOX S.A.	7.350	6.846	3.335	3.106	202.226.085	188.194.280	2,38%
WORLD COURIER DE COLOMBIA S.A.	50	86	89	177	57.336.810	136.923.481	1,73%
MAKRO LOGISTICS GROUP SAS	116	963	376	3.086	5.219.580	81.951.065	1,03%
UPS SERVICIOS EXPRESOS S A S	43.267	42.675	39.220	39.804	439.974.843	81.599.809	1,03%
CLICK MAIL S.A.	411	346	1.121	730	49.195.995	51.651.115	0,65%
AVIAEXPRESS LTDA	3.285	2.204	4.496	3.123	69.505.690	51.185.653	0,65%
TRANEXCO S.A.		44.147		83.045		17.533.949	0,22%
LARS COURRIER S.A.		13.336		33.539		14.978.974	0,19%
ENVIACOL COLOMBIA SAS	230	295	655	829	10.866.594	13.453.600	0,17%
USA CO COLOMBIAN WORLDWIDE	7.309	8.810	20.196	22.619	12.017.665	13.088.030	0,17%
VM CARGO SERVICES LTDA	4.160	3.820	7.277	8.350	11.592.790	12.636.129	0,16%
SPEEDWAY EXPRESS DE COLOMBIA	203	230	464	556	10.395.250	12.631.100	0,16%
CARGO ZONE ETC & CIA. LTDA	4.593	4.194	8.434	7.578	11.847.419	11.988.298	0,15%
NEW EXPRESS MAIL LTDA	14.179	9.030	35.453	52.384	37.990.259	7.860.114	0,10%
L&D COLOMBIA LTDA	290	194	434	237	8.854.889	6.069.741	0,08%
BEYOND BORDER INTERNATIONAL		17.431		27.025		5.925.643	0,07%
J&G BUSINESS COURIER S.A.		2.385		5.979		4.176.461	0,05%
J & V TRADING GROUP SAS	2.043	73	5.655	95	2.409.697	1.089.732	0,01%
PREMIER GLOBAL SERVICE LIMITADA	5.662		11.795		12.458.108		0,00%
MAR EXPRESS S A S	7.171		22.133		7.940.800		0,00%
J & S CARGO LIMITADA	17		73		48.374		0,00%
TOTAL	**200.181**	**254.164**	**276.490**	**402.703**	**8.198.333.963**	**7.920.311.374**	

Fuente: (Colombia, MINTIC, 2018)

Como conclusión, el servicio de mensajería expresa ocupa un lugar importante en el mercado postal colombiano, generando más del 80% de los ingresos del sector postal nacional, a través de la movilización aproximada de 600 millones de piezas postales. Uno de los factores que afectan el mercado legal de mensajería expresa en Colombia es participación de operadores que no cuentan con licencia para tal actividad, como lo es el caso de empresas de transporte y aplicaciones web.

Las cifras del mercado permiten distinguir que, a pesar de que el servicio de mensajería expresa en el ámbito internacional apenas abarca entre el 0,4 y 0,6% de los envíos, su participación genera entre el 4,5 y 7% de los ingresos del sector. Finalmente, las empresas más destacadas en este ramo son Federal Express Corporation y DHL Express Colombia LTDA., las cuales en conjunto abarcan más del 90% de este mercado.

Capítulo II. Factores que Posibilitan la Práctica del Contrabando

4 Análsisis de Entrevistas a Comerciantes Importadores y Cladec

En el desarrollo de esta investigación se realizó una entrevista semiestructurada a cinco comerciantes, importadores de mercancía, por medio de la cual se buscó identificar su precepción respecto al trabajo que desarrollan las autoridades aduaneras en el control del ingreso de mercancías al país, circunstancias que pueden estar siendo aprovechadas por algunos importadores para ingresar mercancía ilegal, y también la identificación de factores que posibilitan o motivan la práctica del contrabando.

También se entrevistó a una representante del CLADEC, que es una agremiación de empresas de mensajería expresa en Colombia.

Si bien la intención en el desarrollo de esta investigación ha sido hacer énfasis en la práctica de contrabando técnico en el régimen de importación por mensajería de entrega rápida, es de precisar que la dificultad en la obtención de las entrevistas con los importadores que realicen importaciones primordialmente por mensajería de entrega rápida ha obligado a un abordaje más generalizado del tema; no obstante, como se puede apreciar en el análisis que a continuación se presenta, algunas experiencias de los participantes entrevistados permiten no perder el punto central de este estudio.

El análisis de las entrevistas que se presenta a continuación ha permitido el reconocimiento de los siguientes elementos de análisis: caracterización de los participantes, medios usados para el transporte de la mercancía, dificultades en aduana, problemas en carretera, participación de agentes aduanero en el contrabando, factores legales, factores económicos, factores culturales, otros factores y factores que motivan la legalidad.

Finalmente, los análisis de dichos elementos se han contrastado con otras fuentes de información tales como artículos de noticias, informes, investigaciones y documentos relacionados con el tema.

4.1 Caracterización de los participantes

Se contó con la participación voluntaria de cinco comerciantes que se dedican a la importación de mercancías al territorio nacional. En la tabla que se presenta a continuación se presenta en detalle el tipo de mercancía que importan, país de origen de la mercancía, medios de transporte para la importación y años de experiencia en esta actividad

Tabla 4. Caracterización de participantes importadores

Participante	Tipo de mercancía	País de Origen	Transporte	Años de experiencia
Importador1	Bisutería y juguetería	China	Marítimo y aéreo	7 años
Importador 2	Lujos para carros	China	Marítimo	4 años
Importador 3	Ropa	China	Marítimo	8 años
Importador 4	Ropa	China	Marítimo y aéreo	7 años
Importador 5	Repuestos para motores diésel	Estados Unidos, India y España	Marítimo y aéreo	25 años

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Medios usados para el transporte de la mercancía

Al indagar a los participantes qué medio utilizan para el transporte de las mercancías al país, todos afirmaron que primordialmente recurren al transporte marítimo, no obstante, tres de ellos afirmaron utilizar con alguna frecuencia el transporte aéreo. Dentro de las razones expuestas por dichos participantes para el uso de transporte aéreo se encuentran el tiempo y la seguridad.

> Importador 1: Cuando es harto, marítimo. Cuando hay mercancías que de pronto se pueden enviar por avión y que dejan margen –porque es que en avión siempre es mucho más caro– entonces, tiene que ser algo que se esté vendiendo mucho y que dé el margen para traerlo por avión y que sea poquito.
>
> Importador 4: Marítimo más que todo. Un 90% de la mercancía viene por medio marítimo. El 10% que se trae por avión es muy complicado porque es muy costoso; se hace más que todo por tiempo.
>
> Importador 5: Para lo que es de India y Estados Unidos, todo lo trabajo aéreo. Para lo que traigo de España, todo lo traigo por vía marítima […] Así salga un poquito más caro pero sale más seguro, porque es que entre la zona franca y llegar acá al almacén siempre había bastante pirata terrestre y cogían y se robaban y atracaban los carros. Por eso, por seguridad, decidí traer la mercancía por avión […]

De acuerdo a la DIAN (2018), el 97% de la carga que ingresa al país lo hace por medio marítimo, 2,5% por medio terrestre, 0,5% por medio aéreo y apenas un 0,1% ingresa por transporte fluvial. En lo que respecta al transporte aéreo, el 89% de la carga arriba al Aeropuerto el Dorado, seguido por los aeropuertos José María Córdoba (5%), Alfonso Bonilla Aragón (3%) y Ernesto Cortissoz (3%).

En concordancia con lo expuesto por los participantes, el transporte aéreo de la mercancía representa diferentes ventajas, entre ellas: (i) la seguridad, por cuanto se minimiza el riesgo de robo, pérdida o deterioro de la mercancía; (ii) rapidez, por cuanto se supera por mucho el envío por vía marítima, aún más cuando se habla de largas distancias; y (iii) logística y trámites, teniendo en cuenta que los trámites para el transporte aéreo pueden resultar más sencillos y menos dispendiosos (Ertransit.com, 2017).

A pesar de las ventajas mencionadas, el transporte puede también presentar factores no favorables para el importador, como lo son: (i) alto costo en relación con otros medios de transporte; (ii) capacidad de carga limitada, especialmente para cargas de gran dimensión; y (iii) la prohibición normativa que pueda presentarse para algunos materiales o productos (Ertransit.com, 2017).

4.3 Dificultades en aduana

Con el fin de enfatizar en el uso de transporte aéreo, se indagó a dichos importadores sobre sus experiencias en aduana cuando han recurrido al transporte aéreo, encontrando problemas de valorización, desconocimiento de la norma, decomiso y pérdida de la mercancía. Se destaca una de las anécdotas compartida por el Importador 1, quien expuso:

> Entrevistador: Cuando ustedes hacen las importación por avión, ¿qué modalidad utilizan?, ¿mensajería expresa?
>
> Importador 1: Cuando enviamos así… por eso de DHL…
>
> Entrevistador: ¿Bajo la modalidad de correos urgentes?
>
> Importador 1: Por *Courier*.
>
> Entrevistador: Y ustedes ahí… ¿no incurren en un contrabando técnico cuando traen mercancía de esa manera?
>
> Importador 1: Pues yo de eso no estaba muy enterado, hasta que con la persona que me nacionalizaba tuvimos un problema y perdimos la mercancía por eso. Porque por *Courier* es una forma de hacer contrabando porque a veces esas agencias de aduana… o sea, cuando uno entra directamente con DHL ellos… a veces se va disque a la DIAN, y la DIAN le valoriza a uno y hay que hacer la nacionalización de la mercancía y pagar sobre eso. Y… ¿cómo le explicara?
>
> Entrevistador: Ustedes desconocían la norma, entonces les decomisaron la mercancía…
>
> Importador 1: ¡Exactamente! Entonces, yo no volví a traer mercancía por aéreo por eso […]

Una experiencia similar fue expuesta por el Importador 4, quien expresa que le ha sido decomisada la mercancía en diferentes ocasiones, situación que logra superar.

> Importador 4: Sí, he tenido bastante problema, me han decomisado la mercancía varias veces por los papeles, porque muchas veces en los papeles no aparecen las especificaciones en los manifiestos… Pero igualmente se resuelve, porque se está declarando, pero no se declara la prenda como tal; entonces ese es el inconveniente que se ha tenido cuando se trae por medio aéreo.

Para los casos mencionados, aplican las formalidades aduaneras que abarcan la entrega de información anticipada, la presentación del Manifiesto de Envíos de Entrega Rápida con sus respectivas guías de envíos. Téngase presente que el operador de envíos tiene oportunidad de hacer correcciones, modificaciones o adiciones sobre la información de los documentos de viaje, sin que ello dé lugar a medidas de sanción (ver Decreto 390 de 2016, art. 199, parágrafo 1.)

También debe reconocerse el proceso operativo que debe cumplir la empresa transportadora como lo es la presentación del manifiesto y de cada una de las guías individuales que componen la declaración simplificada, que, de acuerdo a la entrevista desarrollada con el CLADEC, hace las veces de declaración de importación.

Sobre este aspecto, se cuestionó al CLADEC sobre la necesidad de una ampliación de responsabilidades a las empresas que prestan el servicio de correos urgentes para evitar el desarrollo del contrabando técnico por esta modalidad, ante lo cual, se expresó:

> CLADEC: […] digamos que la ampliación de responsabilidades no sería el camino porque las normas las tienen. Lo que pasa es que acá hay un tema de poca inspección y profundidad de las autoridades para llegar realmente a la forma como estas compañías pueden hacer el contrabando.

No obstante, también se hace referencia a un problema de coordinación a tiempo entre agentes, haciendo referencia al siguiente caso de ejemplo:

> CLADEC: Yo ahí ya sé que se declararon como libros. Obviamente cuando yo los subo al sistema ya sé que son libros, que van para Chía, que pesan tantos kilos y que valen tantos dólares. Pero ¿cuál es el problema?, es el tema del ocultamiento. Tu dentro de libro puedes traer, por ejemplo, billetes, diamantes u otras cosas que no declaraste. Yo como operador o intermediario no puedo hacer apertura de ese envío porque me toca con la autoridad aduanera, fiscal o policial que me autorice a mí como intermediario hacer apertura del paquete porque sospecho que me camuflaron unos diamantes…

Por otra parte, los participantes también manifestaron dificultades en aduana cuando su mercancía llega por medio marítimo, las cuales han tenido que ver con los trabajos realizados principalmente por DIAN y la POLFA en trabajos de inspección y valorización. Los inconvenientes en la valorización de mercancías se deben, de acuerdo a los entrevistados, a que los agentes de aduana no tienen conocimiento pleno sobre las mercancías, lo cual les lleva a ser arbitrarios en su concepto.

> Importador 1: Fuimos a legalizar unos areticos en china que nos valieron a 0,7 yuanes… 334 pesos, más el 5% que cobra el chino allá… entonces son más o menos 351 pesos, a eso nos quedaba en China el arete. […] Entonces

> imagínese que llegó acá la mercancía y los de la DIAN nos valoraron eso disque a 4500 pesos cada uno. Entonces resulta que esa gente de la DIAN y todos ellos andan desinformados […] entonces yo prefiero dejarlo perder porque así lo saque a quién se lo voy a vender tan caro, nadie me lo va a comprar. Entonces por eso hay gente que cuando la DIAN valoriza mucho la mercancía, es preferible dejarla perder.

En este mismo sentido, el Importador 5, quien trabaja con repuestos para motores diésel, también recalca la falta de conocimiento por parte de los agentes y autoridades de control y el trabajo que realizan:

> Importador 5: […] a ellos les falta mucha tecnología. A ellos les toca que implementen mucha más tecnología y que sean mucho más especializados porque ellos no saben qué es un pistón, qué es una camisa, mucho menos la procedencia, mucho menos los precios. Entonces ellos tienen que coger y tener más tecnología y más conocimiento para eso.

Respecto a las mencionadas situaciones, conviene aclarar que la aprehensión de mercancía es "una medida cautelar consistente en la retención de mercancías, medios de transporte o unidades de carga, mientras la autoridad aduanera verifica su legal introducción, permanencia y circulación dentro del Territorio Aduanero Nacional" (Agta Abogados, 2019); en tanto que en el decomiso la mercancía, medios de transporte y/o unidades de carga pasan a poder de la Nación, por cuanto no se acredita el cumplimiento de los trámites para su introducción legal, permanencia y circulación en el Territorio Aduanero Nacional (Agta Abogados, 2019).

De manera detallada, en el artículo 221 de la Regulación Aduanera se especifican en qué casos se da lugar a la aprehensión de mercancías, reconociéndose entre ellos dudas sobre el valor de la mercancía. En Colombia son aplicadas las normas de valoración contempladas en el Acuerdo de Valoración de la OMC. Sobre este tema y los problemas de valoración expresados por los entrevistados, Gabriel Ibarra Pardo (2013) hace mención de diferentes incoherencias y contradicciones que dan lugar a cierto nivel de inseguridad jurídica para los usuarios aduaneros respecto a las reglas y procedimientos que son aplicados para la valoración de las mercancías.

Dentro de los aspectos señalados por Ibarra (2013) se resaltan: la cuantía de la garantía, valor agregado en el exterior para las mercancías que han sido exportadas con fines de transformación y luego reimportadas al territorio nacional, así como importaciones en consignación.

4.4 Problemas en carretera

Los participantes compartieron experiencias sobre los trabajos realizados por la POLFA en carretera o fuera de la aduana, lo cual ha demorado su disposición. Tal como se puede evidenciar a continuación, en dichas experiencias se presentan casos de abuso por parte de las autoridades, buscando sacar beneficio económico del importador a cambio de no demorar la disposición de la mercancía.

> Importador 1: […] usted viera qué chicharrón acá en carretera con la POLFA… yo voy con mi contenedor, voy bien de papeles, y me paran y me dicen que tienen que inspeccionar el carro, y me dicen que nosotros pudimos haber pagado todo en la DIAN pero que ellos también tienen que inspeccionar; entonces yo iba cogido de la tarde, con un contenedor el 25 de noviembre que tengo a los clientes esperando a que les llegue con la mercancía por la temporada de diciembre, y resulta que estos [la POLFA] me dicen que hay que llevar el contenedor a la zona franca para hacer la revisión de la mercancía. Entonces uno a eso le tiene pánico porque ellos llegan y abren el contenedor, un día van y miran una o dos cajitas, miran, y a usted le pueden demorar el contenedor 15 o 20 días, entonces yo ya pierdo mi venta de la temporada. ¿Entonces qué tiene que hacer uno?, para que me dejen pasar: pague. Toca pagar, y siga derecho.
>
> Entrevistador: No sé si me quiera responder la pregunta, pero ¿cuánto puede llegar a pagar un importador al policía o a los policías para que no lo pongan en esa situación?
>
> Importador 1: Pues ellos después de que vean que no es mucha la mercancía, por ahí 500 mil pesos o un millón; pero si ven alguna anomalía, ahí sí se va más largo. La verdad no sé porque no hemos tenido esos problemas.

Otro caso es expuesto por el Importador 5, a quien le fue incautada mercancía de manera arbitraria.

> Importador 5: Una vez traje una mercancía de la India y me cogieron, me pararon, me la incautaron en Cali que por que era muy barata. Puse un abogado y yo iba ganando el caso, hasta que un magistrado llegó y dijo que no, que yo perdía el caso. Se me perdió la mercancía como por 60 mil dólares y recuerdo bien que la habían arreglado para el batallón de mantenimiento. Después traje otro conteiner igual, completo, y pasó sin ningún problema.

Como se puede apreciar, las experiencias de los participantes se surten de casos en los que los agentes de aduana ejercen un control desleal sobre las mercancías que deben revisar e inspeccionar, lo que obliga a los importadores a pagar vacunas o sobornos para agilizar el paso en la aduana, o también para no ser molestados en carretera, a pesar de tener sus papeles en regla.

Sobre este aspecto, en algunos diarios del país se han publicado denuncias contra el director de la POLFA por actos de corrupción (EHNociticias.com, 2018) y por la realización de operativos de control sin contar con los requisitos necesarios para ello (Colprensa, 2019). No obstante, el trabajo realizado por la POLFA en el 2018 es resaltado por sus resultados en la lucha contra el contrabando, documentándose la desmantelación de 46 grandes mafias, más de 220 personas capturadas y la desarticulación de 23 estructuras dedicadas a este delito (Semana.com, 2019).

4.5 Participación de agentes aduaneros en el contrabando

Los participantes coinciden en afirmar que el trabajo realizado en aduana por las instituciones de control no es suficiente para evitar la entrada ilegal de mercancías al país, teniendo que la participación de los agentes aduaneros se ha convertido para ellos en un negocio, lo que hace más fácil y viable para los importadores importar mercancía de manera ilegal.

> Importador 1: […] es que eso se volvió ya un negocio. Si quiere que le diga, es más negocio hoy día importar sin pagar impuestos que importar legalmente, porque usted viene ilegal y sigue derecho. Si uno viene legal lo molestan por todo. A los únicos que no molestan son a las grandes superficies; a ellos les llegan los contenedores y tienen todo automático. Entonces una grande superficie puede traer un contenedor de televisores y decir que ahí vienen envases plásticos […] Entonces, también lo que pasa es que ahora hay una guerra de poderes entre la DIAN y la POLFA, entonces eso es donde está el chicharrón.
>
> Entrevistador: ¿Usted habla de una complicidad por parte de las autoridades aduaneras?
>
> Importador 1: Claro, de la policía aduanera, de la DIAN, de todo. Hasta los mismos de la DIAN son los más duros que hay con las agencias para entrar mercancía de contrabando.
>
> Importador 3: Entonces, hay un problema y que todo es torcido. Acá entra más fácil el contrabando que lo legal. ¿Por qué la gente entra contrabando?, porque es más fácil, es más fácil pagar una vacuna –o como se le diga allá en la aduana- a tener uno acá una empresa formalizada […] Si uno no tiene nada de eso, pero si tiene plata, es más fácil hacer contrabando que tener una empresa legal […] hay ciertas compañías fantasmas que entran la mercancía, ellos ya tienen arreglada [sobornada] a la gente de la DIAN, y simplemente le pagan a ellos y ellos te hacen llegar la mercancía. Ellos ya tienen adentro un contacto. Lamentablemente hoy día así es más fácil, aunque no es algo de lo que uno pueda enorgullecerse, pero es más fácil traer contrabando que traer legal.
>
> Entrevistador: ¿Es más fácil traer mercancía de contrabando que cumplir con la norma para la importación de mercancía?
>
> Importador 4: En muchos casos, sí. En cuestión de la ropa es mucho más fácil porque con la ropa molestan mucho. Por un pequeño detalle le pueden a uno

> demorar un contenedor hasta seis meses o más; en cambio, si se trae la ropa por contrabando, la carga demora apenas 45 días en llegar.

Dicha participación cómplice de los agentes de las entidades de control aduanero se ha identificado como uno de los escalones más importantes que posibilitan el tráfico ilegal de mercancías en los puertos, lo que se suma a una serie factores económicos, legales y "culturales" que facilitan dicha práctica.

En este mismo sentido, el CLADEC se manifiesta respecto a la complicidad y participación de los mismos agentes de control e inspección en aduana:

> CLADEC: Todas las sanciones están, pero si un inspector quiere dejar pasar una carga que cuesta 300 dólares y la están declarando por 1.000, o simplemente no la declaró y la está dejando pasar… ahí está realmente el meollo del problema para nuestro régimen: la falta de control por parte de la administración.

En esta misma línea el CLADEC busca explicar qué factores favorecen la corruptibilidad de los agentes de aduana, exponiendo:

> CLADEC: […] porque se encuentra en los puertos de ingreso de carga a inspectores con unos salarios muy bajos, lo que los hace corruptibles. Entonces, si por dejar pasar las camisetas le ofrecen a estos inspectores un millón quinientos mil, eso es lo que ellos se ganan en un mes.
>
> […] Así, comienza a contaminar el sector con estos inspectores y hay inspectores que se le miden a cualquier cosa en el proceso de llegada. Ellos no están incluyendo desde el mismo origen el tipo de carga que tienen allí; ellos pueden, a través de una descripción diferente, decir que ahí se tienen otro tipo de cosas y cuando el proceso ya ha sido identificado, el inspector deja pasar la carga y no pasa nada.

Lo manifestado por los entrevistados sobre la participación de los agentes de las autoridades de control no es algo nuevo en el medio, de hecho, diferentes artículos de noticia permiten corroborar que este es un problema que se mantiene y que posibilita día a día el contrabando.

En el año 2002, el diario El Tiempo publicó una noticia sobre la práctica del contrabando en la zona de Maicao, describiéndose que "la DIAN, en Bahía Portete y Puerto Nuevo, es la primera en fomentar el contrabando" (Zarate, 2002, párr. 2), debido a que los agentes de la institución cobraban mordidas a los comerciantes por permitir ingresar mercancías de de manera ilegal, llegando a presentarse sobornos que iban desde 40 a 100 millones de pesos por la carga de un barco.

Caso similar fue publicado en el año 2018 cuando seis funcionarios de la DIAN fueron responsabilizados por el cobro de coimas a cambio de modificar deudas y sanciones a

empresas, oscilando sus cobros entre montos de 100 a los 600 millones de pesos (Fiscalía General de la Nación, 2018).

En los casos más resientes se documenta también una red de corrupción de funcionarios de la DIAN por favorecer la entrada de mercancía de contrabando en el puerto de Buenaventura. Este caso se conoció por la publicación en redes sociales de "una vida de lujo" de la hija de uno de los agentes. Los dividendos que los funcionarios recibían por favorecer el contrabando eran ocultados por medio de la constitución de empresas fachada (Semana.com, 2019).

Otro de los casos más recientes también implica a nueve funcionarios de la DIAN, describiendose lo siguiente: "La organización que se dedicaba a desfalcar al Estado a través del incumplimiento de la destrucción de mercancías aprehendidas por la DIAN, sumaban, según la entidad, más de $2.700 millones" (Dinero.com, 2019). El tipo de mercancía con el que se trabajaba en este caso era maquinaria pesada, la cual era comercializada en el mercado negro.

Con lo descrito, es evidente que, tal como lo manifestaron los participantes entrevistados, parte de la problemática que favorece la práctica del contrabando se centra en la participación de los agentes de las autoridades de control en aduana. Si bien los casos reportados de centran especialmente en agentes de la DIAN, no es descartable que también se cuente con la participación de otras entidades.

4.6 Factores legales

En el desarrollo de las entrevistas se evidenció la necesidad de los participantes de recurrir a empresas que ofrecen el servicio de agenciamiento aduanero para la importación de mercancías, encargándose de los procesos y documentación exigidos para cada caso.

> Importador 2: Nosotros hacemos todo legal. Mira, todo tiene manifiesto, todo es legal, todo lo hago legal. Yo importo a través de una empresa y ellos se encargan de todo. Ellos me traen la facturación, papeles, manifiesto, impuesto, todo. Me traen una carpeta con todos los papeles del contenedor que hago traer.

No obstante, en este aspecto, se resaltan aspectos como: el desconocimiento de los comerciantes sobre el proceso y requisitos que deben seguir y cumplir para lograr importar legalmente sus mercancías y las altas exigencias legales para poder importar mercancías sin recurrir a una agencia.

> Importador 3: Aparte de que [para importar sin la intermediación de una agencia] le exigen a uno tener una empresa legal con toda una infraestructura como tal –secretaria, contadores, bodegas para almacenamiento, camiones… todo eso–, entonces en Colombia se ponen unos aranceles muy altos a la entrada de mercancía entonces, si se tiene la empresa que tiene que pagar el IVA, llegar un libro fiscal, tener contadores, manejar facturas… tendría que venderse muy caro para poder suplementar todos estos gastos. El otro camino es recurrir al contrabando […]
>
> Importador 4: Sí, hay demasiado trámite, documento, burocracia… y hay grandes marcas como Koaj, Kenzo… ellos traen mercancía y ellos son los que se empoderan y los comerciantes pequeños quedan maniatados porque no saben qué hacer, entonces les toca por medio de una agencia porque no alcanzan a llenar los requisitos suficientes para traer un contenedor. Entonces en muchos casos lo que hace la gente es seguir pasos que le lleva a hacer contrabando.

Sobre este aspecto, se resalta que los comerciantes perciben que las operaciones de comercio exterior requieren una tramitología que para ellos puede resultar demorada, poco entendible y hacen que las operaciones comerciales no tengan la dinámica que ellos esperan, en este sentido, Barbosa (2018) comenta que actualmente Colombia enfrenta una serie de retos en esta materia, como lo son la adopción del Acuerdo de Bali de la Organización Mundial de Comercio en lo referente al diseño de medidas para facilitar el comercio y eliminar las barreras, o cual guarda concordancia con el Convenio de Kioto de la Organización Mundial de Aduanas.

Con lo anterior, entre las ventajas teóricas de la nueva Regulación Aduanera se destacan mejoras que pueden ayudar a reducir los tiempos tales como: mejor logística operativa, la realización de declaración anticipada, el uso de dispositivos electrónicos, disminución y facilitación de procesos y costos de formalización aduanera (Barbosa, 2018). No obstante, en análisis de lo expresado por los entrevistados no denota en ellos una percepción favorable en cuanto a la tramitología, tiempos, cumplimiento de requisitos y medidas de facilitación de las operaciones, lo cual podría estar motivando el ejercicio del contrabando.

En entrevista con CLADEC, se expone que la nueva Regulación Aduanera permitirá en control elevado de las operaciones, siempre y cuando, claro está, que las entidades de control den cumplimiento riguroso sobre lo dispuesto y las gentes no sean partícipes cómplices de actos fraudulentos.

> CLADEC: Entonces, digamos que hay una apuesta súper clara respecto al 390 en su forma como viene redactada y a implementarse, con todo el rigor y los controles que se pretenden tener para el régimen. Esto podría dar resultados óptimos en la medida que la aduana sí la ejerza […] Entonces, le puedo decir que las herramientas que trae el 390 son absolutamente coherentes con las operaciones que hacen lo operadores de entrega rápida, pero… nuevamente,

> tienen que tener el proceso de instrucción clara por parte de los inspectores y que sigan al pie de la línea lo que trae la reglamentación.
>
> […] Y el 390 también trae buenas herramientas para el control, pero si no tenemos el desarrollo tecnológico ni las herramientas para cerrar las brechas de control y vigilancia, vamos a estar en la misma situación, o peor.

Se resalta además que la aplicación del 390 trae consigo la implementación de herramientas tecnológicas que permiten cruzar información desde el origen hasta el destino de la mercancía, además de mejorar los procesos de inspección.

4.7 Factores económicos

En cuanto al tema económico, los entrevistados expresaron que los gastos que se deben pagar en aduana por la nacionalización de mercancía, los aranceles, impuestos y demás, conllevan a la práctica del contrabando, buscando con esto que su actividad comercial sea rentable.

En el siguiente testimonio el Importador 1 ejemplifica la ventaja económica y de competencia en el mercado que logran los comerciantes que ingresan mercancía de contrabando.

> Importador 1: […] Si yo le pagué, por decir algo, 20 millones de pesos en impuestos para entrar la mercancía, pero otra persona no pagó ningún impuesto sino que pagó las cosas de manera fraudulenta, entonces no pagó 20 millones sino 10 millones para que le pasaran la mercancía. Entonces yo vendo el mismo esfero a 700 pesos, con una rentabilidad no muy alta, y el otro lo va a vender a 600 pesos, entonces él tiene la ventaja en el mercado y me quita los clientes.
>
> Importador 2: El arancel este año subió para nuestros productos, para algunos productos pasó del 5% al 10 y hasta el 15%. Prácticamente todo está al 15%. El IVA siguió el 19%, pero el arancel cambió.
>
> Importador 5: Por ejemplo, se paga un arancel del 10%, más el 19% del IVA, son 29%. Con esa utilidad cualquier contrabandista vive bien, un 29%.

En línea con estas declaraciones de los participantes, en su trabajo de investigación, López, Rivera, y Tirado (2016) exponen que el contrabando afecta de manera directa e indirecta a muchos cormerciantes honestos debido a la competencia desleal que ejercen aquellos logran surtir sus negocios conmercancía ingresada ilegalmente, lo que se suma a la excesiba tributación que deben asumir. Esto hace que el contrabando sea un negocio rentable.

En esta misma línea, Carantón (2016) expone que el contrabando técnico es practicado por muchos importadores con el fin de reducir el pago de impuestos.

Respecto a la manera cómo ha evolucionado el cobro de aranceles en Colombia, Montes (2017) expone que en Colombia el promedio arancelario de Nación Más Favorecida (NMF) pasó de

estar por encima del 40% a finales de la década de los 80, a un 11% en 1996 como resultado de la política de apertura económica. En la actualidad, el nivel es del 5,6% e incluso 3% si se tiene en cuenta la preferencias arancelarias. Con tales niveles, los obstáculos comerciales, según el autor, tienen que ver con otros costos como lo son el transporte, el cual es alto para productos de los sectores minero (25%) y agropecuario (9%), considerando los altos costos de este item dentro del territorio nacional. Cabe citar que: "es más cado traer un container de la Costa Caribe a Bogotá que de China a la Costa" (párr. 6).

A pesar que la reducción de aranceles es un hecho para muchos productos en Colombia, el IVA se ha incrementado, lo cual motiva la práctica del contrabando (Montes, 2017), teniéndose que presenta niveles del 19% y casi el doble para productos suntuarios.

En el caso de la industria textil, a la cual pertenecen dos de los entrevistados en este estudio, se tiene que algunos representanes de la industria colombiana solicitaron en el 2018 que el arancel a prendas importadas fuera de 37,9% para prendas con valor menor o igual a US$20 por kilo, cuando se venía manejando el 40% para prendas con un valor igual o mayor a US$10 por kilo. En el análisis de esta medida se estima que esta decisión puede elevar hasta un punto porcentual el Índice de Precios al Consumidor (Larepublica.com, 2019). Por otro lado, se considera que si bien dicha medida busca proteger la industria textil del país, la medida arancelaria puede dar lugar a una nueva ola de contrabando de esta clase de productos teniendo en cuenta que el país no se encuentra preparado por cuanto no cuenta con los mecanismos de respuesta necesarios para contrarrestarlo de manera eficiente (Ossa, 2019).

Por otro lado, en las entrevistas se habla también de otros factores económicos que motivan la práctica del contrabando, como lo es la alta carga tributaria que deben pagar las empresas en Colombia.

> Importador 1: Es que acá, en este país con una empresa, si uno se descuida, uno termina trabajando para el Gobierno […] Vea algo curioso que ocurre ahora. Los del Gran San que comercializan ropa acá en San Victorino. Ahora salió una resolución de la DIAN que habla de subir los aranceles a la ropa, y allá, en el Gran San el 60% de los comerciantes importan ropa; entones los que importan mercancía hacen su torcido, llegan acá, fabrican una cositas y luego le ponen una etiqueta que dice "Hecho en Colombia", y ya. Entonces, les va mejor así.

Sobre este aspecto, en Colombia las empresas deben responder ante el Estado por una serie de cargas fiscales que hacen que su tasa efectiva de tributación sea, en promedio, del 68,1% incluyendo el pago de parafiscales y seguridad social, o del 64,9% excluyendo dichos ítems.

Tales cargas fiscales son: Impuesto de Renta, Impuesto al Valor Agregado, Retención en la Fuente, Impuesto al Patrimonio, Gravamen a los Movimientos Financieros y Aportes Parafiscales (que aunque no son considerados como tributos, son una carga económica obligatoria para las empresas con empleados contratados laboralmente) (Cwasesorestributarios.com, 2018).

Con lo anterior, Colombia es el tercer país de la región en el cual las empresas pagan más impuesto después de Argentina y Bolivia (Montes S. , 2018). Con esto, lo expresado por el entrevistado sobre la manera como se da lugar al contrabando se justifica por sus practicantes por la cantidad de tributos que deben responder al Estado.

Ligado al factor económico y a la alta carga tributaria que deben cumplir los empresarios, los entrevistados hablan de la mala administración que el Estado hace de los dineros, refiriéndose al alto nivel de corrupción que se vive en el país, lo cual desmotiva el pago de impuestos y aranceles en aduana.

> Importador 1: Yo, todo el mundo… uno con todo el que habla ve todos esos zánganos allá en el congreso ganándose 20, 30 o 40 millones de pesos, gastándose la plata en un poco de cosas, van a hacer una obra y nunca la terminan; entonces la gente se cansa de estar aportando y que no se vea la inversión en la sociedad […] Mi hermano se cansó de pagar impuestos y aparecía en Cámara y Comercio como comerciante, ahora aparece como rentista de capital. Usted no se imagina, ¡pagaba como mil millones de pesos en impuestos en un año! Él decía: "no me estoy ganando eso para ir a pasear, mucho menos para ir a dárselo al Gobierno".

> Importador 3: […] es lamentable que los agentes le cobren una cantidad de dinero a la gente para poder trabajar legal. Si esto fuera más fácil para trabajar legal, y no cobraran esa cantidad de plata, yo estoy seguro que la mayoría de la gente o casi todos trabajarían legal […] [Referente a la práctica del contrabando] Pero es por la necesidad lograr que la actividad comercial sea rentable, porque si no es así, la gente no podría tener un margen de rentabilidad bueno en su negocio […] en este país existe un nivel de corrupción muy alto y eso hace que la gente no quiera pagar impuestos al Gobierno para que los políticos se la roben descaradamente mientras la gente del común busca cómo sacar su familia adelante y ejercer una actividad que le permita tener unos ingresos para sostener a su familia. En este país los impuestos son altos y nada se ve reflejado.

Sobre este aspecto, Restrepo (2019) expone en su artículo que la corrupción le cuesta a Colombia un total de 50 billones de pesos al año, lo que equivale casi a un billón de pesos semanales. Tomando datos del informe Transparencia por Colombia, tan solo en el primer semestre del 2018 se registraron 327 hechos de corrupción. En cuanto a la participación de actores, se expone que el 31% son funcionarios públicos, 30% corresponde a autoridades de

elección popular y 23% a miembros de fundaciones, empresas y corporaciones de carácter privado. Con esto, los entrevistados manifiestan su inconformismo frente a la corrupción del país y justifican, de manera alguna, la actividad del contrabando planteando que el dinero que ellos pagan al Estado es robada y mal administrada por el mismo.

4.8 Factores culturales

Por otra parte, se distingue en la entrevistas un factor cultural o comportamental ligado al contrabando, el cual parte de actitudes de avidez o de "ser vivo" que permiten sacar ventaja de cierto tipo de situaciones, las cuales están motivadas por las altos tributos o aranceles exigidos por el Estado.

> Importador 2. Nadie dice abiertamente que practica el contrabando, porque es algo que de todas maneras es muy difícil de detectar y controlar por parte de las autoridades. Por ejemplo, en China se mueve mucho el comercio, es mucho más grande que acá en Colombia, y es algo difícil de controlar si todo está en regla.
>
> Importador 3: Entonces, hay un problema y que todo es torcido. Acá entra más fácil el contrabando que lo legal. ¿Por qué la gente entra contrabando?, porque es más fácil, es más fácil pagar una vacuna […] Si uno no tiene nada de eso, pero se tiene plata, es más fácil hacer contrabando que tener una empresa legal […] Pues como es todo en este país: lamentablemente todo tiene un precio. Si uno tiene la urgencia […] se sabe que hay alguien allá adentro que se va a torcer o que se va a dejar comprar. Entonces uno recurre es a eso, a buscar a la persona que se pueda dejar influenciar por un pago. Siempre hay una jerarquía: si el de arriba deja entrar, entonces a los otros les toca comer callado para no perder su puesto y seguir con la cadena de ese contrabando. Además no es solo uno, hay mucha gente que está detrás de esto.
>
> Importador 4: Yo creo que va como en la mente de las personas. Comienza como en la mente del colombiano o del latino de ser maldadoso […] la economía del país hace que las personas crean que el contrabando es más barato que traer la mercancía de manera legal; y también la falta de educación en cuestiones de todo este ritmo de cosas a nivel empresarial.

Sobre este aspecto, Camacho y Patarroyo (2017) realizaron una investigación sobre la cultura tributaria en Colombia, en la cual señalan que uno de los problemas del país es precisamente la falta de cultura tributaria, teniendo en cuenta que mucho de los obligados contribuyentes buscan la manera de evadir su deber a través de mecanismos como la presentación de información incompleta o errada en sus declaraciones.

Ligado a esto se hace mención a la ética y moral de las personas que llevan a cabo la operación.

> CLADEC: […] hay quienes le pueden decir a uno quién le puede traer las bicicletas sin que le cobren impuestos y que salga barato el flete; o también le pueden decir a uno con quién trae las bicicletas legalmente a Colombia,

> pagando impuestos y haciendo todo en regla. ¿Qué riesgos se corren?, por una parte, en la primera opción puede que el riesgo no sea mucho, pero esto es un tema moral y ético, así le den a uno las garantías. Lo mismo pasa cuando, por ejemplo, la gente hace alguna adulteración en la cédula de ciudadanía, una empresa fachada, traer contrabando, hacer narcotráfico… lo que sea.

Con lo citado, podría reconocerse cierto grado de naturalización que se hace sobre ciertos actos ilegales y de fraude que se presentan en el día a día, lo cual permite la aceptación por parte del común de la gente y el querer asumir el riesgo de participar en este tipo de acciones. A esto se suma, como complemento, la participación de los agentes:

> Es como el tema de los repuestos usados que se compran en el 7 de Agosto en Bogotá. Alguien tiene un BMW y le roban el espejo. Se tienen dos chances: uno, ir al 7 de Agosto y encontrar un espejo igual, el mismo, el que te robaron; o la persona puede ir al concesionario de BMW y compra otro espejo. Entonces, ¿dónde están las autoridades que saben que en el 7 de Agosto es el lugar donde se revenden las partes y piezas de los automotores en el país? Es así, no hay nada qué hacer.

Con lo anterior, el contrabando se relaciona con dicha característica cultural, tal como también lo expone Federico Rubli Kaiser (2018) en su artículo titulado *Evasión fiscal: la cultura de la ilegalidad*, quien expone la manera como los comerciantes ofrecen a sus clientes el descuento del IVA siempre y cuando no soliciten la factura y el pago se haga en efectivo. Entre las causas que el autor expone para que se presente esta cultura de la ilegalidad están: la falta de educación cívica desde la niñez, desde la familia y en la escuela; que los contribuyentes no perciben mejoras realizadas por el Estado con el pago de sus obligaciones y la falta de capacidad de la DIAN en su quehacer institucional. Como se ha podido apreciar, tales causas también fueron expuestas por los entrevistados.

4.9 Otros factores

En el desarrollo de las entrevistas se indagó respecto a las circunstancias que podrían estar siendo aprovechadas por algunos comerciantes para la entrada ilegal de mercancías, ante lo cual se evidenciaron factores como los ya mencionados, entre ellos, la participación de los agentes de control en aduana, las demoras de los procesos frente a la necesidad de los comerciantes de poner disponer de su mercancía, así como la falta de la aplicación de tecnología en los procesos de revisión.

> Importador 1: Eso hay… en esto es como en todo, como el jíbaro que puede distribuir la droga ahí donde esté porque tiene la rosca ahí en el barrio. Lo mismo es esto acá […] Hasta los mismos de la DIAN son los más duros que hay con las agencias para entrar mercancía de contrabando.

> Importador 4: Creo que la cantidad de gente que revisa los contenedores, porque en otros países manejan un control aduanero diferente, en donde todo es por máquinas que detectan todo lo que hay; en cambio acá es personal. Mientras acá revisan un contenedor, en ese tiempo ingresan otros 20 o 30 contenedores […] La ilegalidad comienza desde el país de origen. Esa es la ilegalidad. Entonces, el país de origen, que es China para mi caso, u otros países Vietnam, Hong Kong, Estados Unidos, Canadá… ellos son los países primeros que sacan la mercancía y abren la puerta para que el contrabando entre a Colombia o a su país de destino; entonces ellos son los primeros. De ahí para allá, ya son muchas cosas, como controles de acá, controles aduaneros, suficiente gente, más control…

> Importador 4: […] no nos han enseñado a traer mercancía de manera legal, y no nos han enseñado… simplemente nos dejan como a la deriva. Entonces, si uno quiere traer ropa, entonces suben el impuesto pero no le enseñan a uno a manejar la parte de la legalidad. Entonces a los comerciantes nos parece más fácil traer todo, como se dice vulgarmente, por debajo, por contrabando o contrabando técnico.

Por otra parte, el CLADEC hace referencia a ciertos problemas tecnológicos que presenta la DIAN para el control de la información de las importaciones. Sobre esto se expresa:

> CLADEC: […] nuestro proceso hoy día con el 2685 está completamente roto, en el sentido de que hoy declaro cinco paquetes y no tengo la posibilidad de confirmar que pagué esos cinco paquetes. No hay un hilo conductor de qué es lo que se está declarando versus lo que se está pagando.

Sumado a lo descrito, otro de los factores en preocupante aumento que está favoreciendo el contrabando técnico por envíos urgentes es el *e-commerce.*

> CLADEC: Aquí definitivamente nos encontramos frente a un problema típico de contrabando muy enfocado a las ventas por *e-commerce*, donde, si se tiene para el ingreso a Colombia un límite de seis unidades, por ejemplo: de fajas, material para la calvicie, productos de belleza, ropa, ropa usada, accesorios de marca, carteras, billeteras, productos en cuero, jeans, todo el tema de suplementos para deportistas que tienen un tema de controles y de procesamientos mínimos de cumplimiento; pero en el momento en que se hace la importación, es mercancía costosa que el intermediario en origen ha ofrecido en venta o ha ofrecido con ciertos tiempos de tránsito o a bajo costo en el proceso de ingreso de carga, y el inspector pone problema; entonces hay unas cifras […] y es que el inspector cobra aproximadamente 50 centavos de dólar por kilo para dejarlo pasar.

También se evidencian operaciones logísticas no permitidas las cuales son llevadas a cabo para cambiar el régimen de importación de la mercancía que ingresa por correos urgentes.

> Entrevistador: Incluso, DHL y FEDEX tienen sus bodegas en zona franca y traslada mercancía de envíos exprés a zona franca, y la norma como tal, establece que no debería hacerse eso. Incluso cambian el número de la guía de transporte, y ya el depósito como tal es el que expide el documento de transporte al encontrarse ya dentro de la misma zona franca, y cambia de este modo la modalidad.

Con esto, queda claro que ninguno de los factores descritos se presenta de manera aislada, sino que se concatenan entre sí haciendo que la problemática requiera de un diseño de soluciones integral.

4.10 Factores que motivan la legalidad

Si bien en las entrevistas desarrolladas los participantes han hablado abiertamente de los factores que motivan la práctica del contrabando, en sus testimonios también es posible reconocer otros factores que motivan a los comerciantes la importación legal de mercancías, tales como: los controles llevados a cabo en sus almacenes por parte de las autoridades y las consecuencias que se pueden derivar de dicha actividad.

> Importador 2: Sí, acá al almacén han venido agentes de la POLFA y de la DIAN a hacer inspección de la mercancía, para ver si es legal, pero siempre salimos con todo al día […] Porque de nada sirve uno traer mercancía y saber que se la pueden quitar, que la pueden emproblemar, que lo van a meter en la cárcel, que le van a poner una multa, que le van a tipificar como un contrabandista, que le van a perseguir… haz de cuenta que están haciendo esto…
>
> Importador 5: Pues ahora con la fábrica de Estados Unidos, yo diría que el 90% de la mercancía está llegando de manera legal, porque tenemos que, por ejemplo, el dólar negro ahora es más caro que el dólar oficial, el arancel lo han bajado mucho, y lo del IVA, pero como el IVA es un gasto pero también uno lo cobra… Actualmente yo creo que un 90% de los repuestos que llegan al país lo hacen de manera legal […] Actualmente uno le coge miedo a una sanción, a que se allane el establecimiento… entonces hay inclinación a hacer las cosas legalmente.

En este sentido, en Colombia se ha trabajado en el fortalecimiento de la normatividad e institucionalidad para la lucha contra el contrabando. Se destacan disposiciones distintas tales como:

- Ley 526 de 1999, por la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de detectar prácticas relacionadas con el lavado de activos.
- Ampliación de la pena para el lavado de activos y financiación del terrorismo, en los artículos 323 y 345 del Código Penal.
- La Expedición de la Ley 1121 de 2006, en la cual se disponen normas para prevenir, detectar, investigar y sancionar la financiación del terrorismo.
- La implementación del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.

- La creación de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos (UNEDLA).
- La Ley Anticontrabando, 1762 de 2015, por la cual se busca, entre otras cosas, facilitar herramientas a las instituciones para perseguir de manera eficaz el contrabando (Muñoz, 2015).

Valga citar:

> La novedad que tienen la ley anti contrabando 1762 de 2015 es que incluye el contrabando como una conducta constitutiva de lavado de activos y búsqueda de una relación directa entre la comisión del contrabando y el delito de lavado de activos (Muñoz, 2015, p. 12).

Con lo anterior, la Ley 1762 de 2015 presenta diferentes frentes de acción como son: (i) la ampliación de las penas y tipos penales para este delito y otros afines; (ii) la unificación del régimen sancionatorio del impuesto al consumo para todos los departamentos; (iii) modificación del Estatuto Anticorrupción, en donde se obliga a los revisores fiscales denunciar ante la UIAF actos de contrabando, lavado de activos y otros actos de corrupción, en un tiempo no mayor de dos meses; (iv) fortalecimiento de instituciones de vigilancia y control como la DIAN, POLFA, INVIMA, UIAF, ICA y, finalmente, (v) la conformación de la Comisión Interinstitucional, la cual actúa como rectora de la política anticontrabando (Muñoz, 2015).

Capítulo III. Labor Institucional

5 Labor institucional de la DIAN y la POLFA

Para indagar sobre el trabajo desarrollado por las instituciones de vigilancia y control como la DIAN y la POLFA, se buscó el desarrollo de una entrevista personal con agentes representantes de estas instituciones; no obstante, en el ejercicio de su desarrollo se encontró mayor viabilidad la formulación de las preguntas a través de documentos de Derecho de Petición a estas instituciones (ver Anexo 4 y Anexo 5), los cuales fueron respondidos de manera formal por escrito (ver Anexos 6 y 7).

A continuación se exponen y analizan las respuestas obtenidas de estas instituciones respecto los factores que posibilitan la práctica del contrabando.

5.1 Trabajo institucional frente al contrabando a través de envíos de mensajería expresa

El trabajo de la DIAN se centra, especialmente, en hacer cumplir por parte de los importadores y operadores los requisitos y generalidades para la importación de mercancías bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes contenidos en el Decreto 2685 de 1999, artículos 192 y 193, así como los de su norma reglamentaria, la Resolución 4240 de 2000. Tales disposiciones tienen que ver especialmente con el pago de gravámenes que deben ser recaudados por la DIAN de acuerdo a la mercancía y su subpartida arancelaria correspondiente.

Al indagar sobre cifras institucionales sobre el comportamiento de la actividad del contrabando detectado por la modalidad de envíos urgentes, la institución señala que: “El GIT de Tráfico Postal y Envíos Urgentes, es un Grupo perteneciente a la División de Gestión Control de Carga y su actividad es netamente operativa, razón por la cual no está en competencia para generar estadísticas […]” (ver Anexo 6).

Por su lado, el trabajo de la POLFA se centra en el ejercicio de control aduanero sobre las mercancías que ingresan bajo esta modalidad de Envíos Urgentes con origen extranjero. Su labor de desarrolla tanto en las instalaciones aeroportuarias donde arriban estar cargas, como en las vías de comunicación terrestre del país, establecimientos de comercio, zonas rurales de municipios fronterizos, y demás lugares que la DIAN autorice.

Se aprecia que el trabajo de la POLFA se extiende físicamente a distintos territorios y espacios, siendo también facultada para imponer medidas cautelares sobre las mercancías que en el

momento no cumplan con las formalidades legales. En tales casos, la mercancía es dejada a disposición de las Divisiones de Gestión de Fiscalización de las Direcciones Seccionales correspondientes, en tanto el importador adelanta los trámites necesarios para la aclaración de la situación jurídica de la misma.

Por otro lado, el trabajo de la POLFA en zonas primarias es limitado, por cuanto ejerce un trabajo de apoyo temporal a funcionarios de la DIAN en el control, razón por la cual es estas áreas la POLFA no cuenta con funcionalidad ni autonomía.

5.2 Elementos legales que dificultan la labor institucional

Al indagar sobre la consideración de los elementos legales que dificultan trabajo institucional en el reconocimiento de la práctica del contrabando se encuentra que a pesar de que, hace tres años, a través del Decreto 390 de 2016 se estableció un nuevo Régimen Aduanero para Colombia, hoy día no se ha llegado a su implementación total, encontrando que tanto sus modificaciones como normas aún se encuentran en proceso de reglamentación e implementación. En este orden de ideas, actualmente los controles ejercidos por la DIAN y la POLFA se adhieren a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999 y su norma reglamentaria, la Resolución 4240 de 2000 a cual especifica los controles respectivos que debe desarrollar la DIAN para las mercancías que ingresan al territorio aduanero nacional por la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes.

Por otro lado, el papel que desarrolla la POLFA es totalmente limitado, siendo la respuesta de esta institución lo siguiente:

> […] la Policía Fiscal Aduanera NO cuenta con atribuciones legales para llevar a cabo control a la importación de mercancías a través de tráfico postal o envíos de entrega rápida o mensajería expresa, por tal motivo, la falta de atribuciones es la mayor dificultad de esta Especialidad para desarrollar actividades en la lucha contra el contrabando y el comercio ilícito que se pueda presentar a través del mencionado régimen. Sería de gran apoyo en la lucha contra el contrabando que la Policía Fiscal Aduanera tuviera facultades para el desarrollo de acciones de control autónomas en aeropuertos y puertos.

De este modo, se encuentra que los agentes de la DIAN son los responsables del control sobre la mercancía que ingresa al territorio nacional por la modalidad de envíos de entrega rápida, lo que, posiblemente, ha favorecido la participación deshonesta de los agentes de la DIAN, situación expuesta por los importadores entrevistados en este estudio.

Téngase presente que el Decreto 4048 de 2008, en el parágrafo del artículo 35, dispone:

> Las funciones y competencias que le corresponde desarrollar a la Entidad en materia aduanera y cambiaria en zona primaria aduanera y establecimientos de comercio no abiertos al público serán ejercidas exclusivamente por los empleados públicos de la DIAN. Cuando las circunstancias así lo exijan, previa autorización del Director General, podrán contar con el apoyo temporal de los miembros de la Policía Fiscal y Aduanera (Decreto 4048 de 2008, art. 35, parágrafo).

Entiéndase que por zona primaria:

> Es aquel lugar del territorio aduanero nacional habilitado por la Aduana para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento y movilización de mercancías que entran o salen del país, donde la autoridad aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia (Decreto 2685 de 1999, art. 1).

Con lo anterior, legalmente la POLFA no tiene potestad para ingresar a las zonas de descargue en aeropuertos internacionales del país por cuanto estas son consideradas zonas primarias, salvo, cuando las condiciones o circunstancias lo exijan, contando previamente con la autorización de la Dirección General.

Por otro lado, en la investigación desarrollada por López, Rivera y Tirado (2016), titulada *Ingreso de mercancías de contrabando a través del aeropuerto El Dorado en los años 2013 y 2014*, los autores presentan un análisis sobre las operaciones realizadas por la DIAN y la POLFA en la terminal aérea, encontrando una serie de circustancias losgísticas por parte de la DIAN las cuales hacen que su trabajo de vigilancia y control no sea óptimo, y que por tanto se presenten circustancias para el ingreso ilegal de mercancías. Dichas circustancias son: falta de disposición de más funcionarios para los trabajos se revisión y control en depósitos; falta de medios logísticos para el control de descarga de mercancías; y falta de control operativo en el área de la rampa por donde ingresan y salen mercancías (lugar caracterizado por su fácil acceso y poca vigilancia).

Los autores en mención también hacen referencia a las debilidades de los procedimientos realizados por la Policía Judicial y la POLFA en el control y manejo de mercancías en zona aduanera de la terminal en mención. Al respecto, los autores presentan la siguiente matriz de observación sobre los procedimientos realizados por los agentes de la POLFA respecto a las estandarizaciones existentes para tales procedimientos.

Tabla 5. Observación de procedimientos de la POLFA en el Aeropuerto Internacional El Dorado

Procedimientos realizados por los funcionarios policiales	Procedimientos estandarizados	Conclusiones
Registro de vehículos	Verificar antecedentes y registro de vehículos. Código: 1cs-Pr-0021.	Estos procedimientos son plenamente implementados y realizados por los funcionarios de la Policía de acuerdo a como se encuentra estandarizados.
Identificación de personas	Registro personal del tramitador: Código 21T-FR-0005.	
Revisión de mercancías	Acta de inspección y reinspección Carga Seca Perecedera. Código: 21T-FR-0004. Acta inspección a mercancía contenedorizadora plataforma de inspección de carga. Código: 21T-FR-0011. No están diseñados para funcionarios que pertenecen a la POLFA.	Se realiza con el fin de identificar que la mercancía que se transporta corresponda con la que se encuentra en los documentos presentados a los policiales.
Verificación de manifiestos de transporte	No está diseñado.	Esta actividad se realiza por los funcionarios de Policía teniendo como base la ley, en la cual su artículo 20 y 21 hacen referencia de la documentación requerida y necesaria para el movimiento de mercancías en las áreas aeroportuarias.
Indicaciones de instalación del puesto del personal en las áreas de carga	No está diseñado.	Este puesto ubicado por los funcionarios de Policía es adecuado según los funcionarios que se encuentren disponibles, de acuerdo a las necesidades de servicio, y de igual forma los elementos con los que se cuenten para el uso de los mismos. Cabe resaltar que la posición o ubicación de estos puestos no tienen especificaciones en cuanto a la distancia que deben tener de los vehículos o entrada principal.

Fuente: (López, Rivera, & Tirado, 2016, p. 27)

Con la anterior tabla, de observa que los agentes de la POLFA no cuentan con guías documentales para el ejercicio de todas sus funciones en la terminal aérea, careciendo además de herramientas policiales para el desarrollo de sus procedimientos (López, Rivera, & Tirado, 2016).

A nivel legislativo se encuentra que el nuevo Régimen Aduanero busca garantizar la seguridad en las fronteras y en la cadena logística de comercio exterior, para lo cual reforza en la Ley 1762 de 2015, norma por medio de la cual “se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”. Dicha ley define sanciones administrativas, modifica normas del Código de Comercio y también las penas por delitos de contrabando tales como: favorecimiento y facilitación del contrabando, fraude aduanero y lavado de activos.

A pesar de que dichos cambios están orientados a mejorar los esfuerzos por la lucha contra el contrabando, y en línea con los hallazgos de López, Rivera y Tirado (2016), Carantón (2016) expone:

> […] a pesar de que la normatividad establecida tiende ser contundente en su aplicación y en el tema sancionatorio, los funcionarios que hacen parte de dichas entidades manejan conceptos de forma subjetiva lo cual sigue generando una distorsión a las operaciones de comercio exterior (Caranton, 2016, p. 18).

De este modo se hace énfasis en la necesidad de mayor articulación institucional y en la participación de los agentes, siendo necesario que éstos tengan claros los conceptos, procedimientos y normativa vigente, siendo necesario además el ejercicio de sus funciones de manera transparente.

5.3 Modalidades de contrabando evidenciadas

Al indagar respecto a las modalidades de contrabando técnico evidenciadas en el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida, la DIAN, en su comunicado de respuesta, hace referencia a los operativos de control que este institución realiza en zona primaria para la identificación de mercancías que potencialmente no cumplen con los requisitos de la modalidad por la cual están ingresando al Territorio Aduanero Nacional. No obstante, la institución no presenta una descripción de las modalidades más recurrentes ni cifras al respecto.

Por su parte, la POLFA reporta que:

> […] se precisa que esta Especialidad [la POLFA] a través de sus analistas de contrabando no ha evidenciado la existencia de contrabando técnico en la modalidad de importación a través de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa, toda vez que existe una sola subpartida arancelaria que implica pagar una tarifa única del 15%; así las cosas, para que se configure contrabando técnico los obligados aduaneros deben clasificar las mercancías por subpartidas que el gravamen y el IVA sean menor al del valor real de la mercancía (Anexo 7. Respuesta POLFA).

Distinto a las respuestas presentadas por la DIAN y la POLFA, otro hallazgo relevante en el trabajo realizado por López, Rivera y Tirado (2016) en relación con este punto es la falta de cooperación por parte de las aerolíneas de transporte de carga en el manejo de los registros de carga, lo cual entorpece el control aeroportuario. Sobre esto se expone:

> […] cuando se encuentran inconsistencias como: que la carga que arriba no coincide con la información consignada en los documentos "Guía Aérea", [las aerolíneas] se escudan en que el Estatuto Aduanero colombiano no los obliga a revisar la carga que les entrega consolidada el agente de carga internacional,

> porque su única función es transportar y, mediante los sistemas informáticos, alimentar el sistema de información de carga de un aproximado de 74 vuelos diarios a la autoridad aduanera (López, Rivera, & Tirado, 2016, p. 24).

Se distingue, además, cuatro *modus operandi* de contrabando comunes en el Aeropuerto El Dorado, los cuales se describen en la siguiente tabla.

Modus Operandi	**Descripción del método**	**Quien los realiza**
Subfacturación	Alteración de documentos como facturas de compra de mercancías manipulando los precios de las mismas, con el fin de tributar menos impuestos o alterando la descripción ´para declarar mercancías de menos calidad o inferior tecnología.	Directamente esta acción es realizada en el exterior por quien envía la mercancía buscando engañar a la autoridad aduanera.
Ocultamiento de la autoridad aduanera	La organización delincuencial aprovechado las falencias de la autoridad aduanera evade todos los controles existentes en el aeropuerto. Luego, después de descargar la mercancía, la sustrae del aeropuerto para que sea comercializada sin ser sometida al proceso de nacionalización.	Grupos de funcionarios que laboran en empresas de logística dentro del aeropuerto y en complicidad con las empresas de seguridad privada encargadas de la seguridad de las puertas de acceso se prestan para permitir la salida de mercancías de la zona primaria.
Lavado de activos	Cuando mercancías que son ingresadas al país son compradas en el exterior con dinero proveniente de delitos transnacionales, logrando así introducir estos capitales en el mercado legal. Muchas veces las mercancías entran cancelando los tributos correspondientes.	Delincuentes de alto nivel que generalmente están ubicados fuera del territorio nacional y manejan sus operaciones de comercio internacional utilizando esta modalidad. Finalmente lo que interesa es ingresar capitales de dudosa procedencia al país, por ejemplo, para cancelar envíos de estupefacientes.
Manejo fraudulento de los sistemas informáticos	Las personas encargadas de ingresar la información a los sistemas informáticos de la DIAN cambian los nombres de los importadores o el país de origen con el fin que el sistema no lo reporte con perfil de riesgo. En caso de ser descubiertos, el sistema permite corregir sin sanciones.	Funcionarios inescrupulosos que laboran en las agencias de aduanas que son los encargados de alimentar los sistemas informáticos con los que cuenta la autoridad aduanera.

Fuente: (López, Rivera, & Tirado, 2016, pp. 29-30)

De este modo, se aprecia que las diferentes modalidades de contrabando técnico presentadas cuentan con la participación de diferentes actores como son: el mismo importador, remitente de la mercancía, la empresa transportadora, funcionarios o agentes de control, vigilancia e inspección.

5.4 Incautaciones

Se indagó a la POLFA sobre las empresas de mensajería expresa internacional donde más se evidencia contrabando técnico y el porcentaje de incautaciones. Sin presentar cifras precisas, la institución expone que las distintas modalidades de contrabando técnico son evidenciadas en todas las empresas de mensajería con este servicio si se considera que el importador frecuentemente cambia el lugar de envío de los bienes con el fin de evadir el control aduanero.

Además, se señala: "El porcentaje de hallazgos es equivalente al 60% teniendo en cuenta la perfilación de las mercancías que son inspeccionadas mediante la documentación adjunta al momento del envío y la confrontada en el escáner" (Anexo 7. Repuesta POLFA). Se afirma, además, que el Aeropuerto El Dorado es el principal lugar de ingreso para bienes o mercancías importadas bajo la modalidad de mensajería expresa, con contrabando técnico, no obstante, no se reportan cifras exactas al respecto.

Al solicitar información estadística sobre incautaciones, decomisos o aprehensiones de mercancías en el régimen de importación por envíos urgentes, ninguna de las instituciones consultadas (DIAN y POLFA) reportaron datos al respecto, señalando que dentro de sus competencias no estaba la generación de información estadística. Por otro lado, la búsqueda de información institucional en Internet también fue infructuosa, no obstante, vale la pena señalar algunas noticias publicadas sobre mercancías decomisadas que ingresaron al país por esta modalidad.

Tabla 6. Noticias contrabando importación de mercancías por envíos urgentes

Fecha	**Fuente**	**Tipo de mercancía**	**Modalidad**	**Valor estimado, peso**
26 de abril de 2019	El Nuevo Día	Camisetas deportivas de la Selección Colombia	Trece encomiendas realizadas por un mismo remitente a varios destinatarios que contenían 646 camisetas de la selección colombiana de futbol. La mercancía excede el peso y valor de los topes máximos para el ingreso de mercancías por envíos urgentes.	COP 100 millones 273 kg
5 de marzo de 2015	Comunicado de prensa de la DIAN	Armamento: 4 fusiles AM-15 de calibre 5.56 mm, 2 fusiles PA-15 calibre 5.56 mm, 1 fusil RAS-57 de calibre 7.62 x 39 mm.	La DIAN […] con el apoyo de la POLFA, detectó en las bodegas de carga del Aeropuerto Internacional El Dorado siete sofisticadas armas, las cuales venían en cinco encomiendas a través de la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes, procedentes de Houston-Texas y Tampa-Florida	---
14 de diciembre de 2018	INVIMA	Suplementos nutricionales, medicamentos y dispositivos médicos	[…] el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), decomisó 11.238 unidades de suplementos dietarios, 598 unidades de medicamentos y un dispositivo médico que pretendían ingresar ilegalmente al país a través de la modalidad de tráfico postal y mensajería expresa (Courier). La mayoría de esta mercancía posiblemente provenía de compras realizadas por medios electrónicos, que de acuerdo con una investigación adelantada por el Grupo Unidad de Reacción Inmediata del INVIMA, es	---

Fecha	Fuente	Tipo de mercancía	Modalidad	Valor estimado, peso
			comercializada por internet sin contar con la evaluación necesaria para poder ser vendida en el territorio nacional.	

Fuente: (Elnuevodia.com.co, 2019) (Dian/Prensa, 2018) (Invima-Sala de Prensa, 2018)

5.5 Herramientas de la nueva regulación aduanera

Al indagar sobre las herramientas que la nueva regulación aduanera brinda a la DIAN y a la POLFA para su trabajo de vigilancia y control en el régimen de importación por envíos urgentes, se destacan cambios en la tramitología, disposición de equipos tecnológicos para trabajos de inspección de mercancías, mejoras en la sistematización de la información, u otros ya mencionados en el este trabajo en el título *Marco legal colombiano sobre el régimen de importación por envíos en entrega rápida o mensajería expresa*. No obstante, las instituciones resaltan que los cambios que aplican para Tráfico Postal y Envíos Urgentes aún no están siendo implementados, razón por la cual el ejercicio de sus funciones se sigue rigiendo a la aplicación del Decreto 2685 de 1999 y su reglamentación, lo cual se considera un factor limitante para la detección del contrabando por este régimen.

5.6 Medidas para la optimización

Al indagar sobre qué tipo de medidas legales podrían implementarse para mejorar la labor institucional para evitar el contrabando o contrabando técnico por el régimen de importación por envíos urgentes, la POLFA expone la necesidad de la ampliación de sus facultades en zonas primarias, así:

> Es imperante y necesario, inicialmente, otorgar nuevas facultades a la Policía Fiscal Aduanera, tales como el control aduanero simultáneo en Zonas Primarias, lugares exclusivos para los funcionarios de la DIAN, toda vez que este es el primer lugar de contacto con las mercaderías que pretenden ingresar al Territorio Aduanero Nacional. De esta forma, utilizando nuestros sistemas de perfilación aduanera podríamos coadyuvar de manera sustancial a la represión y control al contrabando y la evasión fiscal, garantizando de esta forma la seguridad fiscal y el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras (Anexo 7. Respuesta POLFA).

De este modo, se considera necesario que la DIAN deje de ser el único ente de control con capacidad para actuar en Zonas Primarias, pues un mayor número de agentes de control puede hacer más efectivo el trabajo de detección de casos de contrabando técnico; además, una mayor presencia de agentes de control podría hacer más difícil el fenómeno de complicidad por parte de estos.

5.7 Factores motivantes

Al indagar a la POLFA respecto a los factores que podrían estar motivando el desarrollo de una cultura inclinada a la práctica de estrategias que distorsionan el régimen de importación a través de la modalidad de envíos urgentes, la institución se refirió a un conjunto de causas que abarcan factores de cultura, economía y legislación laxa. Valga citar:

> […] el contrabando, en un sentido amplio, se configura debido a la conjunción de una serie de causas, tales como: una cultura política y privada laxa frente a la ilegalidad, la presencia de intereses económicos de organizaciones delictivas de diverso tipo en zonas de frontera y en el resto de territorio nacional, las posibilidades de obtener un lucro fácil, la ausencia de oportunidades de progreso y desarrollo material y la impunidad que puede beneficiar a sus autores (Anexo 7. Respuesta POLFA).

De esta manera, se entiende que el contrabando no es una responsabilidad que compete exclusivamente a los organismos de control, inspección y vigilancia, sino que se deriva de factores sociales, políticos, económicos y culturales que se desarrollan en el país, los cuales en su conjunto configuran un estado de circunstancias que abren campo para la práctica de la ilegalidad.

Conclusiones

En línea con los objetivos trazados en este trabajo de investigación, esto es identificar qué factores facilitan y motivan la práctica del contrabando técnico por el régimen de importación por el servicio de mensajería expresa, a continuación se presentan las siguientes conclusiones.

El ingreso ilegal de mercancías al país, o contrabando, es una práctica que ha estado presente en el comercio internacional. La práctica del contrabando se tipifica en: directo y técnico. El primero se caracteriza por llevarse a cabo a través de fronteras donde no hay presencia de control aduanero. Por su parte, el contrabando técnico se presenta en los canales aduaneros bajo modalidades que buscan simular un proceso legal; tales modalidades son: inadecuada clasificación de la mercancía, subfacturación, falsificación de documentos de origen, clasificación errada de la mercancía, declaración errada de la mercancía, sobrefacturación, valoración alterada de la mercancía y triangulación.

Al nivel legislativo, la práctica del contrabando se ha relacionado directamente con el delito de lavado de activos a través de la Ley 1762 de 2015; además, esta práctica afecta el patrimonio de Estado, la industria nacional, los bienes e intereses jurídicos particulares, la generación de empleo y, en términos generales, genera retrocesos en la economía y desarrollo del país.

Si bien se reconocen las diferentes afectaciones que genera la práctica del contrabando, aún no existe un modelo aceptado a nivel internacional que permita calcular acertadamente la evasión, por cuanto esta práctica se desarrolla en un escenario complejo, lo cual hace que dicho cálculo se haga, necesariamente, sobre los supuestos discutibles.

En lo que respecta a legislación sobre el régimen de importación por el servicio de envíos urgentes, se reconocen diferentes cambios entre el Decreto 2685 de 1999 (anterior legislación aduanera) y el Decreto 390 de 2016, los cuales estaban orientados a la reducción de tiempos, agilización de trámites, simplificación de procedimientos y, en términos generales, la facilitación del comercio exterior. Tales cambios eran: La separación de las modalidades de “Tráfico postal” y “Envíos Urgentes”, documentación que debe acompañar la mercancía (factura, documento de transporte, identificación de la información en la guía de envíos), la posibilidad de hacer correcciones, modificaciones o adiciones en la información contenida en los documentos de viaje y procesos para la recepción de los envíos en la terminal aérea, el papel de declarante por parte del operador de envíos urgentes, el pago consolidado, las

responsabilidades de los actores que participan en la operación y las formalidades aduaneras que se deben seguir.

El decreto 390 de 2016 también clasificaba los envíos urgentes en cuatro categorías, definiendo en cada una de estas unos topes mínimos y máximos de valor, lo que determina la sujeción al pago de derechos de aduana, e impuestos a la importación. Además, el Decreto 390 de 2016 buscaba evitar prácticas de contrabando técnico como lo es el fraccionamiento.

A pesar de los efectos positivos sobre facilitación del comercio y detección de casos de contrabando técnico que prometía el cambio legislativo efectuado con el Decreto 390 de 2016 para la modalidad de importación por envíos urgentes, su derogación a través del Decreto 1165 de 2019 se caracteriza por retomar el modelo del derogado Decreto 2685 de 1999, en donde el Tráfico Postal y Envíos Urgentes se vuelven a considerar una sola modalidad de importación (art. 142), presentando leves cambios sobre los requisitos de los envíos que arriben al país por la red de correos y envíos urgentes contenidos en el Decreto 2685 de 1999, dejando de lado la categorización contemplada en el Decreto 390 de 2019; estableciendo la presentación de información a la aduana por los intermediarios de la modalidad a través de los Servicios Informáticos de la Dian (art. 257); definiendo las zonas primarias como zonas de recibimiento de estas mercancías (art. 257); estipulado los casos en los que se da lugar al cambio de modalidad a razón del no cumplimiento de los requisitos de las mercancías que llegan por envíos urgentes (art. 258)y las diferentes soluciones que sobre estas se pueden ejecutar, así como las distintas obligaciones de los intermediarios de esta modalidad de importación (art. 264).

La antes denominada “Guía de Envíos de Entrega Rápida” en el Decreto 390 de 2016, es denominada en el reciente Decreto 1165 de 2019 como “Guía de Empresa de Mensajería Especializada”, documento el cual debe contener las condiciones del servicio de transporte acordado entre el remitente y la empresa de transporte, la descripción general de la mercancía, su valor, datos del remitente y destinatario y código de barras. Con dicho documento se da garantía de la trazabilidad de los envíos desde su origen hasta su llegada.

La eliminación de la categorización de la mercancía que se definía en el artículo 286 del Decreto 390 de 2016 implicaba mayores trabajos por parte de las autoridades aduaneras en el reconocimiento de los pagos y obligaciones a los cuales serían sometidos los envíos de acuerdo a sus características. No obstante, con el Decreto 1165 de 2019 la eliminación de dicha

categorización facilita el trabajo de las autoridades aduaneras, significando además un retorno a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999 en términos de control.

Con el Decreto 1165 de 2019 se resalta la obligación y papel de las empresas de mensajería especializadas respecto al control que deben ejercer sobre la recepción de las mercancías en la zona primaria aduanera, velando por el cumplimiento de los requisitos estipulados en el artículo 254, sirviendo como apoyo previo al trabajo de la autoridad aduanera para la detección de inconsistencias que se puedan detectar entre la carga y el manifiesto expreso. Cuando se detectan inconsistencias la mercancía debe ser trasladada a un depósito habilitado, encontrando que el tiempo máximo para el cambio de modalidad es de un mes según lo dispuesto en el Decreto 1165 de 2019, cuando con la aplicación del Decreto 2685 era de 2 meses, lo que permite mayor agilidad en los depósitos.

Respecto al desarrollo de las entrevistas realizadas a los comerciantes importadores entrevistados, se concluye que:

- Respecto al uso del servicio de envíos urgentes para la importación de mercancías se encontró que, en términos generales, los comerciantes no tienen claridad sobre los requisitos que deben cumplir para que su proceso sea legal, lo que regularmente les ocasiona la aprehensión o decomiso de mercancías, teniendo experiencias negativas en esta modalidad. En este sentido, se precisa la necesidad de que los comerciantes y sus intermediarios estén actualizándose permanentemente sobre el tema, considerando además la falta de estabilidad normativa en el tema y que, actualmente, a pesar de que el Decreto 390 de 2016 aún en junio de 2019 no llegó a implementarse en su totalidad, el 2 de julio del mismo año fue expedido el Decreto 1165, por el cual se deroga el Decreto 390 de 2016, todavía estando en práctica los mismos controles implementados bajo el régimen del Decreto 2685 de 1999.
- Se aprecia que los comerciantes perciben que el control efectuado por los agentes de aduana no es efectivo por cuanto ellos -los agentes- se dejan sobornar por los operadores, siendo cómplices de la ilegalidad y haciendo de esta práctica un negocio. En este sentido, los comerciantes perciben que es más fácil practicar el contrabando que ingresar mercancía de manera legal al país. La complicidad de los agentes de aduana se ha visto reflejada también en la noticias del país, dado que los medios de comunicación han denunciado mecanismos para dejar pasar mercancía sin que se cumplan los requisitos obligados, alteración de la información en el sistema para

modificar deudas y sanciones a las empresas y el comercio negro de mercancías decomisadas que debían ser destruidas. En este sentido, se reconoce que la práctica del contrabando está motivada incluso desde los mismos agentes de control debido a su evidente participación en el fraude comercial permitido.

- Dentro de los factores legales que motivan la práctica del contrabando por parte de los comerciantes se encuentra las altas exigencias para efectuar las importaciones y tramitología que afecta los tiempos que ellos necesitan en sus operaciones. Estos factores pueden estas relacionados con la falta de conocimientos de los comerciantes respecto a los requisitos y trámites que se precisan para llevar a cabo la importación legal de mercancías.
- Sobre los factores económicos que motivan la práctica del contrabando se tiene el alto valor de aranceles e IVA para ciertas mercancías, lo cual haría que su negocio fuera menos rentable, la alta carga tributaria que las empresas colombianas pagan al Estado, y el descontento por la mala administración que el Estado hace de los recursos que recauda a través de la DIAN, haciendo mención especial a la corrupción que se presenta en el país. Es evidente que en varios de los casos expuestos, los gastos que asumen los comerciantes para corromper a los agentes de aduana y permitir la entrada ilegal de mercancías es muy inferior al valor que tendrían que desembolsar si hicieran la operación de manera legal, lo que en pleno se traduce mayor rentabilidad del negocio. En este aspecto no se considera la moral de quienes participan en la operación, pero si ello se indagara, la justificación rebasa en la mala administración de recursos por parte del Estado y la corrupción de la clase dirigente del país.
- Ciertos factores culturales también motivan la práctica del contrabando, como lo es el "ser vivo" para sacar ventaja sobre situaciones o circunstancias determinadas, la falta de cultura tributaria orientada a la evasión fiscal, la naturalización de la práctica de lo ilegal y el fraude, y cuestiones éticas y morales que quedan en un segundo plano cuando el comerciante se encuentra de cara a una serie de ventajas económicas que pueden hacer su negocio mucho más viable. En este punto es importante enfocar la atención a la naturalización de las prácticas de fraude, por cuanto ello hace permisible la conducta por parte de los comerciantes y los agentes de control, siendo justificada desde cualquier perspectiva. Muy posiblemente la naturalización de la práctica se presenta por la evidente falta de capacidad de los agentes de vigilancia y control para el desempeño óptimo de sus funciones y las limitaciones que ellos presentan al respecto.

- Otros factores que motivan la práctica del contrabando tienen que ver con la escasez de herramientas por parte de las autoridades aduaneras para el control, vigilancia e inspección del proceso de importación, como lo es la falta de tecnología para el desempeño de sus funciones, problemas logísticos en la asignación de los horarios y turnos para atender la operación, falta de recurso humano que atienda los procesos; esto aunado al crecimiento del comercio electrónico que se apalanca esencialmente en el servicio de envíos urgentes. Estos "otros factores" aunados a los ya expuestos están plenamente inter-relacionados entre sí, generando el escenario ideal para que se de la práctica ilicita de contrabando.

De cara a las entrevistas realizadas al sector público – DIAN y la POLFA, así como al sector privado – CLADEC- , se concluye:

- La DIAN y la POLFA no presentan una articulación completa en las tareas de vigilancia, control e inspección de la carga que llega al Territorio Aduanero Nacional por el servicio de Envíos Urgentes; esto debido a que la POLFA, de acuerdo a la ley, solo desempeña un trabajo de apoyo a la DIAN (Decreto 4048 de 2008, art. 35, parágrafo), por lo tanto no tiene oportunidad de desarrollar su labor en zona primaria o zonas de descargue de mercancía en los aeropuertos donde arriba la carga proveniente del exterior a través de la modalidad de importación de envíos urgentes. En esta misma línea, se ha documentado que varios de los procedimientos aeroportuarios que se encuentran bajo responsabilidad de la POLFA, tales como XXX (citar un par) no cuentan con guías documentales, careciendo además de las herramientas policiales necesarias para el desarrollo de tales procedimientos. Con esto, se hace necesario que se amplíen las labores y participación de la POLFA en esta área, por cuanto una mayor cantidad de agentes de vigilancia y control de diferentes instituciones puede ayudar a una mejor labor de control aduanero.
- A pesar que la normatividad del Régimen Aduanero es estricta y dispone de herramientas para evitar la práctica del contrabando, la participación cómplice de los agentes dificulta el control y es uno de los factores que requieren ser atendidos de manera especial. Sin duda alguna se precisan medidas contundentes en contra de la participación de los agentes de aduana como facilitadores de la práctica fraudulenta, pues de lo contrario, sin importar que la normativa sea muy bien diseñada, ningún tipo de mecanismo o medida podría detener el contrabando. Sobre este punto, en el artículo 47 de la Ley 1165 de 2009 se refiere a las reglas de conducta delos administradores,

representantes legales, agentes de aduana y auxiliares, obteniéndose principalmente de facilitar o promover la práctica del contrabando, el lavado de activos y las infracciones cambiarias; obrar en contra de las disposiciones legales vigentes en la materia y actuar en contravía de los principios éticos con las personas que contratan sus servicios. De este modo, se precisa que la Dian ponga en práctica la supervisión del trabajo de sus agentes en la aduana, buscando que sea puesto en práctica el código de ética y manuales de que trata los artículos 48 y 49 de la mencionada ley para su control y seguimiento.

- Las modalidades de contrabando técnico por el servicio de Envíos Urgentes que más han sido evidenciadas y documentadas son: subfacturación, ocultamiento, triangulación y manejo fraudulento de sistemas informáticos. En dichas modalidades participan diferentes actores del proceso, estando implicados el comerciante, los agentes de control, el proveedor de la mercancía, la empresa de envíos, transportador y todos aquellos que de manera directa o indirecta tienen, en alguna etapa del proceso de importación, contacto con la mercancía o su documentación. Se tiene entonces que el contrabando es un hecho cuidadosamente orquestado direccionado hacia los intereses económicos y de beneficio de quienes participan en él, pero que atenta contra el desarrollo y la economía de país en general.
- Se resalta que luego de tres años de la expedición del Decreto 390 del 2016, aún siguieron implementándose las disposiciones del Decreto 2685 de 1999, lo cual es un factor limitante para la lucha contra el contrabando en este régimen y una clara señal falta de capacidad logística por parte de las autoridades de control. Llama especial atención la reciente expedición del Decreto 1165 de julio 2 de 2019, ad portas de la terminación de esta investigación, y por medio del cual se derogan las disposiciones del Decreto 390 de 2016 que se encontraban vigentes y las disposiciones del Decreto 2685 de 1999 que no fueron derogadas por el Decreto 390 de 2016; no obstante, el reciente Decreto retoma el modelo de Decreto 2685 de 1995, surtiéndose de algunos cambios en cuanto a requisitos de los envíos. Esto refleja una vez más la falta de estabilidad normativa en materia de procedimientos aduaneros y la dificultad que enfrentan los comerciantes, operadores y usuarios aduaneros para poder dar cumplimiento efectivo a la normatividad.

Bibliografía

Agta Abogados. (19 de febrero de 2019). *¿Qué hacer ante la aprehensión y/o decomiso de mercancía por la Dian?* Obtenido de https://www.agtabogados.com/blog/que-hacer-ante-la-aprehension-yo-decomiso-de-mercancia-por-la-dian/

Barbosa, D. (2018). El Nuevo Estatuto Aduanero y los cambios originados al comercio exterior colombiano. Bogotá, D.C.: Fundación Universitaria de la Cámara de Comercio UNIEMPRESARIAL.

Bonilla, C. (20 de octubre de 2014). Análisis de la evasión aduanera en las importaciones. Chile.

Calvachi, R. (2002). Los delitos aduaneros: El contrabando. *Luris Dictio Revista de Derecho, 3*(6), 109-120.

Camacho, A., & Patarroyo, Y. (2017). Cultura tributaria en Colombia. *[Trabajo de grado]*. Bogotá, D.C.: Universidad Minuto de Dios, Facultad de Ciencias Empresariales.

Caranton, M. (2016). Incentivos que promueven el contrabando técnico en Colombia. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas.

Colombia, Congreso de la República. (30 de diciembre de 2009). Ley 1369 de 2009; por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 47.578*. Bogotá, D.C.

Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (22 de noviembre de 2006). *Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América.* Obtenido de Capítulo Cinco. Administración Aduanera y Facilitación del Comericio: http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=59277&name=05_COL_PROCEDIMIENTO_ADUANERO.finalletter.pdf&prefijo=file

Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC. (julio de 2018). Boletín Trimestral del Sector Postal, 1er trimestre año 2018. Bogotá, D.C.: MINTIC. Obtenido de https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-79685_archivo_pdf.pdf

Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). Boletín Trimestral del Sector Postal 3er Trimestre año 2018. Bogotá, D.C.: MINTIC. Obtenido de https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-82093_archivo_pdf.pdf

Colombia, Miniterio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). Boletín trimestral del sector postal - Cifras tercer trimestre de 2018. *[Informe formato xls.]*. Obtenido de https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-82093.html

Colombia, Presidencia de la República. (30 de diciembre de 1999). Decreto 2685 de 1999; Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. *Diario Oficial No. 43.834*. Bogotá, D.C.

Colombia, Presidencia de la República. (22 de octubre de 2008). Decreto 4048 de 2008: por el cual se modifica la estructura dela Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. *Diario Oficial No. 47.150*. Bogotá, D.C.

Colombia, Presidencia de la República. (7 de marzo de 2016). Decreto 390 de 2016; por el cual se establece la regulación aduanera. *Diario Oficial No. 49.808*. Bogotá, D.C.

Colombia, Presidencia de la República. (02 de julio de 2019). Decreto 1165 DE 2019; Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en el desarrollo de la Ley 1609 de 2013. *Diario Oficial No. 51.002*. Bogotá, D.C.

Colprensa. (13 de abril de 2019). *Investigan denuncias de corrupción contra director de la Policía Fiscal*. Obtenido de https://www.elcolombiano.com/colombia/fiscalia-investiga-denuncias-de-corrupcion-contra-juan-carlos-buitrago-director-de-la-policia-fiscal-y-aduanera-HA10540373

Cwasesorestributarios.com. (13 de marzo de 2018). *¿Cuánto pagan en impuestos las empresas en Colombia?* Obtenido de https://cwasesorestributarios.com/novedades/60-cuanto-pagan-en-impuestos-las-empresas-en-colombia

Dian/Prensa. (5 de marzo de 2018). *Dian y Polfa detectan armas en el Aeropuerto Internacional El Dorada de Bogotá*. Obtenido de https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-DIAN-y-POLFA-detectan-armas-en-el-aeropuerto-internacional-el-dorado-de-Bogot%C3%A1.aspx

Dinero.com. (25 de abril de 2019). *Capturan a 9 funcionarios de la Dian por corrupción*. Obtenido de https://www.dinero.com/pais/articulo/funcionarios-de-la-dian-envueltos-en-corrupcion/270064

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian. (2018). *Novedades Decreto 390 de 2016 Regulación Aduanera*.

EHNociticias.com. (11 de diciembre de 2018). *Piden investigar al director de la Policía Fiscal Aduanera, Polfa, y a varios policías por un posible caso de corrupción*. Obtenido de http://www.elhomenoticias.com/justicia/piden-investigar-al-director-de-la-policia-fiscal-y-aduanera-polfa-y-a-varios-policias-por-un-posible-caso-de-corrupcion/

Elespectador.com. (28 de octubre de 2015). *La amenaza del alcohol ilegal en Colombia*. Obtenido de Elespectador.com: https://www.elespectador.com/noticias/salud/amenaza-del-alcohol-ilegal-colombia-articulo-595550

Elnuevodia.com.co. (26 de abril de 2019). *Dian decomisa camisetas de la Selección Colombia falsificadas y de contrabando*. Obtenido de http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/especiales/generales/432236-dian-decomisa-camisetas-de-la-seleccion-colombia-falsificadas-y-de-contr

Ertransit.com. (29 de noviembre de 2017). *Ventajas del transporte aéreo*. Obtenido de https://ertransit.com/ventajas-desventajas-del-transporte-aereo-procesos-importacion-exportacion/

Espinoza, L. (2016). Distorsión en las importaciones provenientes de EE.UU, China y Panamá, resultado del contrabando en Colombia 2000 - 2015. Bogotá, D.C.: Fundación Universitaria Los Libertadores, Facultad de Ciencias Económicas y Contables.

Extra.com. (11 de octubre de 2018). *Decomisan más de 200 millones en mercancía de contrabando en Antioquia: Policía Nacional*. Obtenido de http://extra.com.co/noticias/judicial/decomisan-mas-de-200-millones-en-mercancia-de-contrabando-en-469303

Fajardo, L., & Mora, Y. (2017). El contrabando como amenaza multidimensional y la forma de contrarrestarlo. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.

Fiscalía General de la Nación. (19 de septiembre de 2018). *Cae res de corrupción de funcionadios de la Dian por presundo cobro de sobornos a contribuyentes*. Obtenido de Boletín 24313: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/cae-red-de-corrupcion-de-funcionarios-de-la-dian-por-presunto-cobro-de-sobornos-a-contribuyentes/

Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa.* Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

García, D. (2016). Análisis de la efectividad de las reformas al sistema de importación mensajería acelerada o courier categoría B 4X4 y su impacto en la importaciones de prendas de vestir de Estados Unidos en el periodo 2008 - 2015. Guayaquil, Ecuador: Universidad de Guayaquil, Facultad de Ciencias Administrativas.

García, E., & Zapata, C. (2016). Análisis de laResolución 23 del COMEX emitida el 21 de julio del2014 frente a las normas establecidas a la importación a consumo de los envíos de mercadería vía mensajería acelerada categoría B- 4x4. Guayaquil, Ecuador: Universidad Laica Vicente Rocafuerte.

Herrera, M., & Muñoz, L. (2018). Análisis de las relaciones comerciales entre Colombia y Panamá. Medellín, Antioquia: Institución Universitaria ESUMER.

Ibarra, G. (09 de julio de 2013). *La valoración aduanera en Colombia y los compromisos internacionales*. Obtenido de https://www.ambitojuridico.com/noticias/comercio-exterior-y-aduanero/la-valoracion-aduanera-en-colombia-y-los-compromisos

Invima. (5 de diciembre de 2018). *Tráfico postal y mesajería expresa, nueva modalidad para comercializar productos ilegales*. Obtenido de Invima.gov.co: https://www.invima.gov.co/tr%C3%A1fico-postal-y-mensajer%C3%ADa-expresa,-nueva-modalidad-para-comercializar-productos-ilegales

Invima-Sala de Prensa. (14 de diciembre de 2018). *Tráfico postal y mensajería expresa, nueva modalidad para comercializar productos ilegales*. Obtenido de https://www.invima.gov.co/tr%C3%A1fico-postal-y-mensajer%C3%ADa-expresa-nueva-modalidad-para-comercializar-productos-ilegales

Larepublica.com. (25 de abril de 2019). *Cada prenda de vestir sería 25% más cara con los nuevos aranceles a textiles*. Obtenido de https://www.larepublica.co/economia/cada-prenda-de-vestir-seria-25-mas-cara-con-los-nuevos-aranceles-a-textiles-2855007

López, J., Rivera, A., & Tirado, A. (2016). Ingreso de mercancías de contrabando a través del aeropuerto del Dorado en los años 2013 y 2014. Bogotá, D.C.: Escuela de Investigación Criminal.

Méndez, R. (8 de agosto de 2017). Envíos de Entrega Rápida: Regulación de los Tratados de Libre Comercio. Tijuana B.C., México.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DIAN, UIAF. (enero de 2006). *Tipologías de lavado de activos relacionadas con contrabando*. Obtenido de https://www.legiscomex.com/bancomedios/archivos/tipologias_contrabando_enero_2006.pdf

Montes, J. (22 de junio de 2017). *Sobre el peso y la importancia de los aranceles en Colombia*. Obtenido de Portafolio.com: https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/sobre-el-peso-y-la-importancia-de-los-aranceles-en-colombia-analisis-507072

Montes, S. (9 de noviembre de 2018). *Colombia es el tercer país de la región donde las empresas pagan más impuestos*. Obtenido de https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-el-tercer-pais-de-la-region-donde-las-empresas-pagan-mas-impuestos-2791819

Muñoz, K. (2015). Impacto de la Ley Anticontrabando 1762 de 2015 en instituciones como la Dian, la UIAF, la Policía Fiscal Aduanera y la Comisión Interinstitucional en su lucha contra el contrabando en Colombia. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada - Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.

Ossa, G. (14 de mayo de 2019). *Empresarios: arancel a importación de textiles dispararía contrabando*. Obtenido de https://www.rcnradio.com/colombia/eje-cafetero/empresarios-arancel-importacion-de-textiles-dispararia-contrabando

Peña, J., Martínez, L., & Peña, L. (2018). El delito aduanero de contrabando: identificación de los elementos de su tipo penal en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, 21*(41), 131-147.

Pineda, M. F. (2017). Analisis del contrabando técnico en el régimen de importación y sus efectos en el procedimiento de nacionalización de mercancías. Bogotá, D.C.: Universidad de La Salle - Programa de Negocios y Relaciones Internacionales.

Restrepo, M. (19 de mayo de 2019). *La corrupción en Colombia*. Obtenido de https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11989-quien-la-corrupcion-en-colombia.html

Rubli, F. (27 de febrero de 2018). *Evasión fiscal: la cultura de la ilegalidad*. Obtenido de https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Evasion-fiscal-la-cultura-de-la-ilegalidad-20180227-0033.html

Sánchez, J. (2017). Nueva regulación aduanera en Colombia: Aspectos didácticos de la parte sustantiva. Bogotá, D.C.: DIAN.

Semana.com. (31 de marzo de 2019). *Lamorghini, plara, viajes: la buena vida que no logró justificar la hija de un funcionario de la Dian*. Obtenido de https://www.semana.com/nacion/articulo/la-lujosa-vida-que-se-daba-la-hija-de-un-funcionario-de-la-dian-con-plata-ilegal/607601

Semana.com. (28 de diciembre de 2019). *Resultados históricos de la Polfa contra lavado de activos, contrabando y evasión*. Obtenido de https://www.semana.com/economia/articulo/resultados-de-la-polfa-contra-lavado-de-activos-contrabando-y-evasion/596341

Todoscontraelcontrabando.gov.co. (s.f.). *El abecé del nocivo contrabando de medicamentos*. Obtenido de http://www.todoscontraelcontrabando.gov.co/publicaciones/129477/el-abece-del-nocivo-contrabando-de-medicamentos/

Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF. (26 de noviembre de 2018). *Lavado de Activos*. Obtenido de https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/lavado_activos_financiacion_29271/lavado_activos

UT CRC POSTAL. (diciembre de 2017). Diagnóstico de barreras regulatorias delsector postal y hoja de ruta. *Informe 2: Documento Caracterización de Oferta y Demanda y Problemáticas evidenciadas en el sector*. Bogotá, D.C.: Gomez Consultores.

Zarate, G. (20 de agosto de 2002). *Denuncias mordidas de agentes de la Dian*. Obtenido de Eltiempo.com: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1324227

Anexo 1. Derecho de Petición – POLFA

Bogotá D.C, Mayo 24 de 2019

BRIGADIER GENERAL
Juan Carlos Buitrago

Director Nacional de la Policía Fiscal y Aduanera

REF. Petición y Colaboración Investigación Maestría.

Soy aspirante al Título de Master en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia y decidí realizar mi trabajo de investigación referente al contrabando técnico vía mensajería expresa o más llamado Courier ; denominado **" ELEMENTOS DE INDOLE LEGAL,CULTURAL Y ECONOMICOS QUE HACEN POSIBLE EL CONTRABANDO TECNICO EN EL REGIMEN DE IMPORTACION POR ENVIOS DE ENTREGA RAPIDA O MENSAJERIA EXPRESA"** al considerar que este canal o método de envió de paquetes está siendo utilizado con mayor frecuencia y en volúmenes cada vez más grande por los importadores y también por las organizaciones criminales para él envió de mercaderías provenientes desde el exterior, que después son comercializadas en el mercado nacional, sin haber realizado su respectivo proceso de nacionalización o aun ejerciendo su proceso se alteran precios ,cantidades, marcas , características del producto o su destinación; haciendo incurrir en error a los diferentes organismos de verificación, puesto que producto del escaso control o medidas que se toman frente a este tipo de modalidades de envió de mercancías, que en su momento no fueron consideradas relevantes frente al alto porcentaje de mercancía que ingresaban al país de contrabando por los puertos marítimos , se convirtieron en prácticas atractivas para los diferentes actores que cada día ingresan más productos al país de contrabando por esta vía en paquetes pequeños pero en volúmenes cada vez mayores , estadística que queremos conocer o reconocer frente a otras modalidades.

Agradecería su colaboración suministrándome la información necesaria para poder determinar el crecimiento, los mecanismos y métodos utilizados por los contrabandistas a través de esta modalidad de envíos y las diferentes alternativas y estrategias que la POLFA en cabeza del señor brigadier general se podrían implementar y vienen implementando en la lucha de este tipo de delitos.

Para realizar dicha investigación necesitaría recopilar una serie de información a través de un cuestionario que agradecería pudieran colaborarme , en brindarme las respuestas y los contenidos que a su haber tengan consignada en las bases de

datos de la institución y responder consideraciones sujetas a la labor de la institución que usted representa :

1. ¿Cuál es la función que desempeña la Policía Fiscal Aduanera en la vigilancia y verificación de los envíos o paquetes que ingresan vía Courier al territorio colombiano en los diferentes terminales aéreos?

2. ¿En el régimen de importación de mercancías a través de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, que elementos legales dificultan el trabajo de la POLFA para el reconocimiento de la práctica del contrabando técnico?

3. ¿cuáles son las modalidades de contrabando técnico que con mayor frecuencia y en que porcentajes son evidenciadas por la POLFA entre el 2017 y 2018 en el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida o Courier?

4. ¿Cuáles son las herramientas que la nueva Regulación Aduanera brinda a la POLFA para hacer más eficiente el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

5. ¿Qué tipo de medidas legales considera necesarias modificar o diseñar para mejorar el trabajo de la POLFA para evitar el contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

6. ¿Cuál fue el valor estimado de incautaciones o aprensiones de mercancía por servicios de mensajería exprés o vía envió Courier durante todo 2017 y 2018 a través de este tipo de modalidad de contrabando técnico?

7. ¿Cuáles son las empresas de mensajería expresa o Courier internacional, donde más se evidencia este tipo de contrabando y en que porcentajes se realizaron incautaciones o hallazgos durante el 2017 y 2018?

8. ¿Qué factores podrían estar motivando el desarrollo de una cultura empresarial inclinada hacia la practica recurrente de estrategias que distorsionan el régimen de importación a través de envíos expreso y lo convierten en contrabando técnico?

9. ¿Qué factores económicos podrían motivar o estar motivando a los empresarios y los diferentes grupos al margen de la ley a utilizar estos canales de importación para desarrollar la práctica de contrabando técnico?

10. ¿cuáles fueron los principales puertos y aeropuertos por donde la POLFA logro identificar el mayor ingreso de mercancías de manera recurrentes en la práctica de

contrabando técnico a través de mensajería exprés producto de envíos desde el exterior a Colombia en el 2017 y 2018?

12. ¿cuál es el porcentaje de envíos de mensajería exprés estimado por la POLFA que incurren en el delito de contrabando técnico y cuál es el porcentaje de contrabando directo que utiliza este canal de envíos desde el exterior, durante el 2017 y 2018?

Agradezco, la colaboración que me puedan brindar y poder a través de este trabajo de investigación realizar un aporte importante en la lucha que día a día ustedes realizan contra los diferentes actores que violan la ley, unos por desconocimiento y arraigo cultural y otros de manera premeditada dolosa y delictiva quienes son los los mayores generadores de carga que ingresa al país fortaleciendo las diferentes organizaciones criminales que a través del lavado de activos y el retorno de divisas al país producto de actividades ilícitas, le hacen tanto daño al desarrollo de Colombia.

Atentamente,

Carlos Ernesto Gutierrez Calderón
C.C 7.698249
T.P 266918 C.S.J
Aspirante al Título de Master en Derecho de los Negocios.
Universidad Externado de Colombia.

Anexo 2. Derecho de Petición – DIAN

Bogotá D.C. Mayo 24 de 2019

DRT. INGRID MOLANO
DIAN

REF. Petición y Colaboración Investigación Maestría.

Invoco mi derecho a la petición de información, contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, ya que soy aspirante al Título de Master en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia y decidí realizar mi trabajo de investigación referente al contrabando técnico vía mensajería expresa o más llamado Courier ; denominado " **ELEMENTOS DE INDOLE LEGAL,CULTURAL Y ECONOMICOS QUE HACEN POSIBLE EL CONTRABANDO TECNICO EN EL REGIMEN DE IMPORTACION POR ENVIOS DE ENTREGA RAPIDA O MENSAJERIA EXPRESA"** al considerar que este canal o método de envió de paquetes está siendo utilizado con mayor frecuencia y en volúmenes cada vez más grande por los importadores y también por las organizaciones criminales para él envió de mercaderías provenientes desde el exterior, que después son comercializadas en el mercado nacional, sin haber realizado su respectivo proceso de nacionalización o aun ejerciendo su proceso se alteran precios ,cantidades, marcas , características del producto o su destinación; haciendo incurrir en error a los diferentes organismos de verificación, puesto que producto del escaso control o medidas que se toman frente a este tipo de modalidades de envió de mercancías, que en su momento no fueron consideradas relevantes frente al alto porcentaje de mercancía que ingresaban al país de contrabando por los puertos marítimos , se convirtieron en prácticas atractivas para los diferentes actores que cada día ingresan más productos al país de contrabando por esta vía en paquetes pequeños pero en volúmenes cada vez mayores , estadística que queremos conocer o reconocer frente a otras modalidades.

Agradecería su colaboración suministrándome la información necesaria para poder determinar el crecimiento, los mecanismos y métodos utilizados por los contrabandistas a través de esta modalidad de envíos y las diferentes alternativas y estrategias que la DIAN podría implementar y vienen implementando en la lucha de este tipo de delitos.

Para realizar dicha investigación **SOLICITO** recopilar una serie de información a través de un cuestionario que agradecería pudieran colaborarme , en brindarme las

respuestas y los contenidos que a su haber tengan consignada en las bases de datos de la institución y responder consideraciones sujetas a la labor de la institución que usted representa :

Entrevista semiestructurada a la DIAN

1. ¿Cuál es la labor que viene desempeñando la DIAN en la vigilancia y control aduanero en la lucha contra el contrabando y contrabando técnico, realizado a través de envíos de mensajería expresa desde el exterior y cuáles son las estadísticas con las que cuenta la entidad en el 2017 y 2018 para determinar su aumento o disminución frente al flagelo del contrabando?

2. ¿En el régimen de importación de mercancías a través de envíos de entrega rápida o mensajería exprés, que elementos legales dificultan el trabajo de la DIAN para el reconocimiento de la práctica del contrabando técnico y estadísticamente cual ha sido el impacto en cifras del aumento o disminución del contrabando y el contrabando técnico a través de esta modalidad desde la reforma del decreto 2685 de 1999 por el 390 que modifico el estatuto aduanero durante el 2017 y 2018?

3. ¿Qué modalidades de contrabando técnico son las evidenciadas por la DIAN en el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida durante el 2017 y 2018?

4. ¿Cuáles son las herramientas que el nuevo Estatuto Aduanero le ofrece a la DIAN para hacer más eficiente el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa y que tan eficientes y eficaces han sido estas herramientas durante el 2017 y el 2018?

5. ¿Cuáles son las herramientas del nuevo Estatuto Aduanero que limitan a la DIAN su labor en el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

6. ¿Qué tipo de medidas legales considera necesarias modificar o diseñar para mejorar el trabajo de la DIAN para evitar el contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

7. ¿Considera que en Colombia existe una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando, cual ha sido su crecimiento durante el 2017 y el 2018?

9. ¿Qué factores económicos podrían motivar o estar motivando a los empresarios a incurrir en esta práctica de contrabando técnico vía mensajería expresa y cual a sido su crecimiento durante los años 2017 y 2018?

10. ¿qué productos tuvieron un incremento en el ingreso al país a través de envíos expreso durante el 2017 y 2018 y cuál fue el valor estimado registrado por la Dian en materia de importaciones por medio de esta vía durante el 2018 y 2019?

Agradezco, la colaboración que me puedan brindar y poder a través de este trabajo de investigación realizar un aporte importante en la lucha que día a día ustedes realizan contra los diferentes actores que violan la ley, unos por desconocimiento y arraigo cultural y otros de manera premeditada dolosa y delictiva quienes son los los mayores generadores de carga que ingresa al país fortaleciendo las diferentes organizaciones criminales que a través del lavado de activos y el retorno de divisas al país producto de actividades ilícitas, le hacen tanto daño al desarrollo de Colombia.

NOTIFICACIONES

Avenida calle 32 · 13 – 52 torre 1 apto 1003 AltaVista Bogotá

Correo electrónico: cegcloglstic@hotmail.com

Tel 3112769924 - 4963266

Atentamente,

Carlos Ernesto Gutierrez Calderón
C.C 7.696249
T.P 266918 C.S.J
Aspirante al Título de Master en Derecho de los Negocios.
Universidad Externado de Colombia.

Anexo 3. Entrevista semiestructurada a CLADEC

1. ¿Qué es CLADEC?

2. ¿Cuáles son las responsabilidades legales que las empresas de mensajería expresa tienen frente al régimen de importación de mercancías?

3. ¿Considera que una ampliación de dichas responsabilidades podría ayudar a evitar la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación?

4. ¿Cuáles son las herramientas que el nuevo Estatuto Aduanero brinda a las empresas de mensajería expresa para evitar la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

5. ¿Cuáles son las herramientas del nuevo Estatuto Aduanero que limitan las empresas de mensajería expresa en su labor para evitar la práctica del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

6. ¿Qué tipo de medidas legales considera necesarias modificar o diseñar para mejorar el trabajo de la DIAN para evitar el contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

7. ¿Considera que en Colombia existe una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando?

8. ¿Qué factores podrían estar motivando el desarrollo de una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando?

9. ¿Qué factores económicos podrían motivar o estar motivando a los empresarios a practicar el contrabando técnico?

Anexo 4. Entrevista semiestructurada a importador

1. ¿Qué tipo de mercancía importa?

2. ¿Hace cuánto tiempo importa mercancía?

3. ¿De qué países proviene la mercancía que trae al país?

4. ¿Qué medios usa frecuentemente para la importación de mercancía, marítimo o aéreo?

5. ¿Considera que los trabajos realizados por las instituciones de control aduanero son suficientes para evitar el contrabando?

6. ¿Qué tipo de circunstancias en el control de aduanas cree usted que son aprovechadas por algunos comerciantes para ingresar mercancía de manera ilegal?

7. ¿Qué tipo de medidas cree que se podrían implementar para evitar la entrada ilegal de mercancías?

8. ¿Considera que en Colombia existe una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando?

9. ¿Qué factores podrían estar motivando el desarrollo de una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando?

10. ¿Qué factores podrían estar motivando la práctica del contrabando?

Anexo 5. Entrevistas a importadores

Importador 1

Entrevistador: Estamos con Mario Zuluaga, quien ha aceptado colaborarnos con la realización de esta entrevista. Mario, ¿usted hace cuánto tiempo importa mercancía a Colombia?

Importador 1: Hace siete años.

Entrevistador: ¿Qué tipo de mercancía importa?

Importador 1: Bisutería

Entrevistador: ¿Bisutería, únicamente?

Importador 1: Sí, más que todo bisutería… aretes, bambas, collares, caimancitos y todas esas cositas así.

Entrevistador: ¿Por qué medio transporta la mercancía a Colombia? ¿Avión, marítimo?

Importador 1: Cuando es harto, marítimo. Cuando hay mercancías que de pronto se pueden enviar por avión y que dejan margen –porque es que en avión siempre es mucho más caro- entonces, tiene que ser algo que se esté vendiendo mucho y que dé el margen para traerlo por avión y que sea poquito.

Entrevistador: Cuando ustedes hacen las importación por avión, ¿qué modalidad utilizan?, ¿tráfico postal, mensajería expresa?

Importador 1: Cuando enviamos así… por eso de DHL…

Entrevistador: ¿Bajo la modalidad de correos urgentes?

Importador 1: Por *Courier*.

Entrevistador: Y ustedes ahí… ¿no incurren en un contrabando técnico cuando traen mercancía de esa manera?

Importador 1: Pues yo de eso no estaba muy enterado, hasta que con la persona que me nacionalizaba tuvimos un problema y perdimos la mercancía por eso. Porque por *Courier* es una forma de hacer contrabando porque a veces esas agencias de aduana… o sea, cuando uno entra directamente con DHL ellos… a veces se va disque a la DIAN, y la DIAN le valoriza a

uno y hay que hacer la nacionalización de la mercancía y pagar sobre eso. Y… ¿cómo le explicara?

Entrevistador: Ustedes desconocían la norma, entonces les decomisaron la mercancía…

Importador 1: ¡Exactamente! Entonces, yo no volví a traer mercancía por aéreo por eso, porque resulta que esa era el problema que yo hablaba hace unos días con sobre una mercancía. Fuimos a legalizar unos areticos en china que nos valieron a 0,7 yuanes… 334 pesos, más el 5% que cobra el chino allá… entonces son más o menos 351 pesos, a eso nos quedaba en China el arete. A esto se le suma el impuesto de nacionalización, que no sé qué tabla tendrá eso, porque eso lo hace es la agencia, porque uno de eso no sabe entonces se contrata a alguien que sí sepa. Entonces imagínese que llegó acá la mercancía y los de la DIAN nos valoraron eso disque a 4500 pesos cada uno. Entonces resulta que esa gente de la DIAN y todos ellos andan desinformados. Es algo como esto: Yo llevo mi carro a hacerle un arreglo donde un mecánico de confianza y ese trabajo me vale 150 mil pesos, pero si lo llevo al concesionario me vale 500 mil o 600 mil pesos. Lo mismo pasa en China. La gente no cree que en China uno consigue productos muy baratos, porque, por ejemplo, acá en Colombia hay una señora a la que le compro pasamontañas, y esa señora es todo el día con una maquinita tejiendo, a ella le pagan 2.300 pesitos por docena y se hace 10 docenas en el día, trabajando desde las ocho de la mañana hasta las cinco de la tarde. Se gana 20 mil pesos. En China…. Un salón inmenso, por ahí 500 máquinas y sacan el producto hecho ya. Entonces ellos son muy productivos. Entonces, respecto a la mercancía que le comento, la DIAN dice: "ah, no, que la dejaron perder porque no tenían cómo nacionalizar", pero si yo compro un producto que me vale 350 pesos más la nacionalizada por un 35% más, con como 450 o 500 pesos; pero va la DIAN y me pone el arete a 4.000 pesos… diez veces más de lo que me valió, entonces yo prefiero dejarlo perder porque así lo saque a quién se lo voy a vender tan caro, nadie me lo va a comprar. Entonces por eso hay gente que cuando la DIAN valoriza mucho la mercancía, es preferible dejarla perder.

Entrevistador: ¿Usted considera que los trabajos que realizan las instituciones en el control aduanero, como la DIAN, la POLFA, son suficientes para evitar el contrabando?

Importador 1: No, no, ¿y le digo por qué?, eso es como… yo digo esto, y al igual que nosotros como una empresa organizada… nosotros a los clientes les damos facturas con IVA, se paga mucho impuesto… es que es más, incluso hemos tenido ganas de quitárnosle a eso porque eso ahorita está mejor uno comprar acá [en Colombia] y vender, porque el Gobierno pone mucha tramitología. Ahora, con esto le digo yo a usted todo: por ejemplo con la juguetería del pasado

diciembre, con los permisos y los impuestos se pagaron más de 60 millones de pesos, pagándole el impuesto real como es. Porque un carro [de juguete] bien grandote en China sale por 30 mil pesos, por ejemplo un carro grande vale 60 yuanes, más los impuestos, consiguiendo las empresas allá que sí están al día… se pagaron impuestos y se hizo todo correcto… usted viera qué chicharrón acá en carretera con la POLFA… yo voy con mi contenedor, voy bien de papeles, y me paran y me dicen que tienen que inspeccionar el carro, y me dicen que nosotros pudimos haber pagado todo en la DIAN pero que ellos también tienen que inspeccionar; entonces yo iba cogido de la tarde, con un contenedor el 25 de noviembre que tengo a los clientes esperando a que les llegue con la mercancía por la temporada de diciembre, y resulta que estos [la POLFA] me dicen que hay que llevar el contenedor a la zona franca para hacer la revisión de la mercancía. Entonces uno a eso le tiene pánico porque ellos llegan y abren el contenedor, un día van y miran una o dos cajitas, miran, y a usted le pueden demorar el contenedor 15 o 20 días, entonces yo ya pierdo mi venta de la temporada.

¿Entonces qué tiene que hacer uno?, para que me dejen pasar: pague. Toca pagar, y siga derecho.

Entrevistador: No sé si me quiera responder la pregunta, pero ¿cuánto puede llegar a pagar un importador al policía o a los policías para que no lo pongan en esa situación?

Importador 1: Pues ellos después de que vean que no es mucha la mercancía, por ahí 500 mil pesos o un millón; pero si ven alguna anomalía, ahí sí se van más largo. La verdad no sé porque no hemos tenido esos problemas. Por ejemplo, en estos días hemos estado mandando mercancía para Pasto, para Ipiales; teníamos una lona y nos la paró la POLFA… el transportador muy buena gente nos llamó porque nosotros no habíamos colocado los manifiestos, entonces yo por eso tengo acá en mi celular con todas las referencias marcadas, todos los códigos de la mercancía que estoy importando.

Un día me agarré en diciembre con un policía; no agarramos feo. Porque iba yo con el camión, bien cogido de la tarde con una juguetería que nos fue bien… nosotros no traemos nada de marca, todo bien, con las reglas que son… y no… eso hasta los patrulleros lo ven a uno con la camioneta con dos o tres lonas y lo arriman a uno.

Entrevistador: En esa experiencia de siete años que usted tiene en la importación de mercancía, ¿a partir de cuándo usted ha visto esa intensificación del trabajo de la POLFA?

Importador 1: En estos últimos tres años.

Entrevistador: ¿A qué cree que se debe esa intensificación del trabajo de ellos?

Importador 1: Vea qué día lo que me pasó… es que eso se volvió ya un negocio. Si quiere que le diga, es más negocio hoy día importar sin pagar impuestos que importar legalmente, porque usted viene ilegal y sigue derecho. Si uno viene legal lo molestan por todo. A los únicos que no molestan son a las grandes superficies; a ellos les llegan los contenedores y tienen todo automático. Entonces una grande superficie puede traer un contenedor de televisores y decir que ahí vienen envases plásticos. Es más, ellos tienen unas gabelas que, creo que pagan impuestos cada 3 o cada 5 meses… eso les dan un plazo para pagar. Entonces, también lo que pasa es que ahora hay una guerra de poderes entre la DIAN y la POLFA, entonces eso es donde está el chicharrón. Pero entonces nosotros gracias a Dios no hemos tenido problemas así, por lo que somos una empresa bien constituida. Mi hermano todo lo que consiguió lo hice muy honestamente aquí en Bogotá, y él siempre ha patrocinado a la empresa, siempre le traen mercancía que no sea de marca, mercancía que no tenga tabla de referencia, porque cuando tienen eso es un camello… eso es una manera en puerto…

Entrevistador: ¿Qué tipo de circunstancias en el control de aduanas cree usted que pueden estar siendo aprovechadas por algunos importadores para ingresar mercancía de manera ilegal?

Importador 1: Eso hay… en esto es como en todo, cono el jíbaro que puede distribuir la droga ahí donde esté porque tiene la rosca ahí en el barrio. Lo mismo es esto acá.

Entrevistador: ¿Usted habla de una complicidad por parte de las autoridades aduaneras?

Importador 1: Claro, de la policía aduanera, de la DIAN, de todo. Hasta los mismos de la DIAN son los más duros que hay con las agencias para entrar mercancía de contrabando. Entonces lo ponen a uno en desventaja. Por ejemplo yo voy y compro este esfero a x pesos, pago el impuesto y lo que es, entonces como yo le pagué impuesto me quedó para venderlos a 700 pesos, y resulta que como el otro vino y entró derecho, así le haya tocado pagar plata, le va a quedar económico, y lo que iba a pagar de impuesto se lo da a los funcionarios. Si yo le pagué, por decir algo, 20 millones de pesos en impuestos para entrar la mercancía, pero otra persona no pagó ningún impuesto sino que pagó las cosas de manera fraudulenta, entonces no pagó 20 millones sino 10 millones para que le pasaran la mercancía. Entonces yo vendo el mismo esfero a 700 pesos, con una rentabilidad no muy alta, y el toro lo va a vender a 600 pesos, entonces él tiene la ventaja en el mercado y me quita los clientes.

Entrevistador: ¿Qué tipo de medidas usted cree que se podrían implementar para evitar el contrabando?

Importador 1: Yo digo que ninguna. Eso el contrabando es como las drogas, en este ejemplo de digo todo: cuando en China cogen a alguien con equis cantidad de droga, o le dan cadena perpetua o le dan pena de muerte, y sin embargo allá la gente que quiere conseguir marihuana, cocaína o lo que sea, lo consigue por allá en las discotecas y en distintos lugares. Eso buscan esa marihuana africana porque allá se da mucho por la cercanía. Entonces si eso pasa en China, que es un país desarrollado, tiene toda la tecnología, tienen todo… y los que, por ejemplo, trabajan marcas en un puerto… en China la corrupción tiene pena de muerte, y allá todos los que exportan y fabrican marcas las sacan como si nada, van y pagan en el puerto… Entonces ahí sí como dijo Nule: la corrupción es inherente al ser humano.

Entrevistador: Entonces, de acuerdo a lo que usted expresa, a pesar de que China tiene unas medidas tan altas para castigar la ilegalidad, allá se presenta. Entonces, aquí en Colombia como no se tienen esas medidas tan rigurosas, con más razón se presentan, inevitablemente se va a seguir dando.

Importador 1: Exactamente. Y otra cosa. Yo, por ejemplo, no he tenido la oportunidad para ir a Estados Unidos porque no tengo visa, pero tengo muchos amigos que sí van allá. En la quinta avenida de New York, donde están las grandes marcas como Gucci, Carolina Herrera, Salvatore Ferragamo… usted puede ver el almacén y al frente en la calle gente vendiendo réplicas, pregonando en la calle. Entonces, yo siempre digo que donde hay una oferta hay una demanda.

Entrevistador: ¿Considera que en Colombia hay una cultura empresarial inclinada a la práctica del contrabando?

Importador 1: No, no es una cultura. Tengo un amigo, que no digo el nombre, y él está muy bien e incluso ya no hace importaciones sino que vive de la renta. Él montó una empresa 100% legal, y solo le duró como dos o tres años y le tocó disolverla por la carga tributaria. Lo mismo le pasó a mi hermano, él era un comerciante ni el verraco y le tocó retirarse y vivir también de la renta. Otra es que para que a usted un banco le preste plato le toca demostrar movimientos, y cuando el banco ve que usted mueve harta plata le dice: “usted es un excelente cliente para el banco, entonces le vamos a prestar al 1%”, pero usted qué se gana pagándole al banco plata así sea con esas tasas bajas para estar al otro año pagando 60 o 70 millones de pesos por

declaración en la renta y un poco de impuestos por el capital que logró construir. Entonces uno llega u coge los empleados, comienza a pagarle a cada uno todo lo legal, y qué rico poderle pagar a los empleados harto y que todos vivamos felices, porque cuando hay platica, a todos se nos da; pero usted monte una empresa, y le aseguro lo que sea… Yo diría que el 95% de las empresas del país deben llevar una contabilidad alterna, no pueden llevar al 100% como es.

Entrevistador: Entonces, para usted, más que una cultura inclinada hacia el contrabando, usted percibe una cultura de evasión.

Importador 1: Es que acá, en este país con una empresa, si uno se descuida, uno termina trabajando para el Gobierno. Yo todo el mundo… uno con todo el que habla ve todos esos zánganos allá en el congreso ganándose 20, 30 o 40 millones de pesos, gastándose la plata en un poco de cosas, van a hacer una obra y nunca la terminan; entonces la gente se cansa de estar aportando y que no se vea la inversión en la sociedad.

Por ejemplo, ¿cuánto cuesta mantener un carro acá en Bogotá? Se paga la totalidad del impuesto y solo se puede usar la mitad del tiempo, además hay que pagar la sobretasa de la gasolina, el mantenimiento, va a usar las vías, aparte de que no puede andar casi, o hay trancones, o hay huecos. Entonces, eso pasa como los hijos malas cabezas, hasta los papás se cansan de ellos y los dejan. Entonces, es algo así. Mi hermano se cansó de pagar impuestos y aparecía en Cámara y Comercio como comerciante, ahora aparece como rentista de capital. Usted no se imagina, ¡pagaba como mil millones de pesos en impuestos en un año! Él decía: “no me estoy ganando eso para ir a pasear, mucho menos para ir a dárselo al Gobierno”. Además, mover los bancos es un problema, mucha gente mueve plata en los bancos para demostrar que tienen capacidad porque a los bancos hay que demostrarles que usted sí tiene capacidad y plata y que no necesita. Tengo una señora a la que le compro pasamontañas, y ella me pide que le pague en efectivo, entonces hay gente que se vuelve esclava de los bancos, del Gobierno, llega uno a viejo y sin nada, solo ha trabajado para el Gobierno… Eso es lo que pasa.

Entrevistador: ¿Qué factores considera usted que puede estar motivando el desarrollo de esta cultura de evasión que usted menciona?

Importador 1: La alta carga tributaria. Vea algo curioso que ocurre ahora. Los del Gran San que comercializan ropa acá en San Victorino. Ahora salió una resolución de la DIAN que habla de subir los aranceles a la ropa, y allá, en el Gran San Victorino el 60% de los comerciantes importan ropa; entones los importan mercancía, hacen su torcido, llegan acá, fabrican una

cositas y luego le ponen una etiqueta que dice "Hecho en Colombia", y ya. Entonces, les va mejor así. Otra cosa, el pez gordo siempre se come al más pequeño. Estas tiendas como Sara, Stradivarius, Koaj, Studio F, Fuera de Serie, Kenzo… ellos traen muchas cosas, y yo no creo que ellos traigan toda la mercancía 100% legal, ni por el chiras. Todo el mundo tiene su forma de evadir los impuestos, porque si la gente no evade impuesto a lo último terminan trabajando para el Gobierno. Entonces todo esto del contrabando, la trampa, la evasión se da porque lo que el Gobierno recauda no lo administra bien, le ponen a uno mucha tramitología, cada nada están cambiando la normativa.

Otra cosa, algo que me pasó: una vez que venía yo con los contenedores de juguetería, que venía con todos los papeles en regla, comenzamos a distribuirlos y yo iba con mi camioncito por la calle 13, entonces me paró un policía de tránsito, y ni siquiera me preguntó por los papeles del carro ni nada de eso, me preguntó: "¿Qué transporta?", le dije que juguetería, me dio: "ah, de China", le dije que sí. Me pidió los manifiestos, se los mostré. Parte de esa juguetería nos había llegado en septiembre u octubre, entonces el policía me dijo: "eso era lo que yo necesitaba, contrabando técnico", porque supuestamente con el mismo manifiesto estaba vendiendo la otra mercancía. Entonces yo me agarré a discutir con él, le dije: "¿usted de qué es, de tránsito, de la POLFA, de la DIAN…?"; me dijo que era de tránsito pero que había trabajado en la POLFA, pero que él podía llamar a la POLFA y que lo acompañara al CAI. Le dije que con mucho gusto íbamos al CAI, que llamara al que quisiera, pero que mi mercancía era legal y que trajera al que se le diera la gana. El problema que me puso era porque la mercancía que me había llegado en septiembre la estaba comercializando en diciembre. Yo le dije: "Yo voy a China, y compro la mercancía; vengo a Colombia y la vendo, a veces no se vende toda; además es mi mercancía, yo veré si la vendo mañana, o si la meto en la bodega y la tengo cinco años, pero acá están los manifiestos y los papeles que dicen que yo cumplí con los papeles y que todo está en regla". Y le dije que si sabía tanto de leyes y que si quería revisar la mercancía, que miráramos caja por caja, y que si encontraba una referencia que no encontrara en los papeles que le estaba presentando, que llamara al que quisiera. Entonces como el policía ya me vio tan serio y tan seguro de lo que yo estaba diciendo, me dejó ir, que a él no le gustaban las peleas, que él prefería tener amigos. Yo le dije que no, que pelea no, que yo le peleaba por lo legal, porque uno bien llevado del verraco en este país: qué dolor de cabeza para sacar la mercancía del puerto, luego para que llegue a Bogotá, llega uno a Bogotá y lo ve un patrullero y venga para acá, hora hasta la policía de tránsito, no… esto es de locos. Entonces ya todo el

mundo piensa que esto es negocio… entonces así me mantuve y no le di una sola moneda a ese patrullero.

Entrevistador: Bueno, muchas gracias por su colaboración.

Importador 2

Entrevistador: Buenas tardes, estamos con Schubin Zan, quien nos va a colaborar con la siguiente entrevista relacionada con la actividad de importación de mercancías. Para iniciar, ¿Qué tipo de mercancía importa acá a Colombia?

Importador 2: Todo lo que son lujos de carros: puertas, farolas, bumper… todo lo que son lujos.

Entrevistador: ¿Hace cuánto se dedica a la importación de mercancías?

Importador 2: Hace más o menos cuatro años, desde el 2015.

Entrevistador: ¿cuál es el país de origen de la mercancía que importa?

Importador 2: Todo es de China.

Entrevistador: ¿Qué medio de transporte utiliza para la importación? ¿Marítimo o aéreo?

Importador 2: Todo se hace marítimo.

Entrevistador: ¿Considera que los trabajos que hacen las instituciones de control aduanero, como la DIAN o la POLFA, son suficientes para evitar el ingreso ilegal de mercancía al país?

Importador 2: Mmmm, sí. Nosotros hacemos todo legal. Mira, todo tiene manifiesto, todo es legal, todo lo hago legal. Yo importo a través de una empresa y ellos se encargan de todo. Ellos me traen la facturación, papeles, manifiesto, impuesto, todo. Me traen una carpeta con todos los papeles del contenedor que hago traer.

Entrevistador: ¿Qué tipo de circunstancias considera usted que pueden estar siendo aprovechadas por algunos importadores para ingresar mercancía al país de manera ilegal?

Importador 2: No, nosotros lo hacemos todo legal. No sé de qué manera operarán los demás comerciantes.

Entrevistador: ¿Considera que en Colombia hay una cultura inclinada a la práctica del contrabando?

Importador 2: No sé, por lo menos yo no, yo lo hago todo legal. Tengo mis manifiestos, pago los impuestos. La otra gente, no sé.

Entrevistador: ¿Los impuestos, aranceles que paga por la nacionalización y entrada de la mercancía, lo desmotiva a seguir con esta actividad comercial?

Importador 2: Sí, mucho. El arancel este año subió para nuestros productos, para algunos productos pasó del 5% al 10 y hasta el 15%. Prácticamente todo está al 15%. El IVA siguió el 19%, pero el arancel cambió.

Entrevistador: ¿Y en su experiencia, los trabajos de control que hace la DIAN o la POLFA son demasiado rigurosos, hay mucho papeleo, o qué piensa usted que hace se hace para el control de la legalidad de la mercancía?

Importador 2: Sí, acá al almacén han venido agentes de la POLFA y de la DIAN a hacer inspección de la mercancía, para ver si es legal, pero siempre salimos con todo al día.

Entrevistador: ¿Con qué frecuencia les hacen esa inspección?

Importador 2: No sé, eso depende de ellos, nunca se sabe. Pueden venir una vez al año, o pueden venir con más frecuencia, siempre es de sorpresa. Y como nosotros pasamos bien, entonces ellos no vienen mucho acá a inspeccionar.

Entrevistador: ¿Conoce en su medio otros importadores que practiquen el contrabando o ingresen mercancía de manera ilegal?

Importador 2: No, no sé. Nadie dice abiertamente que practica el contrabando, porque es algo que de todas maneras es muy difícil de detectar y controlar por parte de las autoridades. Por ejemplo, en China se mueve mucho el comercio, es mucho más grande que acá en Colombia, y es algo difícil de controlar si todo está en regla.

Entrevistador: Bueno, muchas gracias por su colaboración.

Importador 3.

Entrevistador: Estamos con Iván, en su almacén en el centro. ¿Qué tipo de mercancía importa?

Importador 3: Nosotros estamos importando ropa para hombre. Somos fabricantes en el exterior, y la línea con la que estamos metidos es solo ropa masculina: jeans, bléiser, camisas, busos, zapato deportivo, zapato formal… en fin. Nosotros nos dedicamos a todo el tema de la moda para hombre.

Entrevistador: Entonces, ¿ustedes compran allá y le ponen su marca?

Importador 3: La mitad sí. Lo que son por ejemplo, los tenis, se fabrican bajo diseño. Nosotros los diseñamos, los fabricamos y tenemos nuestra propia marca.

Entrevistador: ¿Hace cuánto tiempo importan ropa a Colombia?

Importador 3: Hace más o menos ocho años.

Entrevistador: ¿De qué país proviene la mercancía que importan?

Importador 3: Nosotros todo lo que importamos lo traemos de China.

Entrevistador: ¿Alguna vez han tenido experiencia con otros países?

Importador 3: No, siempre ha sido con China. Nosotros empezamos acá, vendiendo ropa nacional, fabricábamos en Colombia; pero ha venido competencia de China y también problemas de manufactura, de insumos de costos… entonces decidimos importar y dejar de producir colombiano. Decidimos fabricar en China por el tema de precio, las materias primas… en fin. Nos sale más económico traer que producir acá en Colombia.

Entrevistador: ¿Generalmente a través de qué medios arriba la mercancía a Colombia?

Importador 3: Nosotros todo lo traemos vía marítima.

Entrevistador: ¿Alguna vez han tenido problemas con la nacionalización de mercancías?

Importador 3: Como tal, el proceso de nacionalización es un proceso que se hace relativamente fácil cuando tienes tu marca, Cuando llega acá las autoridades revisan. Pero como entra tanta mercancía, entonces se queda detenida en el puerto, puede demorarse meses. A nosotros nos ha sucedido que la mercancía se queda seis meses o un año mientras la nacionalizan, por diferentes factores… que paro de camioneros, que para en el puerto de Buenaventura, que hubo

problemas en la vía, que no salió la tracto mula, que la guerrilla. Hay problemas de logística en la aduana y a eso se suman las diferentes circunstancias que se presentan en el camino, en el país. A veces, como eso lo revisan y cada ítem que uno entra tiene un código y el proceso se hace a través de una empresa, entonces ellos tienen que entrar a revisar si es el material que se está solicitando, el país de donde se está trayendo la mercancía, si corresponde la cantidad o unidades… Entonces, hay un problema y que todo es torcido. Acá entra más fácil el contrabando que lo legal. ¿Por qué la gente entra contrabando?, porque es más fácil, es más fácil pagar una vacuna –o como se le diga allá en la aduana- a tener uno acá una empresa formalizada, que tener una cuenta bancaria donde se consigna el dinero, hacer una trasferencia internacional… Si uno no tiene nada de eso, pero se tiene plata, es más fácil hacer contrabando que tener una empresa legal.

Entrevistador: ¿Cuándo la persona recurre ingresar legalmente la mercancía al país y pagar ese tipo de vacunas a los funcionarios de las entidades de control, aparte de agilizarse el ingreso, puede salir más económico que hacer todo el proceso legal?

Importador 3: No, realmente es más económico. Lamentablemente la entidad, o el Gobierno que pone estos aranceles o impuestos, fijan unos costos muy altos. Aparte de que le exigen a uno tener una empresa legal con toda una infraestructura como tal –secretaria, contadores, bodegas para almacenamiento, camiones… todo eso-, entonces en Colombia se ponen unos aranceles muy altos a la entrada de mercancía entonces, si se tiene la empresa que tiene que pagar el IVA, llegar un libro fiscal, tener contadores, manejar facturas… tendría que venderse muy caro para poder suplementar todos estos gastos. El otro camino es recurrir al contrabando, hay ciertas compañías fantasmas que entran la mercancía, ellos ya tienen arreglada [sobornada] a la gente de la DIAN, y simplemente le pagas a ellos y ellos te hacen llegar la mercancía. Ellos ya tienen adentro un contacto. Lamentablemente hoy día así es más fácil, aunque no es algo de lo que uno pueda enorgullecerse, pero es más fácil traer contrabando que traer legal.

Entrevistador: ¿Considera que los trabajos que realizan las instituciones de control aduanero son suficientes para controlar el ingreso ilegal de mercancía?

Importador 3: No, al revés, ellos son deficientes, es totalmente malo. Aparte de lo que le digo, es lamentable que los agentes le cobren una cantidad de dinero a la gente para poder trabajar legal. Si esto fuera más fácil para trabajar legal, y no cobraran esa cantidad de plata, yo estoy seguro que la mayoría de la gente o casi todos trabajarían legal. Porque de nada sirve uno traer mercancía y saber que se la pueden quitar, que la pueden emproblemar, que lo van a meter en

la cárcel, que le van a poner una, multa, que le vana tipificar como un contrabandista, que le van a perseguir… haz de cuenta que están haciendo esto… Hay mucha gente que está detrás de esto, que es honrada, que está trabajando todos los días, que madruga, que lucha por una empresa, pero que no encuentran otra manera de hacerlas cosas y entonces les toca recurrir al contrabando, porque traerlo legal es imposible, porque de nada sirve vender pan para vender pan. Si uno ejerce una actividad comercial, cualquiera que sea, lo que espera es poder ganar algo. Hoy en día esto del contrabando lo tienen ligado al narcotráfico, al lavado de activos, a la guerrilla… seguramente hay gente que tienen nexos con este tipo de cosas, pero hay mucha gente que lo que busca es trabajar para su familia y le tiene fe a esto. Entonces, yo pienso que si el Gobierno fuera más flexible en los aranceles, en la legalización de la mercancía, en no demorar tanto las cosas en el puerto, yo estoy seguro de que la gente trabajaría legal y no habría necesidad de hacer contrabando.

Entrevistador: Otra pregunta que no sé si mi la pueda responder, y es: ¿qué tanto es el soborno o la vacuna que un importador puede llegar a pagar para que le dejen pasar su carga?

Importador 3: Lo que pasa es que como todo… hay gente que está empezando y trae poquito; y hay gente que lleva más años y trae más mercancía, traen mucho volumen. La importación se hace por volumen, por metro cuadrado. Hay casos en los que entre varias personas traen un contenedor, se ponen de acuerdo entre amigo. Pero por cada metro cuadrado ya está la tajada que va para el agente de la aduana o la entidad de control. Para el caso de nosotros que trabajamos con ropa, podemos empacar la mercancía de manera compacta para que en un metro cuadrado nos quepa más ropa; pero los que traen tecnología no pueden compactar su mercancía porque se les puede dañar.

Entrevistador: ¿Qué tipo de circunstancias en el control de aduanas cree usted que son aprovechadas por algunos importadores para el ingreso ilegal de mercancías?

Importador 3: Pues como es todo en este país: lamentablemente todo tiene un precio. Si uno tiene la urgencia de que la mercancía llegue o lo que uno estaba trayendo, sea *x* o *y* mercancía, se sabe que hay alguien allá adentro que se va a torcer o que se va a dejar comprar. Entonces uno recurre es a eso, a buscar a la persona que se pueda dejar influenciar por un pago. Siempre hay una jerarquía: si el de arriba deja entrar, entonces a los otros les toca comer callado para no perder su puesto y seguir con la cadena de ese contrabando. Además no es solo uno, hay mucha gente que está detrás de esto.

Entrevistador: ¿Considera que rotar constantemente a los agentes que participan en el control e inspección en aduana podría ser una medida viable para evitar el soborno?

Importador 3: No creo, eso es como los políticos, todos están encadenados y participan en la misma transacción y saben que ahí tienen un buen negocio.

Entrevistador: ¿Considera que en Colombia existe una cultura inclinada a la práctica del contrabando?

Importador 3: Sí, claro. Pero es por la necesidad lograr que la actividad comercial sea rentable, porque si no es así, la gente no podría tener un margen de rentabilidad bueno en su negocio. Pero no es algo que no solo le pertenece al comerciante o al que importa la mercancía, sino que también está en los agentes de DIAN, la Policía y las entidades de control que motivan este tipo de situaciones, este tipo de prácticas, porque al que trae de contrabando y les da su tajada o su parte, no los molestan dejan pasar la mercancía y les facilitan las cosas. Entonces es algo que se liga mucho a este actuar de los funcionarios de la aduana y no solo a los comerciantes.

Entrevistador: ¿Qué factores considera que podrían estar motivando el desarrollo de esta cultura de contrabando?

Importador 3: Muchas cosas. Que en este país existe un nivel de corrupción muy alto y eso hace que la gente no quiera pagar impuestos al Gobierno para que los políticos se la roben descaradamente mientras la gente del común busca cómo sacar su familia adelante y ejercer una actividad que le permita tener unos ingresos para sostener a su familia. En este país los impuestos son altos y nada se ve reflejado. Sui uno se enferma, en la EPS no lo atienden; va uno a viajar, y las vías en mal estado, se pagan muchos peajes; la educación es muy costosa… entonces la gente ve que en Colombia, y me imagino que también en otros países de Latinoamérica, la parte política es corrupta y eso hace que la gente no quiera regalar su dinero a los corruptos.

Por otro lado se ve que el comercio está duro. Por ejemplo, hace varios años la temporada decembrina movía el comercio desde mediados de noviembre hasta el último día de diciembre; hoy día no es así, las ventas se mueven entre el 16 y el 24 de diciembre y no más, las ventas han bajado y el comercio ya no se mueve como antes. La gente ahora se reserva, no gasta tanto dinero y busca ahorrar, entonces eso se vuelve duro para el comerciante y le toca buscar el modo de poder subsistir.

Entrevistador: Bueno, muchas gracias por su colaboración.

Importador 4.

Entrevistador: Estamos con Jair Acosta, en su almacén de ropa en el centro de Bogotá. Jair, ¿Qué tipo de mercancía usted importa a Colombia?

Importador 4: Mercancía textil, ropa formal e informal para hombre.

Entrevistador: ¿Hace cuánto importa mercancía?

Importador 4: Hace aproximadamente 7 años.

Entrevistador: Esta ropa que usted importa, ¿la manda a fabricar y le pone su marca?

Importador 4: Las dos: compro ropa de otras marcas y a otra le pongo mi marca.

Entrevistador: ¿De qué país proviene la mercancía que usted ingresa al país?

Importador 4: La traigo de China.

Entrevistador: ¿Qué medios utiliza comúnmente para la importación de la mercancía?

Importador 4: Marítimo más que todo. Un 90% de la mercancía viene por medio marítimo. El 10% que se trae por avión es muy complicado porque es muy costoso; se hace más que todo por tiempo.

Entrevistador: Cuando ha traído la mercancía por medio aéreo, ¿ha tenido problemas con la nacionalización de la mercancía, le han decomisado la mercancía?

Importador 4: Sí, he tenido bastante problema, me han decomisado la mercancía varias veces por los papeles, porque muchas veces en los papeles no aparecen las especificaciones en los manifiestos… Pero igualmente se resuelve, porque se está declarando, pero no se declara la prenda como tal; entonces ese es el inconveniente que se ha tenido cuando se trae por medio aéreo.

Entrevistador: ¿Considera que los trabajos que realizan las instituciones de control aduanero como la DIAN y la POLFA, son suficientes para evitar la práctica del contrabando?

Importador 4: No. No es suficiente por la cantidad de mercancía que entra a diario, entonces no creo que haya suficiente gente para controlar todo.

Entrevistador: ¿Qué tipo de circunstancias en el control de aduanas usted cree que pueden estar siendo aprovechadas por algunos importadores para ingresar mercancía de manera ilegal al país?

Importador 4: Creo que la cantidad de gente que revisa los contenedores, porque en otros países manejan un control aduanero diferente, en donde todo es por máquinas que detectan todo lo que hay; en cambio acá es personal. Mientras acá revisan un contenedor, en ese tiempo ingresan otros 20 o 30 contenedores.

Entrevistador: ¿Podría hablase también de casos de corrupción por parte de los agentes de la aduana, pagos de vacunas?

Importador 4: Yo creo que sí. En muchos casos debe presentarse porque han cogido gente que entra mercancía ilegal y eso es un mínimo de lo que uno ve en las calles, porque en las calles uno ve mucho.

Entrevistador: Qué tipo de medidas usted cree que se deberían implementar para evitar esta entrada ilegal de mercancías.

Importador 4: La ilegalidad comienza desde el país de origen. Esa es la ilegalidad. Entonces, el país de origen, que el China para mi caso, u otros países Vietnam, Hong Kong, Estados Unidos, Canadá… ellos son los países primeros que sacan la mercancía y abren la puerta para que el contrabando entre a Colombia o a su país de destino; entonces ellos son los primeros. De ahí para allá, ya son muchas cosas, como controles de acá, controles aduaneros, suficiente gente, más control…

Entrevistador: ¿Considera que en Colombia existe una cultura empresarial inclinada a la práctica del contrabando?

Importador 4: Sí, totalmente. Porque no nos han enseñado a traer mercancía de manera legal, y no nos han enseñado… simplemente nos dejan como a la deriva. Entonces, si uno quiere traer ropa, entonces suben el impuesto pero no le enseñan a uno a manejar la parte de la legalidad. Entonces a los comerciantes nos parece más fácil traer todo, como se dice vulgarmente, por debajo, por contrabando o contrabando técnico. Porque puede que el valor del transporte de la mercancía sea lo mismo a traerla legal, pero como la gente no sabe, trae la mercancía ilegal.

Entrevistador: ¿Es más fácil traer mercancía de contrabando que cumplir con la norma para la importación de mercancía?

Importador 4: En muchos casos, sí. En cuestión de la ropa es mucho más fácil porque con la ropa molestan mucho. Por un pequeño detalle le pueden a uno demorar un contenedor hasta seis meses o más; en cambio, si se trae la ropa por contrabando, la carga demora apenas 45 días en llegar.

Entrevistador: ¿Qué factores considera que pueden estar motivando el desarrollo de esta cultura de contrabando?

Importador 4: Yo creo que va como en la mente de las personas. Comienza como en la mente del colombiano o del latino de ser maldadoso, uno; dos, la economía del país hace que las personas crean que el contrabando es más barato que traer la mercancía de manera legal; y también la falta de educación en cuestiones de todo este ritmo de cosas a nivel empresarial.

Entrevistador: Ese aspecto empresarial, es la segunda vez que lo percibo en lo que me expresa. ¿Se refiere al reconocimiento de norma por parte del empresario?

Importador 4: Sí, hay demasiado trámite, documento, burocracia… y hay grandes marcas como Koaj, Kenzo… ellos traen mercancía y ellos son los que se empoderan y los comerciantes pequeños quedan maniatados porque no saben qué hacer, entonces les toca por medio de una agencia porque no alcanzan a llenar los requisitos suficientes para traer un contenedor. Entonces en muchos casos lo que hace la gente es seguir pasos que le lleva a hacer contrabando.

Entrevistador: Bueno, muchas gracias por su colaboración.

Importador 5.

Entrevistador: Buenas tardes, estamos con Luis Francisco Fajardo. Señor Luis, ¿qué tipo de mercancía importa acá a Colombia?

Importador 5: Yo traigo repuestos automotores para motores Diésel pesados. Traigo repuestos de Estados Unidos, de la India y de España.

Entrevistador: ¿Hace cuánto usted se dedica a la importación de mercancías?

Importador 5: Hace 25 años.

Entrevistador: ¿Frecuentemente qué medios utiliza para la importación de mercancías?

Importador 5: Para lo que es de India y Estados Unidos, todo lo trabajo aéreo. Para lo que traigo de España todo lo traigo por vía marítima.

Entrevistador: ¿Cuándo trae la mercancía por transporte aéreo, bajo que modalidad lo hace?

Importador 5: Todo lo hago por importación, porque son importaciones grandes. Así salga un poquito más caro pero sale más seguro, porque es que entre la zona franca y llegar acá al almacén siempre había bastante pirata terrestre y cogían y se robaban y atracaban los carros. Por eso, por seguridad, decidí traer la mercancía por avión

Entrevistador: ¿Usted alguna vez ha tenido problemas con las importaciones en cuanto a la nacionalización o la entrada de la mercancía al país?

Importador 5: Sí, claro. Una vez traje una mercancía de la India y me cogieron, me pararon, me la incautaron en Cali porque era muy barata. Puse un abogado y yo iba ganando el caso, hasta que un magistrado llegó y dijo que no, que yo perdía el caso. Se me perdió la mercancía como por 60 mil dólares y recuerdo bien que la habían arreglado para el batallón de mantenimiento. Después traje otro conteiner igual, completo, y pasó sin ningún problema.

Entrevistador: ¿Hubo un caso de corrupción por parte de los agentes?

Importador 5: Sí, ellos me pedían pero yo no les di plata ni nada porque venía todo bien.

Entrevistador: ¿Usted considera que los trabajos que realizan las instituciones de control aduanero como la DIAN y la POLFA, son suficientes para evitar la entrada ilegal de mercancía al país?

Importador 5: No, a ellos les falta mucha tecnología. A ellos les toca que implementen mucha más tecnología y que sean mucho más especializados porque ellos no saben qué es un pistón, qué es una camisa, mucho menos la procedencia, mucho menos los precios. Entonces ellos tienen que coger y tener más tecnología y más conocimiento para eso.

Entrevistador: En estos 25 años de experiencia que usted tiene como importador, ¿qué cambios ha podido apreciar en el control que se lleva a cabo en la aduana?

Importador 5: El control es lo mismo. Ahorita el problema es que llega mucha mercancía de China, a la mitad de la mitad del precio, y cogen, la re empaca y la venden como las marcas… como si fuera americano, con precios muy diferentes. Un pistón vale 50 mil pesos en chino, en americano vale 200 mil. Entonces, ahí es donde hay tanta diferencia de precios y por eso es que hay tanta molestia de los consumidores.

Entrevistador: Pero, el trabajo que ejercen los organismos de control en la aduana, ¿cómo la percibe?

Importador 5: Todo es muy lento. De pronto a uno le mandan DIAN, pero uno ya tienen sus papeles, se trabaja mucho con el Pacto Andino y se trabaja con la parte de que el arancel sea pequeño. Hay una parte en la que uno tiene que ser audaz y tiene que manejar muy bien la parte de los aranceles.

Entrevistador: ¿Qué tipo de circunstancias, en el control de aduanas, cree usted que pueden estar siendo aprovechadas por algunos empresarios para ingresar mercancía de manera ilegal al país?

Importador 5: Pues ahora con la fábrica de Estados Unidos, yo diría que el 90% de la mercancía está llegando de manera legal, porque tenemos que, por ejemplo, el dólar negro ahora es más caro que el dólar oficial, el arancel lo han bajado mucho, y lo del IVA, pero como el IVA es un gasto pero también uno lo cobra… Actualmente yo creo que un 90% de los repuestos que llegan al país lo hacen de manera legal.

Entrevistador: Y ese 10% restante, ¿de qué podríamos hablar?

Importador 5: Hay una modalidad que se llama “correo de las brujas”, ahí es donde se ve mucho eso.

Entrevistador: ¿Qué tipo de medidas de control considera que podrían implementarse para evitar la entrada ilegal de mercancías al país?

Importador 5: Yo creo que es necesario que las importaciones se hagan más rápido, que se hagan más rápido las pre-inspecciones… yo creo que no hay más problema…

Entrevistador: ¿Considera que en Colombia hay una cultura empresarial orientada al contrabando?

Importador 5: Actualmente uno le coge miedo a una sanción, a que se allane el establecimiento… entonces hay inclinación a hacer las cosas legalmente.

Entrevistador: ¿Qué factores cree que pueden estar motivando a ciertos comerciantes practicar el contrabando?

Importador 5: Pues lo económico, lo político, el control. Por ejemplo, se paga un arancel del 10%, más el 19% del IVA, son 29%. Con esa utilidad cualquier contrabandista vive bien, un 29%.

Entrevistador: ¿Considera que la corrupción también desmotiva a los comerciantes a hacer su trabajo de manera completamente legal?

Importador 5: Yo creo que eso sí desmotiva, pero ahora la gente ya está más acostumbrada… y ahora con el tema de la facturación electrónica que viene, entonces va a haber más legalidad y más control.

Entrevistador: Muchas gracias don Luis por su colaboración.

Entrevista CLADEC

Entrevistador: ¿Qué es CLADEC?

CLADEC: CLADEC es una agremiación que está aglutinando a todas las empresas de mensajería expresa en conexión con el exterior, y es una agremiación que tiene sus hermanas –llamémoslo así- a nivel de Latinoamérica, y su casa matriz está en Florida, en Miami. Es una agremiación que se ha caracterizado por tener compañías, sobre todo en este tema *Courier*, con la mayor legalidad posible. Nosotros somos aproximadamente unos 47 operadores a nivel nacional que se supone que tienen licencia, pero no todos están agremiados –para el caso de Colombia- a la agremiación, porque no han pasado todos los filtros que se tiene para esto. Hago especial énfasis porque tú vas a entrar a revisar temas relacionados con contrabando y otros temas, y es necesario que tengas mucho en cuenta esta característica. Nosotros, como compañías principales y siendo los creadores de CLADEC… CLADEC tiene más o menos unos 30 años en Colombia, y así mismo en los otros países está constituida, no con el nombre específicamente de CLADEC, sino con el nombre las asociaciones puntuales de cada país. Lo que va a pasar es que en CLADEC Colombia la mayoría de los agremiados, también en Argentina, y así sucesivamente en cada uno de los países… para tener una red de certeza y seguridad en los procesos, buscar los mismos reglamentos, las mismas posiciones, hacer más viable el negocio operativamente y regulatoriamente hablando en Colombia.

Entonces, vas a encontrar en todas las agremiaciones hermanas de CLADEC con un solo papá que está ubicado como casa matriz, sin ser nosotros sucursales ni dependientes de CLADEC en Estados Unidos, pero con las mismas directrices tanto en lo operativo como en lo regulatorio, y en términos generales dando los mismos lineamientos a nivel de Latinoamérica.

Entrevistador: ¿Cuáles son las responsabilidades legales que las empresas de mensajería expresa tienen frente al régimen de importación de mercancía, y cuáles son las medidas que han tomado durante el 2017 y 2018 frente al aumento del contrabando directo y contrabando técnico a través de la modalidad de envíos de mensajería expresa desde el exterior a Colombia?

CLADEC: Nosotros tenemos dos obligaciones claramente determinadas. Una obligación está dada por todo el procedimiento del Ministerio de Comunicaciones, que el Mintic, y nosotros para podernos constituir como empresa de mensajería acá en Colombia lo primero que tenemos que hacer es dar cumplimiento a esas exigencias del Ministerio. Me explico: esto arranca desde la creación de un depósito de 100 metros, hasta constituir una serie de garantías y tener una

serie de requisitos de cumplimiento en la operación y en el establecimiento de lo que es la compañía como tal.

Entonces, eso es una parte como mensajería expresa frente al ministerio. La otra parte que nosotros tenemos que cumplir son las obligaciones determinadas por la DIAN, que eso e implica todo lo relacionado en el proceso de importación y el proceso de exportación que tienen que tener estas compañías para la introducción de carga, o de pequeños paquetes o de envíos urgentes que es denominada en el Decreto 2685, y dar el cumplimiento de esas obligaciones.

Aquí también se tiene una parte netamente regulatoria, en lo que respecta a registro, es decir: un espacio de 100 metros, tener un escáner, cumplir una serie de obligaciones de tener rotulados los vehículos que están prestando el servicio, cumplimiento de un sistema informático que permita dar el soporte aduanero de ingreso o introducción de mercancías al territorio colombiano, liquidación de los impuestos al arribo, luego se paga en cada quincena… y esa es la parte regulatoria, o digamos que de registro.

Cuando hablamos de la parte operativa, hablamos ya de la presentación del manifiesto, tenemos que previo al arribo de la aeronave esa presentación del manifiesto tiene que tener soporte de las guías hijas, que son cada una de las guías individuales que tienen los envíos, y esos conforman una declaración –en cada caso- una declaración simplificada de importación que hace las veces de una declaración de importación como en un régimen ordinario.

Digamos que ahí se constituyen una serie de obligaciones dadas propias por el régimen. Entonces, previo al arribo de la aeronave se tienen que tener la información subida al sistema, la cual tiene que estar soportada con las guías individuales de cada uno de los paquetes; las guías individuales de cada uno de los paquetes deben tener información como: valor, descripción, peso, remitente, importador, destinatario…

Esta es una declaración simplificada, que es una importación bien distinta a las situaciones de importación generales. Solo se necesita esta guía, debe estar bien rotulado el envío con esta guía.

Hoy en día lo que se pretende es que se tenga un código de barras que, cuando se tenga el acceso a esa carga, al depósito, se pueda escanear y la información llegue completamente al sistema para que tenga completo el soporte del proceso.

Entrevistador: ¿Considera que una ampliación de dichas responsabilidades podría ayudar a evitar la práctica del contrabando técnico en el régimen de contrabando técnico por mensajería expresa?

CLADEC: Yo creo que no. Yo pienso que el tema va mucho más allá que eso. Desde el punto de vista de la estructura y la operación, y de la forma como han venido operando estas compañías [empresas que prestan el servicio de mensajería expresa], digamos que la ampliación de responsabilidades no sería el camino porque las normas las tienen. Lo que pasa es que acá hay un tema de poca inspección y profundidad de las autoridades para llegar realmente a la forma como estas compañías pueden hacer el contrabando.

Me explico. No es solamente mirar el valor, si yo lo declaro por 25 dólares y resulta que son 100 dólares, no, eso no es contrabando, eso es subvaloración. Contrabando es un ocultamiento, por ejemplo. Y lo que pasa es que muchas veces los inspectores, lamentablemente es lo que sucede, son susceptibles de ser manejados de alguna manera para que al hacer la inspección de la carga la dejen pasar de manera irregular. Entonces, yo lo analizaría más por el lado de falta de control, que no por la ampliación de responsabilidades, porque las responsabilidades desde el punto de vista regulatorio no hay más qué incluir.

Todas las sanciones están, pero si un inspector quiere dejar pasar una carga que cuesta 300 dólares y la están declarando por 1.000, o simplemente no la declaró y la está dejando pasar… ahí está realmente el meollo del problema para nuestro régimen: la falta de control por parte de la administración.

Entrevistador: Yo planteaba la posibilidad de un control previo por parte de las empresas de mensajería expresa en origen. Precisamente, cuando se recibe la carga en las compañías de mensajería expresa, ya se tiene conocimiento de las cantidades y del valor declarado… o al menos de las cantidades, pues porque el valor ustedes no lo exigen, y ustedes dan un valor estimado de la carga. Pero en el caso de las cantidades, ¿no podría tipificar el producto de las cantidades que se recepcionan y, ya, para que fuera catalogada como una importación directa y no como mensajería expresa?

CLADEC: Esos puntos que usted menciona, son puntos que para nosotros son absolutamente claros desde el origen, es decir desde la recepción del envío, o sea, cuando la persona va a la oficina y se recepciona como *Courier* y dice, por ejemplo: “esto va para Chía y son libros”.

Yo ahí ya sé que se declararon como libros. Obviamente cuando yo los subo al sistema ya sé que son libros, que van para Chía, que pesan tantos kilos y que valen tantos dólares. Pero ¿cuál es el problema?, es el tema del ocultamiento. Tu dentro de libro puedes traer, por ejemplo, billetes, diamantes u otras cosas que no declaraste. Yo como operador o intermediario no puedo hacer apertura de ese envío porque me toca con la autoridad aduanera, fiscal o policial que me autorice a mí como intermediario hacer apertura del paquete porque sospecho que me camuflaron unos diamantes…

Es lo que usted describió ahora, dijo que el paquete contenía un libro, pero el libro pasó por el escáner o viene la DIAN, me dice que quiere hacer apertura de ese libro, lo abrimos y nos encontramos que vienen unos diamantes y 500 dólares.

Ahí es muy difícil entrar a mirar si realmente hay responsabilidad. Entonces, esas ampliaciones de responsabilidades ya están, porque si usted dice traer un libro, y la DIAN hace la apertura y no hay un libro, pues la responsabilidad no el del intermediario, la responsabilidad es del importador; y el importador no aparece porque obviamente al son de que la DIAN esté haciendo procesos de revisión y de lugar a una sanción o a una multa, el importador no le importa perder los 500 dólares o lo que sea.

Entrevistador: ¿Cuáles son las herramientas que brinda el nuevo estatuto aduanero a las empresas de mensajería expresa para evitar la práctica de contrabando técnico en el régimen de importación a través de este tipo de envíos?

CLADEC: Nosotros en este momento, con el Decreto 390, desde el punto de vista comparativo respecto de otros países de América Latina, vamos a quedar como un régimen que va a permitir que casi un 90% de la operación esté controlada, no solo de manera documental sino también de manera física.

Entonces, digamos que hay una apuesta súper clara respecto al 390 en su forma como viene redactada y a implementarse, con todo el rigor y los controles que se pretenden tener para el régimen. Esto podría dar resultados óptimos en la medida que la aduana sí la ejerza. Vuelve y juega. Hoy con el 2685 tengo muchas posibilidades de poder combatir el contrabando técnico, todas las posibilidades, lo que pasa es que no se ejerce. Ese es realmente el problema.

El 390 viene revestido con un tema de información en materia tecnológica, en declaración, en cruces de información desde el origen hasta el destino, el sistema se va a evaluar de punta a punta, va a haber análisis de inventario, va a haber declaraciones cruzadas con información

primaria después de haberla notificado y después con notificaciones posteriores… Entonces, le puedo decir que las herramientas que trae el 390 son absolutamente coherentes con las operaciones que hacen lo operadores de entrega rápida, pero… nuevamente, tienen que tener el proceso de instrucción clara por parte de los inspectores y que sigan al pie de la línea lo que trae la reglamentación, no solo en materia regulatoria y en materia tecnológica.

Desde el punto de vista del derecho aduanero comparativo, nosotros vamos a tener las mejores prácticas en tema Courier, número uno justamente combatiendo el contrabando y adicional a eso el tema de subvaloración, descripción equivocada, cero error, seguimiento tecnológico con datos claros y absolutos relacionados con qué pagó, qué declaró, qué descripción trae, y muy en la tendencia nueva del *e-commerce.*

Entrevistador: ¿Cuál es el volumen de carga que utilizó entre el 2017 y 2018 el servicio de mensajería expresa como modalidad de importación?

CLADEC: Nosotros no tenemos información del 2017. Esa la tienen la DIAN. Lamentablemente por temas tecnológicos no es información tan clara y real respecto de las importaciones que se hicieron bajo a este régimen. Esto te comento por lo siguiente: nuestro proceso hoy día con el 2685 está completamente roto, en el sentido de que hoy declaro cinco paquetes y no tengo la posibilidad de confirmar que pagué esos cinco paquetes. No hay un hilo conductor de qué es lo que se está declarando versus lo que se está pagando.

Sé que la DIAN tiene en este omento información de la importaciones que realiza cada uno delos importadores.

Entrevistador: ¿Considera que el Colombia existe una cultura empresarial inclinada a la práctica del contrabando?

CLADEC: Por la experiencia que no hemos venido notando respecto a los empresarios, hay un margen gigantesco entre la tranquilidad que le genera a los corporativos, pymes, medianas y grandes empresas el proceso de legalidad para la introducción de carga bajo este régimen. ¿Cuál es el cuello de botella o donde encontramos un quiebre grande que no se logra controlar? Se da con el e-commerce y envíos para personas naturales. La mayoría de los agremiados de CLADEC son compañías que los contratan, compañías que tienen manejo corporativo a nivel internacional, que tienen que hacer giro de divisas –por ejemplo- y tienen que declarar lo que realmente cuesta, lo que realmente, vale y lo que realmente es. Entonces, en ese orden de ideas no hay ningún tipo de patrocinio, ni de voluntad, ni de buscar el quiebre o de intentar maniobras

fraudulentas buscar la forma de ingresar cosas de manera ilegal. ¿Qué sí se encuentra?, en el tema de envíos para personas naturales, donde es fácilmente manipulable el valor declarado que le permite bajar impuestos, o muchas veces a través de maniobras fraudulentas como clasificar en posiciones arancelarias que pagan cero. Se supone que hay unos Tratados de Libre Comercio que no tienen pago de impuesto en este arancel y así hay quienes por ese lado buscan hacer maniobras fraudulentas. Nosotros lo vemos más por el lado de personas naturales que en compañías legalmente establecidas por lo que le digo: hay un giro de divisas y se tiene que hacer el proceso de importación versus lo que se está pagando y están recibiendo en el exterior, entonces… ellos son los mismos que piden transparencia y soporte documentario de todas las gestiones en materia de importación para todos los envíos que están realizando.

En cualquier sector de la economía, los que son corporativos, compañías grandes, medianas y hasta las mismas pymes necesitan tener procesos transparentes; menos un poco cuando es persona natural.

Entrevistador: ¿Qué factores podrían estar motivando el desarrollo de una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando y cuál es el control previos que realizan las empresas de mensajería exprés alrededor del mundo para impedir o informar el envío de mercancías que no cumplan con los estándares en cuando a volumen, precios y marca?

CLADEC: Hay un tema de valoración, pero no todas las compañías están buscándole el quiebre. Insisto, es más por parte de las personas naturales o pequeños empresarios de régimen informal, tipo San Andresito, quienes buscan este tipo de maniobras, y sabemos los volúmenes que este tipo de personas mueven. Ahora, ¿qué tipo de controles hace el operador?, simplemente informar cuáles son las características propias en el régimen de importación, es decir: valor, inscripción, vistos buenos, qué tipo de necesidades está impulsando la DIAN para que se haga mayor revisión sobre todo en el valor, en la descripción. Hemos tratado con los clientes y al nivel mundial una red donde se le informa al importador y al exportador cuáles son las características de ingreso de las cargas a Colombia justamente para evitar esta serie de hechos complejos que pueden llegar a motivar el contrabando.

No hay reforma distinta a los que declaran en la descripción, al valor y a lo que dice contener el envío respecto a su peso. Nosotros tenemos procesos de inspección no intrusivo, tanto en origen a través de los escáner, como en la llegada a Colombia también pasa por escáner, y se vigila aquella mercancía que se supone que no debe ser introducida bajo nuestro régimen, por ejemplo: material prohibido, armas, gases, restos humanos, baterías, joyas, partes o piezas de

elementos que se vinculan con el patrimonio, oro, joyas, radioactivos, etc… Esa clase de cosas son fácilmente en la red por nuestro sistema de escáner que tenemos a nivel internacional, y nos permite sin hacer una acción intrusiva en la carga, identificar este tipo de cosas por el escáner.

Y una vez la mercancía arriba a Colombia, ese mismo proceso se hace en cada uno de los depósitos de nuestros operadores, identificando bajo los mismos parámetros cuál es la información que necesitan ellos inspeccionar. Cruzan descripción, valor, tipo de carga… y si hay algo que para nosotros genera algún tipo de sospecha, se pone bajo la disposición de la administración o de la autoridad competente para que haga apertura, y si es necesario un decomiso o una prevención, que procedan con la actividad típica de revisión.

Entrevistador: Hablábamos con un importador legal, y el maneja accesorios para telefonía celular; es una marca colombiana que de llama Bogo. Él decía que era muy difícil competir frente al mercado importaciones por mensajería exprés frente a las personas naturales que importan cien, doscientas, 300 cajas, paquetes de 22 y 25 kilos a través de esta modalidad, y que no tienen controles previos ni controles en destino. Él me decía que en verdad le parecía sencillo determinar si en la carga requiere un tema de nacionalización solamente revisando el tema de cantidades, o con el tema de marca. En China le preguntan al importador si es marca o no es marca; de eso depende el precio. Entonces me dice: "Yo cómo puedo trabajar perfectamente con mi marca si realmente las mismas empresas de mensajería exprés les permite traer marcas plagiadas al país, y ver que en destino el inspector, discrecionalmente, determine o no si le da tránsito a la carga sin siquiera hacer un proceso de nacionalización o pasar por un control físico o documental".

CLADEC: Digamos que el tema de marca que usted menciona, es cierto. Y como todo en Colombia: hay unos buenos y hay otros malos; no queriendo decir que un DHL, por ejemplo, no tenga la posibilidad de introducir marcas que no son originales. Hemos encontrados situaciones como esta: en el mundial traían 3.500 camisetas de China iguales a las de Adidas, uno las veía y era muy difícil entrar a diferenciar una de la otra y camisetas fueron dispuestas a la DIAN, y la DIAN, simplemente por plagio y por tema de derecho de marca procedió a aprehender la mercancía.

Digamos que sí encuentras eso en el mercado, encuentras el tema de las unidades, y lamentable este es un sector que está muy golpeado con el tema de contrabando porque se encuentra en los puertos de ingreso se esta carga a inspectores con unos salarios muy bajos, lo que los hace

corruptibles. Entonces, si por dejar pasar las camisetas le ofrecen a estos inspectores un millón quinientos mil, eso es lo que ellos se ganan en un mes.

Entonces, eso comienza a ser un negocio en que Courier, que no tiene control de la red, no tiene mecanismos de certificaciones, de seriedad, sino lo que ellos buscan es bajar precios e ingresar toda la carga que sea posible. Así, comienza a contaminar el sector con estos inspectores y hay inspectores que se le miden a cualquier cosa en el proceso de llegada. Ellos no están incluyendo desde el mismo origen el tipo de carga que tienen allí; ellos pueden, a través de una descripción diferente, decir que ahí se tienen otro tipo de cosas y cuando el proceso ya ha sido identificado, el inspector deja pasar la carga y no pasa nada. Se va a encontrar, lastimosamente en nuestro sector, un híbrido muy complicado. Se supone que con el 390 va a pulirse mucho el proceso y van a detectarse justamente este tipo de irregularidades; pero definitivamente digamos que si encontramos una deficiencia, esta va a ser el error humano que pueda llegar a tener la mercancía en el proceso de inspección de la carga.

Entrevistador: ¿Qué factores económicos podrían estar motivando a los empresario o a los funcionarios que ejercen el control aduanero a practicar el contrabando técnico o a permitirlo a través de esta modalidad de envíos?

CLADEC: Aquí definitivamente nos encontramos frente a un problema típico de contrabando muy enfocado a las ventas por e-commerce, donde, si se tiene para el ingreso a Colombia un límite de seis unidades, por ejemplo: de fajas, material para la calvicie, productos de belleza, ropa, ropa usada, accesorios de marca, carteras, billeteras, productos en cuero, jeans, todo el tema de suplementos para deportistas que tienen un tema de controles y de procesamientos mínimos de cumplimiento; pero en el momento en que se hace la importación, es mercancía costosa que el intermediario en origen a ofrecido en venta o ha ofrecido con ciertos tiempo de tránsito o a bajo costo en el proceso de ingreso de carga, y el inspector pone problema; entonces hay unas cifras de las cuales nosotros hemos sido informados –esto no se lo puedo confirmar porque es simplemente un dato aproximado-, y es que el inspector sobra aproximadamente 50 centavos de dólar por kilo para dejarlo pasar. Entonces, se alguien trae 500 fajas, o repuesto para celulares, carcazas, elementos de belleza… lo que sea, en el arancel hay cientos de cosas que probablemente van a tener temas de valoración… todo el tema de computadores, audífonos, etc., que tienen un valor determinado, lo declaran por uno más bajo, el inspector se hace el de la oreja gorda y los deja pasar. Entonces, sí existe ese tipo de detalles desde el punto de vista aduanero que no permite que se pare con el contrabando en nuestro sector.

No estoy diciendo que toda la vida se vaya a presentar, ni que sean todos los inspectores, pero en el tema de contrabando lamentablemente esa es la realidad, y ese es el run run que corre en los pasillos de los procesos donde dicen: "tal compañía está moviendo toneladas de carga, ¿qué será?". Uno va y mira y encuentra iPhones con valor de un dólar, y tienen el sello de la DIAN, entonces, ¿qué pasó ahí? En cambio, una compañía seria que hace comprar corporativas o que hace compras de e-commerce pero que está cumpliendo con los requisitos de ley, no la dejan pasar un iPhone valorado en un dólar, le exigen que haya cambio de valor porque está mal valorado y tiene que pagar mayor impuesto.

Entonces, es una mezcla entre lo que está de moda, versus lo que se compra y tiene mayor flujo. Por eso, este es un tema más de persona natural y de e-commerce que de temas corporativos porque la compañía seria, grande o mediana que está haciendo un proceso de compra de un iPad no se va a enredar con un tema de valoración; eso fue lo que costó, eso fue lo que giró y eso fue lo que compró, punto… ah, que hay que pagar el 10 y el 19%, listo, se paga, eso ya está dentro del costo y lo paga.

Entonces, esa es una de las formas y de las maneras como los operadores, los importadores y la DIAN funcionan.

Sobre cifras. Más que todo podemos decir que estamos hablando del tema de e-commerce una gran afluencia a crecer. Nos encontramos con aparatos electrónicos, la mayoría; temas de piezas y recambios para computadores, todo lo que es cremas y productos de belleza tienen un buen movimiento. Dependiendo también de las épocas comerciales que se estén viviendo se van a tener unos flujos distintos: el día del padre, de la madre, el día de brujas, la navidad… Digamos que eso va a depender de cada una de las temporadas que se tengan en el país de manera comercial.

Entrevistador: La POLFA nos entregó unas cifras, y que precisamente encontraban un crecimiento desde el 2017 y 2018 en el ingreso de mercancías a través de esta modalidad en más de un 20 o 30% respecto a años anteriores. O tal vez ellos no habían identificado este tipo de modalidad y recurrían únicamente a la inspección en puertos marítimos que era donde ellos consideraban que había un mayor tráfico de contrabando. Ahora, me dicen ellos, que se han trasladado a este tipo de modalidades y que los importadores, contrabandistas y la delincuencia buscan trabajar con piezas electrónicas para comunicaciones, todo lo que tiene que ver con telefonía celular, computadores, precisamente porque lo que se ingresa a través de esta modalidad y los altos costos de los equipos electrónicos y de los repuestos que ellos traen

generan una forma muy llamativa y onerosa para los contrabandistas y las empresas o quienes quieren lavar activos a través de esta modalidad. ¿CLADEC ha identificado este crecimiento en el mercado tecnológico a través de este tipo de envíos?

CLADEC: Sí. Temas de celulares, de iPads, elementos electrónicos… uno encuentra casos no solo de ocultamiento sino también de subvaloración. Uno en las inspecciones que hace con los operadores, la subvaloración es lo que más se encuentra. Un celular, como un iPhone 10 lo declaran por USD 50; eso ni en una súper promoción está. Es como la tendencia se vaya moviendo. En Halloween, por decir algo, se encuentra en Cachivaches que los disfraces no bajan de COP 150.000, son costosos los disfraces; se puede encontrar en un buen *sale* disfraces por USD 20; ellos, lo entran por USD 5. Eso aplica para el día de madres, para el día del padre, para San Valentín, Amor y Amistad, Navidad. Entonces, ese tema de subvaloración es ultrasensible, y obviamente se va a encontrar en cualquier tipo de proceso, y es: valor, ocultamiento. Nosotros, como CLADEC, hemos conocido información casos de importación de bici motos o motos de bajo cilindraje o mediano a través de la modalidad de mensajería expresa, cuando es esta modalidad no se permite esta clase de artículos no por el peso, ni por el valor.

Si eso se nacionalizó en nuestro régimen, es porque la DIAN lo permitió, así de simple, no hay chance; o ¿por dónde lo están ingresando?, ¿cuál es el proceso de inspección?

Entrevistador: Incluso el proceso a zona franca no debería darse a través de este tipo de envíos, porque hacen el traslado de mercancías la misma DIAN. Incluso, DHL y FEDEX tienen sus bodegas en zona franca y traslada mercancía de envíos exprés a zona franca, y la norma como tal, establece que no debería hacerse eso. Incluso cambian el número de la guía de transporte, y ya el depósito como tal es el que expide el documento de transporte al encontrarse ya dentro de la misma zona franca, y cambia de este modo la modalidad. Entonces, no tiene ningún sentido realmente que la DIAN haga esto.

Entonces, la normativa está para que la dinámica fuera totalmente legal, sin embargo, hay unos operadores –como es el caso de la DIAN– que no están brindando los controles como tal la ley establece, y es lo que está permitiendo que este tipo de modalidad de contrabando se incremente en el país.

CLADEC: Es como, por decir algo, los hijos. Los hijos no se van a portar tan juiciosos como cuando está el papá. Y si el papá y la mamá les permiten hacer cosas que no están bien, es

lógico entender lo que ellos van a hacer las cosas que les da la gana, así de simple. Entonces, cuando la DIAN no hace el proceso de inspección como lo tiene que hacer, pasa lo que está pasando y la gente aprovecha la situación y pasa la mercancía cuando están los agentes que son corruptibles.

En el Decreto 2685 hay dientes para ejercer el suficiente control y vigilancia, lo que pasa es que si la DIAN y el operador se hacen los de la vista gorda, van a terminar pasando mercancías que no tienen por qué pasar. Y el 390 también trae buenas herramientas para el control, pero si no tenemos el desarrollo tecnológico ni las herramientas para cerrar las brechas de control y vigilancia, vamos a estar en la misma situación, o peor. Cada vez el e-*commercce* va creciendo y es una tendencia clarísima a las operaciones de comercio por esta modalidad tanto en Colombia como en el mundo. Cada vez la tendencia está orientada a tener menos inventario, menores costos al bodegaje, más rapidez, operaciones en menos de seis horas, cumplimiento de compras para que cualquier momento las personas puedan tener más acceso y más rápido, y si no hay controles, esta situación va a seguir pasando.

Entonces, la DIAN opina que algunos operadores no cumplen, y sí, puede ser así, hay unos que son desordenados, hay otros que son contrabandistas y uno ya sabe. Por ejemplo, si alguien dice, como amigo, que va a traerle las bicicletas a los hijos en diciembre, hay quienes le pueden decir a uno quién le puede traer las bicicletas sin que le cobren impuestos y que salga barato el flete; o también le pueden decir a uno con quién traer las bicicletas legalmente a Colombia, pagando impuestos y haciendo todo en regla. ¿Qué riesgos se corren?, por una parte, en la primera opción puede que el riesgo no sea mucho, pero esto es un tema moral y ético, así le den a uno las garantías. Lo mismo pasa cuando, por ejemplo, la gente hace alguna adulteración en la cédula de ciudadanía, una empresa fachada, traer contrabando, hacer narcotráfico… lo que sea.

Lamentablemente es así. Es más, una persona se puede ir de vacaciones y trae hasta mercado. La persona compra en el exterior lo que quiera, le entrega la maleta a una empresa de carga en Miami y se la pone acá en la casa sin problema alguno.

Entonces, ¿dónde está la DIAN?

Lo más irónico es que todas estas empresas funcionan al lado de la DIAN.

Es como el tema de los repuestos usados que se compran en el 7 de Agosto en Bogotá. Alguien tiene un BMW y le roban el espejo. Se tienen dos chances: uno, ir al 7 de Agosto y encontrar

un espejo igual, el mismo, el que te robaron; o la persona puede ir al concesionario de BMW y compra otro espejo. Entonces, ¿dónde están las autoridades que saben que en el 7 de Agosto es el lugar donde se revenden las partes y piezas de los automotores en el país? Es así, no hay nada qué hacer.

Somos pocas las empresas, o tal vez muchas –no sé en qué porcentaje se pueda uno ubicar– las que legalizan, organizan, gastan, hacen todo legal.

Cuando alguien se va a un DHL, FEDEX, o cualquiera de estas empresas y piden que le traigan la bicicleta, ellos están cobrando lo que es el servicio que ellos prestan. ¿Qué pasa con una empresa ilegal? Ellos le dicen a la persona que le importan la bicicleta, pero no saben si llega el 16 o el 24 de diciembre, y piden un chance, pero le aseguran que no se pierde la bicicleta. Ellos llegan el 16, miran si está el funcionario de la DIAN de turno con el que han acordado que no les haga inspección; así entra la bicicleta y entra todo.

Entrevistador: Esa declaración simplificada, cuando el importador a través de mensajería exprés va y paga un IVA y un arancel único por el valor declarado de la mercancía, el IVA es el 19%, el arancel es del 10%. Pago eso, mi mercancía sale de ahí, ¿lo que pago, eso es una declaración simplificada?

CLADEC: Sí. Lo que hace el intermediario es que toman la misma guía y, abajo viene un recibo, dentro de ese mismo documento, donde viene la partida, valor declarado, IVA, arancel, seguro, transporte… valor a pagar por impuestos. Ese valor se lo cobra el intermediario al cliente, el cliente se lo paga; el cliente espera 15 días y la empresa se encarga del pago del impuesto ante la DIAN con el consolidado de pagos.

Entrevistador: ¿Ese documento, en el soporte de la declaración de importación?

CLADEC: Sí, simplificada porque es u régimen simplificado. Pero es una declaración de importación común y corriente.

Entonces, vamos a suponer que tú compraste una bicicleta y tienes que hacer un giro al exterior, y diariamente tienes que cumplir un compromiso con el vendedor de la bicicleta y, adicional a eso, tienes cuentas de compensación, manejas el tema bancario con el Banco de la República… Entonces, lo que se hace es que con esa declaración de importación simplificada, con la guía, se soporte el giro al exterior. Entonces, archivas por 5 años la declaración simplificada, la consolidada también –si quieres–, tu factura y tu soporte de giro. Entonces, la persona de

tesorería de tu compañía lo que hace es cuadrar todo para que tus saldos estén al día, que el Banco de la República no le reclame por el pago de las bicicletas o que el Banco de la República le pida el formulario que se diligenció por la compra de las bicicletas. Todos estos soportes de los cuales le estoy hablando hacen parte de la importación y de la declaración simplificada de importación. De ahí se deriva el proceso de que si el día se mañana viene la DIAN, o Cambios, o Banco de la República, si le pide la declaración, se presenta a factura, el soporte de giro, el estado de cuenta de la cuenta de compensación, la declaración simplificada, y ya.

Entrevistador: ¿Ese documento, la declaración simplificada, me garantiza que yo importé la mercancía de manera legal a través del régimen de mensajería exprés, y que se canceló a través de una declaración simplificada de los impuestos y los tributos que se ejercían sobre ese producto?

CLADEC: Sí.

Entrevistador: Es que he tenido inconvenientes con este tipo de declaraciones porque la POLFA y, en muchos casos, la DIAN, no los acepta como documento de importación. No tendría entonces ningún sentido pagar el arancel y el IVA, porque lo que se hace ahí es precisamente pagar los tributos, se sería lo mismo que si uno hiciera una declaración de importación corriente y, sino que aquí se hace de manera simplificada.

Ahora, ¿si yo comercializo este producto, o los productos que traje a través de esa declaración simplificada, me está permitido?

CLADEC: Claro, por supuesto que sí. Ahí la mercancía ya está a libre disposición. No hay ningún problema a no ser que sea un producto que tenga algún tipo de restricción. Incluso. Yo puedo ir a Miami y entrar a *outlet* de Louis Vuitton y comprar cinco carteras y traerlas con FedEx; así están legalmente importadas, nadie me puede prohibir que las venda.

Entrevistador: Es que este documento, la declaración simplificada, no está siendo tenido en cuenta por la gran mayoría por los agentes de Aduana y por los agentes de la POLFA. Y pienso que si el importador, bien sea persona natural o jurídica, trae diez cajas, hago lo mismo.

CLADEC: Es la forma como se logre defender ese proceso, demostrando que no haya fraccionamiento, que la voluntad que se supone no es para comercializar, y que las cantidades estén acordes a los límites que establece la ley.

Entrevistador: ¿Qué datos tienen ustedes sobre las mercancías abandonadas en aeropuerto que vienen por mensajería exprés?

CLADEC: No tengo cifras para dar, pero intuitivamente hablando, desde el punto de vista de las inspecciones y auditorías que hemos hecho a los agremiados de CLADEC, podría decir que es 0,001%. Eso es muy bajito en abandono. El e-commerce va a reducir esa cifra aún más, porque por esa modalidad se traen compras ya hechas, o sea que la probabilidad de abandono va a ser cero.

Entrevistador: ¿Tienen cifras sobre el volumen de las mercancías que ingresa al país por mensajería expresa, bien sea por personas naturales jurídicas?

CLADEC: Nosotros no manejamos cifras entre los competidores. Por el lado del sistema informático de la DIAN, encontramos que esta institución no tiene cifras suficientes saber cómo es negocio *Courier* porque tiene los módulos independientes; ellos saben qué carga puedo haberse introducido por parte de cada uno de los operadores, pero no saben cuánta carga a pagaron quiénes, y cuantos, porque no hay control. Justamente es un punto de tema de contrabando. En el 2017 si hubo un porcentaje más alto por el lado empresarial que en personal; pero en el 2019 vamos a cerrar con más envíos personales que empresariales.

Entrevistador: Entonces, lo que la POLFA está planteando frente al cambio de estrategia de los contrabandistas, de utilizar los puertos marítimos a cambiarlos ahora por un modo de contrabando a través del servicio de mensajería expresa, se está dando. Realmente lo que identifico es que se están creando muchas empresas, personas naturales; y es el tema que también busco proponer de la eliminación del régimen simplificado, precisamente porque es lo que está brindando la posibilidad de abrir otros canales de contrabando como los envíos de mensajería expresa. De ahí el alto volumen de ingreso en paquetes a personas naturales por medio de esta modalidad.

CLADEC: Sí, claro, y además hay que tener en cuenta que al crearse el *deminimis*, que es el no impuesto de arancel ni IVA a paquetes de hasta USD 200, eso va a generar un volumen mayor.

Entrevistador: ¿Considera si existe o no una articulación entre los transportadores y los diferentes organismos de control frente a los mecanismos eficaces a implementar en el control del contrabando en Colombia?

CLADEC: Nosotros tenemos un muy buen soporte en materia regulatoria y a nivel de dirección central de la DIAN en la parte de control, inspección, etc. Pero en el trabajo de día a día en depósito de bodega 1 y zona primaria no hay mucho control. Sigue el proceso de corrupción, no es un proceso que esté siendo controlado. Regulatoriamente hablando se tienen todas las herramientas. Los dos estatutos, el 2685 y el 390, tienen con qué. Lo que pasa es que si los agentes de control de hacen los de a oreja mocha, no hay forma de controlar el ingreso ilegal de mercancía. Entonces sí hay desarticulación.

Cómo es posible que tú, siendo una persona ajena a los regímenes, en tu proceso de investigación logras concluir que ni la DIAN ni la POLFA saben de la declaración simplificada. Eso es terrible desde el punto de vista operativo. Ellos no entienden y están esperando que les entreguemos una sábana verde como si fuera una declaración de importación, y hasta piden la declaración de valoración. Entonces, si ellos no entienden el régimen, ¿cómo van a estar en capacidad de controlar?

La POLFA, en Medellín, o en el valle de Aburrá ven una carga y dicen a la persona que le van a decomisar toda la carga porque supuestamente fue ingresada ilegalmente, así la persona presente las declaraciones de importación, y ellos arbitrariamente dicen que decomisan todo. Ese es el pan de cada día, y así pasa en todo el país. En tema terrestre la POLFA para todo porque los agentes no conocen el régimen.

Anexo 6. Respuesta DIAN

DIAN

El emprendimiento es de todos

1-03-246-456-2808

Bogotá, junio 17 de 2019

Señor
Carlos Ernesto Gutiérrez Calderón
cesclogistic@hotmail.com
Avenida Calle 32 No. 13 – 52 Torre 1 Apto 1003 Altavista
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta a solicitud realizada a través de correo electrónico de fecha 24 de mayo de 2019.

Cordial saludo, Señor Gutiérrez:

Gracias por contactarnos, para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN es muy importante recibir su solicitud, la cual ayudará a fortalecer nuestro servicio.

Atendiendo su solicitud recibida mediante correo electrónico institucional, en uso de las facultades legales conferidas en los Decretos 4048 de 2008, y Resolución 009 de 2008, Resolución 0011 de 2008, Decreto 2685 de 1999 y Resolución 4240 de 2000, y demás normas que los adicionen, modifiquen o complementen, y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1755 de junio 30 de 2015, este Despacho se permite dar respuesta, en los siguientes términos:

De acuerdo con la entrevista semiestructurada planteada por usted se relacionan las respuestas respectivas a continuación:

1. ¿Cuál es la labor que viene desempeñando la DIAN en la vigilancia y control aduanero en la lucha contra el contrabando y contrabando técnico, realizado a través de envíos de mensajería expresa desde el exterior y cuáles son las estadísticas con las que cuenta la entidad en el 2017 y 2018 para determina su aumento o disminución frente al flagelo del contrabando?

   De acuerdo con lo establecido en el artículo No. 4 de la ley 1762 del 06 de julio de 2015 se define el contrabando como: "**El que introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente.**"(…) "**En que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, o las ingrese a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera**".

   De la misma forma según el documento "**Tipologías de lavado de activos relacionadas con contrabando**" se define como contrabando técnico el que "**Se da a través del ingreso al territorio aduanero nacional de mercancías presentadas y declaradas ante la autoridad aduanera, sin embargo, por una serie de maniobras fraudulentas se altera la información**

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQRS de la DIAN
Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá
Sede principal: Avenida Calle 26 # 92 - 32 Módulo G5 Piso 5 Centro Empresarial Connecta
PBX 4256390, código postal 111071
Sede Centro Administrativo de Carga: Avenida el Dorado # 106 - 39 piso 2°
PBX 6543232, código postal 110911

DIAN

El emprendimiento es de todos

que se le presenta a la Aduana, con el fin de subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de requisitos legales, cambiar la posición arancelaria, obtener beneficios (triangulación de mercancías con certificados de origen), así como la falsificación de documentos, entre otros."

En Colombia, el Decreto 2685 de 1999 en sus artículos 192 y 193 y su norma reglamentaria, Resolución 4240 de 2000, contemplan los requisitos y generalidades para la importación de mercancías bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.

El artículo 200 del Decreto 2685 de 1999 señala que: *"con excepción de los envíos de correspondencia, todos los envíos que ingresan al territorio aduanero nacional por el régimen de Tráfico Postal deben pagar un gravamen ad valórem correspondiente a la subpartida arancelaria 98.07.10.00.00 y la del Régimen de Envíos de Entrega Rápida o Mensajería Expresa 98.07.20.00.00 del Arancel de Aduanas (modificada por el Decreto 2153 de 2016), salvo cuando el remitente haya indicado expresamente la subpartida específica de la mercancía que despacha, en cuyo caso pagará el gravamen ad valórem señalado para dicha subpartida.*

En todo caso se liquidará el impuesto a las ventas a que haya lugar".

Adicional a lo anterior, el artículo 123 de la Resolución 4240 de 2000, establece: "Para efectos de la liquidación de los Tributos Aduaneros, los intermediarios tomarán como base gravable el valor declarado por el remitente en el momento del envío incrementado con los costos de transporte, y el valor de los seguros a la tasa de cambio vigente que corresponda al último día hábil de la semana anterior a la entrega de la mercancía al destinatario".

Se informa que el GIT de Tráfico Postal y Envíos Urgentes, es un Grupo perteneciente a la División de Gestión Control de Carga y su actividad es netamente operativa, razón por la cual no está en competencia para generar estadísticas globales con respecto al aumento o disminución de fenómenos como el contrabando.

2. ¿En el régimen de importación de mercancías a través de envíos de entrega rápida o mensajería exprés, que elementos legales dificultan el trabajo de la DIAN para el reconocimiento de la práctica del contrabando técnico y estadísticamente cual ha sido el impacto en cifras del aumento o disminución del contrabando y el contrabando técnico a través de esta modalidad desde la reforma del decreto 2685 de 1999 por el 390 que modifico el estatuto aduanero durante el 2017 y 2018?

   El Decreto 390 de 2016, sus modificaciones y normas complementarias se encuentra en proceso de reglamentación e implementación, razón por la cual es el Decreto 2685 de 1999 y su reglamentación la resolución 4240 del 2000 la normatividad sobre la que se efectúan los controles respectivos por parte de este GIT para las mercancías que ingresan al Territorio Aduanero Nacional por esta modalidad.

   Como se mencionó en el numeral No. 1 se aclara que el GIT de Tráfico Postal y Envíos Urgentes es un Grupo cuya actividad es netamente operativa y no tiene competencia para generar estadísticas globales sobre fenómenos como el contrabando.

3. ¿Qué modalidades de contrabando técnico son las evidenciadas por la DIAN en el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida durante el 2017 y 2018?

DIAN

El emprendimiento es de todos

De acuerdo con la definición descrita para contrabando técnico en el numeral No. 1, se determina la existencia de diferentes tipos de contrabando técnico, los cuales son objeto permanente de estudio y control por parte de la DIAN, valiéndose de herramientas como operativos de control en zona primaria que permiten la identificación de mercancías que potencialmente no cumplen con los requisitos de la modalidad por la cual están ingresando al Territorio Aduanero Nacional. Sin embargo, la información correspondiente a cifras o clasificaciones solicitadas no son competencia de este Grupo Interno de Trabajo.

4. Cuales son las herramientas que el nuevo estatuto aduanero le ofrece a la DIAN para hacer mas eficiente el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa y que tan eficientes y eficaces han sido estas herramientas durante el 2017 y el 2018.

   Como se mencionó en el numeral No. 2, el Decreto 390 de 2016, sus modificaciones y normas complementarias se encuentran en proceso de regulación e implementación, razón por la cual es el Decreto 2685 de 1999 y su reglamentación la resolución 4240 del 2000 la normatividad sobre la que se efectúan los controles respectivos por parte de este GIT para las mercancías que ingresan al Territorio Aduanero Nacional por esta modalidad.

5. ¿Cuáles son las herramientas del nuevo Estatuto Aduanero que limitan a la DIAN su labor en el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

   De acuerdo con lo mencionado en el numeral No. 2, el Decreto 390 de 2016, sus modificaciones y normas complementarias se encuentran en proceso de regulación e implementación, adicional al desarrollo de los sistemas informáticos electrónicos que permitirán ejercer un control más eficiente de los procesos de comercio exterior y los regímenes de importación de mercancías.

   Por lo anterior, es el Decreto 2685 de 1999 y su reglamentación la resolución 4240 del 2000 la normatividad sobre la que actualmente se efectúan los controles respectivos por parte de este GIT para las mercancías que ingresan al Territorio Aduanero Nacional por la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes.

6. ¿Qué tipo de medidas legales considera necesarias modificar o diseñar para mejorar el trabajo de la DIAN para evitar el contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa?

   Se informa con respecto a la pregunta planteada que este tipo de lineamientos son competencia de las directivas de la entidad en conjunto con el gobierno nacional, razón por la cual se sugiere realizar la consulta a los entes competentes.

7. ¿Considera que en Colombia existe una cultura empresarial inclinada hacia el contrabando, cual ha sido su crecimiento durante el 2017 y el 2018?

   Se reitera lo expresado en el numeral No. 6.

8. ¿Qué factores económicos podrían motivar o estar motivando a los empresarios a incurrir en esta práctica de contrabando técnico vía mensajería expresa y cuál ha sido su crecimiento durante los años 2017 y 2018?

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN
Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá
Sede principal: Avenida Calle 26 # 92 - 32 Módulo G6 Piso 3 Centro Empresarial Connecta
PBX 4256350, código postal 111071
Sede Centro Administrativo de Carga: Avenida el Dorado # 106 - 39 piso 2°
PBX 6543232, código postal 110911

La información correspondiente al punto anterior hace relación a datos y estudios sobre los que este GIT no tiene competencia sobre la generación y análisis estadístico.

9. Que productos tuvieron un incremento en el ingreso al país a través de envíos expreso durante el 2017 y 2018 y cuál fue el valor estimado registrado por la DIAN en materia de importaciones por medio de esta vía durante el 2018 y 2019.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2685 de 1999 y su reglamentación la resolución 4240 del 2000 solo se pueden importar bajo la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes los productos que cumplan con los requisitos exigidos en los artículos No. 192 y No. 193 los cuales indican:

Artículo 192. Tráfico Postal y Envíos Urgentes. ***"Podrán ser objeto de importación por esta modalidad los envíos de correspondencia, los envíos que lleguen al territorio nacional por la red oficial de correos y los envíos urgentes siempre que su valor no exceda de dos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US$2.000) y requieran ágil entrega a su destinatario.***

La mercancía importada según lo establecido para esta modalidad queda en libre disposición."

Artículo 193. Requisitos de los paquetes postales y de los envíos Urgentes: ***"Bajo esta modalidad sólo se podrán importar al territorio aduanero nacional, además de los envíos de correspondencia, los paquetes postales" y los envíos urgentes que cumplan simultáneamente los siguientes requisitos:***

1. Que su valor no exceda de dos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US$2.000).

2. Que su peso no exceda de cincuenta (50) kilogramos.

3. Que no incluyan mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación, salvo cuando se trate de envíos que no constituyan expedición comercial. Se entenderá que se trata de envíos que no constituyen expediciones de carácter comercial, aquellos que no superen seis (6) unidades de la misma clase.

4. Que no incluyan los bienes contemplados en el artículo 19 de la Ley 19 de 1978, aprobatoria del Acuerdo de la Unión Postal Universal.

5. Que no incluyan armas, publicaciones que atenten contra la moral y las buenas costumbres, productos precursores en la elaboración de narcóticos, estupefacientes o drogas no autorizadas por el Ministerio de Salud" y mercancías cuya importación se encuentre prohibida por el artículo 81 de la Constitución Política o por convenios internacionales a los que haya adherido o adhiera Colombia.

6. Que sus medidas no superen un metro con cincuenta centímetros (1.50 mt.) en cualquiera de sus dimensiones, ni de tres metros (3 mt.) la suma de la longitud y el mayor contorno tomado en sentido diferente al de la longitud, cuando se trate de paquetes postales".

DIAN

El emprendimiento es de todos

En ese orden de ideas cualquier mercancía que cumpla con los requisitos mencionados y sobre la que no exista restricción alguna puede ingresar por la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes; En relación con la generación de cifras y estadísticas respecto a este tema, me permito citar lo planteado en numerales anteriores acerca de la no competencia de este Grupo de Trabajo.

La información suministrada puede ser objeto de verificación y complementación a través de la normatividad aduanera vigente, establecida en el Decreto 2685 de 1999 específicamente lo relacionado con la modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes artículos 192 y siguientes Ibidem y normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan.

Aunado a lo anterior, la DIAN tiene a disposición de los usuarios una línea de asistencia telefónica, específicamente para temas aduaneros:

"2. Línea de Información Aduanera Contact Center

Teléfonos: 057(1) 3556922 Bogotá

Horario de atención telefónica de lunes a viernes 6:00 a.m. a 8:00 p.m. y sábados de 8:00 a.m. a 2:00 p.m.".

Atentamente,

INGRID JANNETH MOLANO GOMEZ
Jefe GIT de Tráfico Postal y Envíos Urgentes
División Gestión Control Carga

Proyectó: jguerreroc3

Anexo 7. Respuesta POLFA

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE POLICÍA FISCAL Y ADUANERA

No. S-2019- 008930 DIREC-COEST-1.10

Bogotá D.C 18 JUN. 2019

Señor
CARLOS ERNESTO GUTIÉRREZ CALDERÓN
Cédula número 7.698.249
cegclogistic@hotmail.com
Ciudad. -

Asunto: respuesta Derecho de petición

En virtud de los postulados establecidos por la Constitución Política frente al derecho fundamental de petición y su reglamentación consignada en el Título II[1] de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" y en atención a su solicitud allegada a este despacho, comedidamente me permito dar respuesta a su petitorio en los siguientes términos:

Frente al interrogante "*...Cuál es la función que desempeña la Policía Fiscal y Aduanera en la vigilancia y verificación de los envíos o paquetes que ingresan vía Courier al territorio colombiano en los diferentes terminales aéreos ..*" (Sic), al respecto me permito indicar que esta Dirección teniendo en cuenta las facultades atribuidas en el artículo 53[2] de la Ley 633 de 2000 y en los artículos 35, 36 y 37 del Decreto 4048[3] de 2008 con sus modificaciones y derogaciones[4], tiene como misionalidad el ejercicio del control aduanero sobre las mercancías de procedencia extranjera, a fin de verificar la legal introducción y permanencia de las mismas en el territorio aduanero nacional, como también funciones de Policía Judicial respecto al tipo penal de contrabando y asociados.

Es así, que las funciones y atribuciones conferidas por la ley a esta Dirección son netamente al control posterior de las mercancías de origen extranjero arribadas al Territorio Aduanero Nacional, en las vías de comunicación terrestre del territorio nacional, en los establecimientos de comercio abiertos al público y zonas rurales de los municipios fronterizos[5], así como en aquellos lugares que el Director General de la DIAN autorice[6]; imponiendo las medidas cautelares que trae consigo el Decreto 390[7] de 2016 a las mercaderías que no demuestren en el momento del control aduanero el cumplimiento de

[1] Título sustituido por el Artículo 1 de la Ley 1755 de 2015
[2] Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 1762 del 2015
[3] Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
[4] Artículo 17, 18 y 19 del Decreto 1321 de 2011, artículo 3, 4 y 5 del Decreto 2360 de 2009
[5] Artículo 10 Resolución 064 de 2016
[6] Parágrafo Artículo 35 Decreto 4048 del 2008
[7] Regulación Aduanera

las formalidades enunciadas en la norma ibidem, las cuales son dejadas a disposición con los documentos aportados a las Divisiones de Gestión de Fiscalización de las Direcciones Seccionales correspondientes, para que allí se adelanten los trámites correspondientes de definición de situación jurídica sobre la misma, esto en atención a las facultades de fiscalización; de igual forma, le compete el ejercicio de las funciones de policía judicial poniendo en conocimiento de la autoridad competente la posible comisión de conductas que trasgredan la ley penal.

Frente a las funciones y competencias en materia aduanera y cambiaria en zona primaria estas solo podrán ser ejercidas de manera exclusiva por los empleados públicos de la DIAN y cuando dicha entidad requiera el apoyo temporal de miembros de esta Especialidad deberá realizarse mediante autorización del Director General de la DIAN, en virtud de lo anterior se colige que las facultades de esta Especialidad frente a la vigilancia, verificación y control de las mercaderías que ingresen por la modalidad de importación a través de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa, se encuentran supeditadas al apoyo que se presta a los funcionarios de la DIAN, por tal razón no se tiene funcionalidad y autonomía para el ejercicio de las mismas, toda vez que el control se ejecuta en zonas primarias.

En cuanto a la solicitud "...En el régimen de importación de mercancías a través de envíos de entrega rápida o mensajería expresa, que elementos legales dificultan el trabajo de la POLFA para el reconocimiento de la práctica de contrabando técnico..." (Sic) en virtud de este interrogante y de acuerdo a la esfera funcional señalada ut supra, la Policía Fiscal y Aduanera NO cuenta con atribuciones legales para llevar a cabo control a la importación de mercancías a través de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa, por tal motivo la falta de atribuciones es la mayor dificultad de esta Especialidad para desarrollar actividades en la lucha contra el contrabando y el comercio ilícito que se pueda presentar a través de mencionado régimen. Sería de gran apoyo en la lucha contra el contrabando que la Policía Fiscal y Aduanera tuviera facultades para el desarrollo de acciones de control autónomas en aeropuertos y puertos.

En virtud del cuestionamiento "*...Cuáles son las modalidades de contrabando técnico que con mayor frecuencia y en que porcentajes son evidenciados por la POLFA entre 2017 y 2018 en el régimen de importación a través de envíos de entrega rápida o Courier...*" (Sic) al respecto se precisa que esta Especialidad a través de sus analistas de contrabando no ha evidenciado la existencia de contrabando técnico en la modalidad de importación a través de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa, toda vez que existe una sola subpartida arancelaria que implica pagar una tarifa única del 15 %; así las cosas, para que se configure contrabando técnico los obligados aduaneros deben clasificar las mercancías por subpartidas que el gravamen y el IVA sean menor al del valor real de la mercancía.

Respecto al petitum "*...Cuáles son las herramientas que la nueva regulación aduanera brinda a la POLFA para hacer más eficiente el reconocimiento del contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa...*" (Sic) en cuanto a la Policía Fiscal y Aduanera es válido señalar que la única medida cautelar asignada a esta Especialidad para el control aduanero es la aprehensión de mercancías dentro del control posterior, no obstante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuenta con

controles aduaneros, gestión del riesgo, fiscalización y otras medidas de inspección no intrusivas que trae consigo el Decreto 390 de 2016.

En aras de responder la pretensión "...*Qué tipo de medidas legales considera necesarias modificar o diseñar para mejorar el trabajo de la POLFA para evitar el contrabando técnico en el régimen de importación a través de mensajería expresa...*" (Sic) es imperante y necesario inicialmente otorgar nuevas facultades a la Policía Fiscal y Aduanera, tales como el control aduanero simultaneo en las Zonas Primarias, lugares exclusivos para los Funcionarios DIAN, toda vez que este es el primer lugar de contacto con las mercaderías que pretenden ingresar al territorio aduanero nacional, de esta forma utilizando nuestros sistemas de perfilación aduanera podríamos coadyuvar de manera sustancial a la represión y control al contrabando y la evasión fiscal, garantizando de esta forma la seguridad fiscal y el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Ello implicaría una restructuración a las facultades descritas a la Policía Fiscal y Aduanera instituidas en los artículos 35 y 36 del Decreto 4048 de 2008 y normas que lo reglamente.

En referencia a la solicitud "...*Cual fue el valor estimado de incautaciones o aprehensiones de mercancías por servicios de mensajería exprés o vía envió Courier durante todo 2017 y 2018 a través de mensajería expresa...*" (Sic) como se ha señalado en varias oportunidades de este escrito, nuestra intervención frente al control de las importaciones a través de tráfico postal y envíos de entrega rápida o mensajería expresa se limita al apoyo a las acciones adelantadas por los funcionarios DIAN quienes tienen las competencias para la toma de medidas cautelares, es por ello que esta Dirección no cuenta con información estadística respecto a las aprehensiones realizadas en esta modalidad, no obstante se recomienda elevar esta solicitud a la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera de la DIAN.

Para responder la pregunta "...Cuáles son las empresas de mensajería expresa o Courier internacional, donde más se evidencia este tipo de contrabando y en que porcentajes se realizaron incautaciones o hallazgos durante 2017 y 2018..." le indico que esta actividad ilícita se evidencia en todas la empresas de mensajería que prestan este servicio, toda vez que el usuario aduanero decide cambiar constantemente de lugar de envío de sus bienes para evadir el control aduanero; es de señalar, que el porcentaje de hallazgos es equivalente a 60% teniendo en cuenta la perfilación de las mercancía que son inspeccionadas mediante la documentación adjunta al momento del envío y la confrontada en el scanner.

Respecto a los interrogantes "...*Que factores podrían estar motivando el desarrollo de una cultura empresarial inclinada en hacia la práctica recurrente de estrategias que distorsionan el régimen de importación a través de envíos expreso y lo convierten en contrabando técnico (...) Que factores económicos podrían motivar o estar motivando a los empresarios y los diferentes grupos al margen de la ley a utilizar estos canales de importación para desarrollar la práctica del contrabando técnico...*" me permito indicar que el contrabando en un sentido amplio se configuran debido a la conjunción de una serie de causas, tales como: una cultura pública y privada laxa frente a la ilegalidad, la presencia de intereses económicos de organizaciones delictivas de diverso tipo en zonas de frontera y en el resto del territorio nacional, las posibilidades de obtener un lucro fácil, la ausencia

de oportunidades de progreso y desarrollo material y la impunidad que puede beneficiar a sus autores.

Ahora bien, respecto a la pregunta "...*Cuáles fueron los principales puertos y Aeropuertos por donde la POLFA logro identificar el mayor ingreso de mercancías de manera recurrentes en la práctica de contrabando técnico a través de mensajería exprés producto de envíos desde el exterior a Colombia en el 2017 y 2018*..." le informo que según los análisis realizados por esta Especialidad se ha detectado que el principal lugar de ingreso ilegal de estos bienes por esta modalidad es el Aeropuerto Internacional El Dorado, toda vez que esta es la terminal aérea más importante del país, lo que la hace atractiva para las empresas dedicadas a esta actividad a tener sus sedes en este lugar.

Para finalizar con el interrogante "...Cuál es el porcentaje de envíos de mensajería exprés estimado por la POLFA que incurren en el delito de contrabando técnico y cuál es el porcentaje de contrabando directo que utiliza este canal de envíos desde el exterior, durante el 2017 y 2018..." (Sic), como se ha pluricitado esta Dirección no realiza actividades propias de control en zonas primarias, las acciones desarrolladas son de apoyo y soporte a las actividades de los funcionarios DIAN, es por ello, que dicha entidad será la encargada de realizar los análisis correspondientes al porcentajes de mercaderías que ingresan por contrabando técnico o abierto información por esta modalidad; es por ello, que se recomienda elevar esta consulta a la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la DIAN para que ella que es la competente resuelva de fondo su pretensión.

Lo anterior para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Atentamente,

Mayor **SANDRA JIMENA CAÑAS PEÑA**
Jefe Comunicaciones Estratégicas POLFA (E)

Avenida Carrera 68 N° 19 - 81 Bogotá
Teléfono: 3213943555 avantel 435
polfa.coesi@policia.gov.co
www.policia.gov.co