

**CONSECUENCIAS DE LA FACULTAD  
NORMATIVA QUE POSEE EL  
EJECUTIVO Y LA DIRECCION DE  
IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES EN RELACION CON EL  
COMERCIO INTERNACIONAL  
COLOMBIANO**

**Eliana María Lopera Madrid  
Isabel Cristina Martínez Gutiérrez  
Estefanía Arroyave Gómez**

*Institución Universitaria Esumer  
Facultad de Estudios Internacionales  
Medellín  
Colombia  
2012*



CONSECUENCIAS DE LA FACULTAD NORMATIVA QUE POSEE EL  
EJECUTIVO Y LA DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES EN  
RELACION CON EL COMERCIO INTERNACIONAL COLOMBIANO



Eliana María Lopera Madrid

Isabel Cristina Martínez Gutiérrez

Estefanía Arroyave Gómez

Institución Universitaria Esumer  
Facultad de Estudios Internacionales  
Medellín, Colombia

2012



CONSECUENCIAS DE LA FACULTAD NORMATIVA QUE POSEE EL  
EJECUTIVO Y LA DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES EN  
RELACION CON EL COMERCIO INTERNACIONAL COLOMBIANO

Eliana María Lopera Madrid  
Isabel Cristina Martínez Gutiérrez  
Estefanía Arroyave Gómez

Trabajo de investigación presentado para optar al título de:  
Negociador Internacional



Gustavo Adolfo Londoño Ossa

Abogado. Magister en Relaciones Internacionales, Especialista en Ciencias  
Fiscales, Especialista en Gerencia de Mercadeo

Línea de Investigación:  
Normatividad y Política en el Comercio Internacional

Institución Universitaria Esumer  
Facultad de Estudios Internacionales  
Medellín, Colombia

2012



## Resumen

Dentro de la Ley 6ª de 1971, la actividad del Congreso en la creación de la ley marco de aduanas se limitó a sujetar la labor del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de los organismos nacionales e internacionales mencionados en dicha ley; entendiéndose que con ello se daba por cumplida su obligación de fijar los principios y pautas generales que debe seguir el ejecutivo a la hora de introducir modificaciones al régimen de aduanas.

De esta manera, el ejecutivo ante la ausencia de un límite claro fijado por el Congreso, tomó vía decreto, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales vía actos administrativos y doctrina oficial, la facultad regulatoria del comercio internacional dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

En ese orden de ideas, el presente trabajo aborda el tema de la facultad del ejecutivo de regular los regímenes aduaneros en relación con el sector empresarial, en aras de determinar si efectivamente existe una multiplicidad de trámites que obstaculizan el comercio internacional o si por el contrario, las normas establecidas obedecen a un llamado a la protección de la producción e industria nacional.

**Palabras clave:**

**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** Un acto administrativo es una declaración voluntaria que se realiza en el ejercicio de la función pública y que genera efectos jurídicos individuales de manera inmediata. Este tipo de acto constituye una manifestación del poder administrativo que se impone de manera unilateral e imperativa.

**COMERCIO EXTERIOR:** Se define como comercio exterior al intercambio de bienes, productos y servicios entre dos países (uno exportador y otro importador).

**COMPETITIVIDAD:** La competitividad es la capacidad que tiene una empresa o país de obtener rentabilidad en el mercado en relación a sus competidores. La competitividad depende de la relación entre el valor y la cantidad del producto ofrecido y los insumos necesarios para obtenerlo (productividad), y la productividad de los otros oferentes del mercado. El concepto de competitividad se puede aplicar tanto a una empresa como a un país.

**DECRETOS:** Un término que procede del latín *decrētum*, es la decisión de una autoridad sobre la materia en que tiene competencia. Suele tratarse de un acto administrativo llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, con contenido normativo reglamentario y jerarquía inferior a las leyes.

**DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES:** La DIAN está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio; que tiene como objeto garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las

operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

**DOCTRINA OFICIAL:** En materia jurídica de comercio Exterior que la oficina jurídica de la administración de Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN está autorizada por mandato legal para interpretar de manera general y abstracta las normas de carácter tributario, aduanero y cambiario, facultad que tiene su acabada expresión en los conceptos de cuya naturaleza jurídica tiene fuerza vinculante y en publicidad, se ocupa de ello el numeral 3.3 de la circular número 0175 del 29 de octubre de 2001 sobre seguridad jurídica expedida por el director general de impuestos y Aduanas Nacionales.

En desarrollo de dicha facultad doctrinaria se emiten oficios que contienen conceptos en cuanto a los problemas jurídicos planteados por lo tanto, las normas que han regulado la organización y funciones de la DIAN le han reconocido a esta su carácter de autoridad doctrinaria en asuntos de interpretación y aplicación de las normas que regulan la materia tributaria, aduanera, y de control de cambios por ella administrados.

**GLOBALIZACIÓN:** Se conoce por globalización el fenómeno de apertura de las economías y las fronteras, como resultado del incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas, la difusión de la información, los conocimientos y las técnicas, y de un proceso de desregulación. Este proceso, tanto geográfico como sectorial, no es reciente, pero se ha acelerado en los últimos años.

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO:** Son acuerdos mediante los cuales dos o más países reglamentan de manera comprensiva sus relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social. Los TLC contienen normas y procedimientos tendientes a garantizar que los flujos de bienes, servicios e inversiones entre los



países que suscriben dichos tratados se realicen sin restricciones injustificadas y en condiciones transparentes y predecibles.

**PROCESOS DE INTEGRACIÓN:** La palabra integración tiene su origen en el concepto latino integración, se trata de la acción y efecto de integrar o integrarse (constituir como un todo, completar un todo con las partes que faltaban o hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo).

La integración puede ser buscada por distintos países para potenciar la capacidad de cada nación y en el trabajo conjunto mejorar la situación de todos los habitantes. Un ejemplo de integración política y económica es el mercado común del sur “MERCOSUR” formado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

En todos los casos la integración siempre supone el esfuerzo coordinado, la planeación conjunta y la convivencia pacífica entre los sectores que conforman el grupo. Esa es la única forma donde las partes pueden constituir un todo aún sin perder su individualidad.

## Abstract

Within the Law 6<sup>th</sup>, 1971, the activity of Congress in creating the framework law on customs simply hold the work of the Government on the recommendations and guidelines of national and international organizations mentioned in the law, understanding that this would fulfilled its obligation was to establish principles and guidelines to be followed when the executive to make changes to the customs regime. Thus, the executive in the absence of a clear limit set by Congress, made by decree, and the Tax and Customs via administrative acts and official doctrine, the regulatory power of international trade within the Colombian legal system. In that vein, this paper addresses the issue of executive authority to regulate the customs procedures relating to the business sector, in order to determine whether there is indeed a multitude of procedures that hinder international trade or if instead, obey the rules call for the protection of national production and industry. Keywords:

**ADMINISTRATIVE ACTS:** An administrative act is a voluntary declaration is made in the exercise of public functions and generates individual legal effect immediately. This act is a manifestation of administrative power which is imposed unilaterally and imperative.

**FOREIGN TRADE:** trade is defined as the exchange of goods, products and services between two countries (an exporter and one importer).

**COMPETITIVENESS:** Competitiveness is the ability of a company or country to obtain market returns relative to their competitors. Competitiveness depends on the relationship between value and quantity of the product offered and supplies needed to get it (productivity) and productivity of the other bidders in the market. The concept of competitiveness can be applied to both a company and a country.

**DECREES:** A term that comes from the Latin Decretum is the decision of an authority on the subject in that it has jurisdiction. This is usually an administrative act carried out by the executive, legislative and regulatory content hierarchy below the law.

**ADDRESS NATIONAL TAX AND CUSTOMS:** DIAN is organized as a Special Administrative Unit of the National Order of highly technical and specialized, with legal, administrative and budgetary autonomy and its own assets, that is to ensure fiscal security of the Colombian and protection of national economic public policy, management and control by the due fulfillment of tax obligations, customs, exchange, exploitation rights and administrative expenses on games of chance operated by public entities of national and facilitation of foreign trade in terms of fairness, transparency and legality. Official Doctrine: Legal matters of foreign trade to the legal office of the administration of National Taxes and Customs Directorate- DIAN is authorized by legal mandate to interpret general and abstract rules of fiscal, customs and exchange, a power which has its complete expression in the concepts of its legal status is binding and advertising deals with this paragraph 3.3 of Circular No. 0175 of 29 October 2001 on legal security issued by the Director General of Tax and Customs Office. In development of the doctrinal faculty offices are issued containing concepts as to the legal problems so the rules that have governed the organization and functions of the DIAN have recognized this character of doctrinal authority in matters of interpretation and application of the rules governing taxation, customs and exchange control administered by it. Globalization: Globalization is known from the phenomenon of open economies and borders, as a result of increased trade, capital movements, the movement of

people and ideas, dissemination of information, knowledge and techniques, and a process of deregulation. This process, both geographically and sectorally, is not recent, but has accelerated in recent years.

**FREE TRADE:** These are agreements where two or more countries to comprehensively regulate their trade relations to increase trade and investment flows and, through them, their level of economic and social development. FTAs contain rules and procedures to ensure that the flow of goods, services and investment between the countries that sign these agreements are realized without undue restrictions and in a transparent and predictable.

**INTEGRATION PROCESS:** The word integration comes from the Latin concept integration, it is the effect of integrating action or integrated (form as a whole, complete one with the missing parts or have someone or something happens to form part of a whole). Integration can be pursued by different countries to enhance the capacity of each nation and work together to improve the situation of all people. An example of political and economic integration is the Southern Common Market "MERCOSUR" formed by Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru. In all cases the integration always involves the coordinated, joint planning and peaceful coexistence among the sectors that make up the group. That's the only way in which the parties may be even a whole without losing their individuality

# CONTENIDO

	Pág.
Resumen _____	V
Abstract _____	IX
Lista de Tablas _____	XIV
Lista de Símbolos y abreviaturas _____	XV
Introducción _____	XVII
<b>FORMULACIÓN DEL PROYECTO</b> _____	<b>1</b>
<b>ANTECEDENTES</b> _____	<b>1</b>
ESTADO DEL ARTE _____	3
<b>PROBLEMA</b> _____	<b>5</b>
PREGUNTA DEL PROBLEMA _____	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. _____	5
<b>JUSTIFICACIÓN</b> _____	<b>7</b>
JUSTIFICACIÓN TEÓRICA _____	7
JUSTIFICACIÓN SOCIAL _____	8
JUSTIFICACIÓN PERSONAL _____	8
<b>OBJETIVOS</b> _____	<b>9</b>
<b>OBJETIVO GENERAL</b> _____	<b>9</b>
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> _____	<b>9</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO</b> _____	<b>9</b>
<b>MÉTODO</b> _____	<b>9</b>
<b>METODOLOGÍA</b> _____	<b>10</b>
<b>ALCANCES</b> _____	<b>11</b>
<b>EJECUCIÓN DEL PROYECTO</b> _____	<b>13</b>

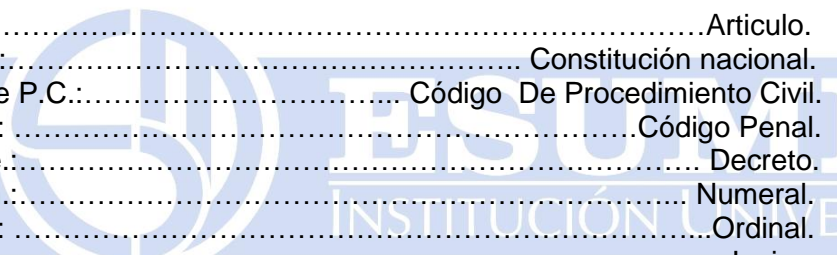
<b>CAPÍTULO 1: EVOLUCIÓN NORMATIVA ADUANERA EN COLOMBIA, NATURALEZA Y PROCESO DE EXPEDICIÓN DE NORMAS EN MATERIA ADUANERA DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.</b>	<b>13</b>
EVOLUCIÓN EN COLOMBIA.	13
NATURALEZA DE LAS NORMAS ADUANERAS EN COLOMBIA:	14
PROCESO DE EXPEDICIÓN DE NORMAS ADUANERAS EN COLOMBIA	21
LEYES MARCO EN MATERIA ADUANERA	26
<b>CAPÍTULO 2: FACULTADES DEL EJECUTIVO Y LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN- PARA LA EXPEDICIÓN DE NORMAS DE CARÁCTER ADUANERO.</b>	<b>27</b>
ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO	27
ÓRGANOS DE CONTROL	35
FACULTAD NORMATIVA DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA.	41
FACULTAD NORMATIVA DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES EN MATERIA ADUANERA	47
<b>CAPÍTULO 3: FACULTADES DE REGLAMENTACIÓN, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN– EN RELACIÓN CON LAS NORMAS DE CARÁCTER ADUANERO.</b>	<b>52</b>
ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.	52
<b>DECRETO 4048 DE 2008. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. POR EL CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.</b>	<b>62</b>
FACULTADES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.	63
ACTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS:	67
ALCANCES DE LA DOCTRINA OFICIAL DE LA DIAN.	72
<b>CAPÍTULO 4 CONSECUENCIAS DE LA FACULTAD NORMATIVA QUE POSEE EL EJECUTIVO Y LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES FRENTE AL COMERCIO INTERNACIONAL COLOMBIANO.</b>	<b>80</b>
IMPORTANCIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA	80
EL TIPO DE CAMBIO Y LOS ARANCELES COMO PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA NACIONAL	84
INTEGRACIÓN ECONÓMICA	89
MODIFICACIONES, DEROGATORIAS Y ADICIONES AL DECRETO 2685 DE 1999:	90
MODIFICACIONES, DEROGATORIAS Y ADICIONES A LA RESOLUCIÓN 4240 DE 2000:	96
LAS NORMAS ADUANERAS COLOMBIANAS Y EL COMERCIO INTERNACIONAL EN COLOMBIA:	102
CIFRAS DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL COLOMBIANO	108
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1 AL 31 DE MARZO DE 2012	109
IMPORTACIONES	111
Recomendaciones	132
Referencias bibliográficas	135

## Lista de Tablas

	<u>Pág.</u>
Comportamiento del Comercio Exterior de Colombia (Valor) _____	109
Comportamiento del Comercio Exterior de Colombia (peso) _____	110
Precio Implícitos del Comercio Exterior de Colombia _____	110
Estimación en valor CIF de las importaciones de marzo de 2012 _____	111
Declaraciones de importación por Dirección Seccional Cifras en millones de dólares y millones de kilos _____	113
Principales subpartidas arancelarias importadas Cifras en millones de dólares y millones de kilos _____	114
Principales Países de Origen de las Importaciones Colombianas _____	115
Estimación en valor FOB de las Exportaciones de marzo de 2012 _____	116
Exportaciones tramitadas en las Direcciones Seccionales con declaración electrónica.	
Sistema SYGA- MUISCA _____	117
Principales Destinos de las Exportaciones Colombianas _____	118
Principales subpartidas arancelarias exportadas _____	118
Cifras Aprehensiones en Colombia /Mes de Mayo _____	120
Cifras Aprehensiones en Colombia /Mes de Abril _____	122

## Lista de Símbolos y abreviaturas

Si requiere, elabore una lista de símbolos, subíndices, superíndices y abreviaturas utilizadas a lo largo del trabajo.



Art.:	.....	Artículo.
C.N.:	.....	Constitución nacional.
C. de P.C.:	.....	Código De Procedimiento Civil.
C.P.:	.....	Código Penal.
Dcre.:	.....	Decreto.
Num.:	.....	Numeral.
Ord.:	.....	Ordinal.
Inc.:	.....	Inciso.
C.de Co.:	.....	Código de Comercio.
DIAN.:	.....	Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales.
E.T.:	.....	Estatuto Tributario.
E.A.:	.....	Estatuto Aduanero.
C.C.A.:	.....	Código Contencioso Administrativo.

.





## Introducción

En un mundo cada vez más globalizado por las necesidades de bienes y servicios en cada nación, se han tornado como tendencias la suscripción de tratados de libre comercio y el ser parte de procesos de integración. Estas formas de internacionalización, han cobrado mayor vigencia por cuanto en ellos se tienen cifradas las esperanzas para ingresar a otros mercados y por ende obtener mayores ventajas competitivas y rendimientos económicos que ayuden a mejorar la calidad de todos sus habitantes.

La integración tuvo su origen en asuntos económicos, los cuales han sido tradicionalmente fuente de debate y discusión en la consolidación de procesos de integración, lo que es lógico si se atiende la importancia que la economía representa para los Estados, independientemente de su carácter proteccionista o neoliberal según la fase histórica en que sean ubicados. Lo cierto es que la economía actual se haya dentro de un contexto de internacionalización que es adquirido cuando el comercio supera las barreras fronterizas, momento para estudiar la economía no solo desde lo local, ya que cualquier decisión que sobre ésta se adopte debe analizarse desde el concepto del entorno y de las tendencias a nivel mundial.

Tugores Ques, Juan (2006), en su libro *“Globalización e integración regional”*, señala que ciertamente, la globalización supone un grado de internacionalización

de la actividad económica en el comercio internacional, en las finanzas, en las inversiones, en la difusión tecnológica, etc., que realmente superan cualquier precedente histórico y con amplias consecuencias sobre todos los ámbitos de la vida de las personas y de los países, cuyas “reglas del juego” sociales y políticas se ven alteradas con profundidad.

El mismo autor cita datos que demuestran como el proceso de internacionalización y de globalización de la economía ha variado ostensiblemente los negocios a nivel mundial:

*Según datos de la Organización Mundial de Comercio, entre 1950 y 2003, mientras el PIB mundial se habría multiplicado por 7, el volumen del comercio internacional (medido por las exportaciones) lo habría hecho por 25, de modo que el ritmo de crecimiento del comercio viene triplicando, desde mediados del pasado siglo XX, al de la producción mundial. (Tugores, 2006)*

Ahora bien, lo económico no solo se limita al comercio o intercambio de bienes o servicios, la globalización implica agrupar también aspectos de inversión, política y cooperación, los cuales efectivamente vienen siendo considerados en las agendas de los procesos de integración, como fruto de un mundo económico en evolución que a través recientemente por etapas como la revolución industrial, los sistemas monetarios internacionales, producción en línea–fordismo, aparición y expansión de las multinacionales, evolución explosiva de los mercados financieros, inversión extranjera y desarrollo tecnológico.

La revolución industrial implicó la masificación de la producción, la generación de excedentes y un cambio en la división internacional del trabajo, pero a su vez cambio el medio del transporte y con ello el comercio, del buque al vapor, al tren.

En relación al sistema monetario internacional, del patrón oro se dio el salto al sistema patrón de cambios, pero a la vez aparecen en la órbita mundial el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT (de paso da lugar a la Organización Mundial de Comercio), amén del surgimiento y expansión de las empresas multinacionales.

Frente a las multinacionales, Tugores (2006) sostiene que la progresiva eliminación de barreras a la movilidad del factor capital (financiero y físico)) así como los avances en materia de transporte y comunicaciones, permite nuevas fórmulas de organizar la producción facilitando la coordinación entre factorías diversas, ubicadas en diferentes países, de modo que todo facilita la marginalización de la actividad productiva de un número creciente de empresas, lo cual afecta de forma decisiva a la distribución territorial de la actividad productiva o “división internacional del trabajo”, a la vez que incrementa las interrelaciones e interdependencias en la economía global, generando también un impacto sobre la capacidad de influencia de los poderes públicos respecto a unas empresas que pueden “cambiar de jurisdicción” con más facilidad que nunca.

Al respecto se identifican tres características relevantes: “propiedad, localización e internalización”.

*La ventaja de propiedad se refiere, por ejemplo, a una patente o reputación o “Imagen de marca”, que confiere una ventaja capaz de superar los costes adicionales de fabricar en el extranjero. Los factores de localización, por su parte, tanto a los ahorros de barreras arancelarias y otros obstáculos comerciales que se pueden obtener fabricando en el país en el que se quiere vender, además de ventajas de costes de los factores de producción y de cercanía al mercado en el que se ubican los clientes” (Tugores, 2006)*

Por su parte, la profesora Yolanda Dutrey Guantes (2010) en su escrito “*La repercusión de la globalización en las fuentes del Derecho Privado*”, señala que una de las modificaciones más importantes del comercio internacional ha sido la producida en los sujetos que operan en la escena comercial, ya que a los tradicionales Estados y las entidades creadas por los Estados, se han unido las empresas multinacionales, las cuales dada sus dimensiones tan grandes y de tanto capital, en ocasiones su poder y repercusión es difícilmente predecible, teniendo incluso presencia global en el mercado, lo que desencadena una ola de alianzas y concentraciones transnacionales –denominados *megamergers* u operadores globales- que desbordan las fronteras y las jurisdicciones de los distintos Estados.

Estos nuevos sujetos del Derecho Internacional son igualmente producto de la globalización y es por ello – expresa la docente Yolanda Dutrey Guantes (2010) – que si bien ésta no evita que el mundo esté dividido en Estados, sí canaliza las decisiones, que en otro momento histórico fueron unilaterales de cada uno de los países. El Estado, dentro del panorama universal, asume unas pautas de conducta que disminuyen sus capacidades tradicionales, asevera la citada.

Un documento publicado a fines de 1989 en el cual se incluía una lista de políticas de amplia aceptación por parte de grupos políticos y empresariales, conocido como El Consenso de Washington, señala las características básicas de lo que hoy se considera globalización. Estas políticas son: Disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que la globalización va íntimamente ligada al modelo económico neoliberal y sobre estas políticas se construyen gran

parte de los acuerdos de asociación, los tratados bilaterales e incluso los procesos de integración. Es que se trata – como sostiene Tugores (2006) - de una economía mundial más internacionalizada donde han ido avanzando los procesos de integración regional, es decir la formación de grupos o bloques de países, normalmente geográficamente próximos, que eliminan entre si trabas al comercio, al tiempo que mantienen las restricciones asociadas a las políticas comerciales internacionales frente al resto del mundo.

En este entorno de procesos de integración y de suscripción de tratados internacionales, quizás, el aspecto jurídico es uno de los puntos más débiles del Estado colombiano, sustentado en normas de comercio internacional que imponen una multiplicidad de trámites para la importación y exportación de mercancías que pueden ir en contrariedad a lo que exige un mercado global, de celeridad y precisión en los procesos aduaneros.

La relación de las normas colombianas con la producción nacional y la industria colombiana, deben ir ligadas a un Estado que quiere ser competitivo, pero cuyo ordenamiento casi sin motivación alguna otorgó al poder ejecutivo y a en particular a la entidad encargada del control aduanero, la facultad de expedir normas que en un análisis profundo, arrojan una regulación muy contraria a las características básicas de la globalización.

Este trabajo en consecuencia, pretende establecer el impacto que esa facultad normativa en la rama ejecutiva del poder público y en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales genera positiva o negativamente en el comercio internacional colombiano.

## FORMULACIÓN DEL PROYECTO

### Antecedentes

El concepto de aduana está ligado directamente al de comercio internacional, entendiéndose por este el intercambio de mercancía entre territorios de pueblos diferentes, es decir mucho antes al del concepto de Estado que hoy se conoce, por eso se puede afirmar que las aduanas han existido desde épocas remotas con la finalidad de controlar la entrada y salida de mercancías, y como forma de recaudar fondos. Desde los pueblos antiguos ya existía entonces la idea no solo de control sino también de recaudo, tal como se evidencia al día de hoy.

Los árabes impulsaron el derecho de aduana (almojarifazgo), dándole el carácter de contribución general sobre los productos que atravesaban sus fronteras. Más tarde, se establecieron otros tributos que también tuvieron el carácter de aduaneros, como los "diezmos de puertos secos y mojados".

En Atenas, se cobraba el 2% sobre mercancía que ingresaba o salía, mientras que en Roma las primeras prácticas de control aduanero se dieron en el puerto de Ostia (640-616 a.C.).

Los fenicios, iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación, seguidos en esta práctica por los cartagineses en ejercicio de su control sobre el Mediterráneo antes de ser derrotados por los romanos en las llamadas guerras púnicas.

Con el descubrimiento de América y el posicionamiento de España como imperio a nivel mundial, se estableció por parte de aquella un estricto control evitando así el ingreso o salida de mercancía proveniente o destino diferente a la península ibérica, sin desconocer que antes de la llegada de los españoles ya se evidenciaba una actividad comercial importante entre los pueblos de América con sometimiento a reglamentos que incluían el pago de tributos.

Una vez instalados los españoles, establecieron en el siglo XVI las Casas de Contratación, las cuales expedían las reales cédulas, un documento que permitía el monopolio mercantil

Del siglo XVI al siglo XIX adquiere importancia el derecho de almojarifazgo, que no es más que un impuesto a la importación.

En esta misma época, mediante la construcción de puertos en diferentes territorios coloniales, aparece la figura de las aduanas, a manera de depósitos para controlar la mercancía que ingresaba o salía, incluso surge la figura del administrador de aduanas y se regula el decomiso de mercancía.

Posteriormente, en virtud de los movimientos independentistas, la constitución de nuevos Estados libres e independientes, dio un giro al comercio internacional a las antes colonias y cada una de ellas inició un proceso de regulación para el ingreso y salida de mercancías de su territorio.

Obviamente, estas diversas manifestaciones de aduanas también tuvieron su regulación, no eran producto del azar, obedecían a los mandatos proferidos por los gobernantes quienes en el ejercicio de su poder instruían al respecto, en la mayoría de los casos como medida de protección a la economía de sus pueblos o, como alternativa de recaudo de nuevos recursos.



De lo expresado, se evidencia que entre las aduanas y las normas siempre ha existido una relación íntima y con ella dos preceptos fundamentales que se sostendrán a lo largo de la historia, control y recaudo.

**Estado del Arte**

Consultadas diversas fuentes se pudo encontrar que abundan textos en materia de legislación aduanera tanto a nivel nacional como internacional, entre ellos cabe destacar los siguientes:

Camacho (2003) señala que el Derecho Aduanero y el Comercio Internacional mexicano nace de su propia Constitución Política y en correlación con otras leyes, esto con el fin de poder interactuar el desaduanamiento de las mercancías, ya que el comercio internacional norma la compra-venta de mercancías en el extranjero y el Derecho Aduanero norma la importación o exportación de mercancías al país.

Gutiérrez (2009) expresa que las operaciones aduaneras deben armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las recoja en su integridad y consulte las tendencias legislativas internacionales.

Camargo G (2009) aclara que para que una rama del derecho se conforme de manera apropiada, es necesario agregar al estudio de la legislación un aporte doctrinario que complemente, explique y en ocasiones controvierta la norma positiva. En el mundo moderno, la legislación tiende a ser creada con base en criterios de conveniencia o de coyuntura, lo que en no pocas ocasiones conduce a incoherencias y contradicciones internas. La legislación Aduanera que a menudo se ve como el simple reflejo de la política comercial de un país, adolece especialmente de este problema.

Pardo (2009), en su texto *Tributación aduanera*, presenta un estudio sistemático de los aranceles, entendidos como las barreras que regulan el intercambio económico en el mercado abierto; tradicionalmente vistos como políticas gubernamentales proteccionistas de la industria nacional que se sujetan además a lo dictado por las reglas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con lo que se flexibiliza el concepto tradicional de reserva de ley en materia de creación, modificación o supresión de tributos.

Basaldúa (2007), en *La aduana: Concepto y funciones esenciales y contingentes*, expresa la función de control de la aduana comprende diversas manifestaciones como la vigilancia de las fronteras, la individualización, la clasificación, la valoración y la determinación del origen de las mercaderías. Dicho control debe ejercerse en forma permanente, tanto en las fronteras de los ámbitos arancelarios como de los no arancelarios del territorio del Estado. La Aduana debe velar por el bien común y constituye una manifestación de la soberanía de Estado en las fronteras nacionales. Las funciones de aplicar tributos y prohibiciones la importación y a la exportación son funciones de naturaleza aduanera y primordiales, en cuanto constituyen instrumentos básicos previstos en la legislación aduanera para su aplicación por la Aduana en las fronteras. Agrega además que el ilícito denominado "contrabando" tutela el adecuado ejercicio del control aduanero sobre las importaciones y las exportaciones.

Barreira (2007) en *La relación jurídica tributaria y relación jurídica aduanera*, expresa como resultado de su investigación que la concepción de la estructura normativa, heredada del derecho penal, conforme con la cual dado un hecho reprochable debe ser la aplicación de un sanción, peca por defecto pues conceptúa solo una parte del precepto jurídico completo, y no tiene en cuenta la función primordial de la norma (que permanece oculta), consistente en evitar el incumplimiento del deber. Adiciona además algo que relaciona directamente al

asunto de debate en el presente trabajo: En el "Estado de derecho", cuyo sustento es el principio constitucional de la división de los poderes, el Estado crea la norma a través del órgano que ejerce su función legislativa y somete al órgano que desempeña el Poder Ejecutivo al acatamiento de esa ley, colocando en un pie de igualdad jurídica al Estado con el administrado. Esto es lo que sucede tanto en la relación jurídica tributaria como en la relación jurídica aduanera.

## **Problema**

### **Pregunta del problema**

Para la ejecución del presente trabajo se plantea la siguiente pregunta:  
¿Cuáles son las consecuencias de la facultad normativa que posee el ejecutivo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en relación con el comercio internacional colombiano?

### **Planteamiento del problema.**

Camargo (2007), en su ponencia *Responsabilidad Aduanera* desarrollada durante El Primer Congreso de Derecho Aduanero realizado por la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero de la Regional Noroccidente en Medellín (Colombia), expresó en relación con la Ley 6ª de 1971, conocida como la Ley Marco de Aduanas, que la misma existe desde lo formal pero es nula de contenido normativo, para indicar que si bien los decretos son potestad del ejecutivo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – es quien los redacta, además de ser reglamentados, interpretados y aplicados por la misma. Y es que la actividad del Congreso en la creación de la ley marco de aduanas se limitó a sujetar la labor del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de los

organismos nacionales e internacionales, entendiendo que con ello se daba por cumplida su obligación de fijar los principios y pautas generales que debe seguir el ejecutivo a la hora de introducir modificaciones al régimen de aduanas.

En el 2012 de 1971 estaba vigente el Convenio de Cooperación Aduanera de Bruselas, instrumento que los países libres crearon terminada la Segunda Guerra Mundial para modernizar las aduanas del mundo y Colombia estaba inserta en ese Convenio.

Sin embargo, uno de los primeros frutos que dio fue el Convenio Internacional para la Facilitación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, hecho en Kyoto en el año de 1973 y puesto en ejecución en 1974. Aunque nuestro país no ha adherido formalmente ese Convenio, en 1984 se modificó, por primera vez en 42 años, la legislación aduanera que databa de 1941 con la Ley 79. Esta norma se hizo por parte de una Comisión redactora ordenada por el Gobierno Nacional, lo cual, a decir de Camargo (2007), hace que la legislación aduanera no tiene reglas propias y constituye una *isla jurídica*.

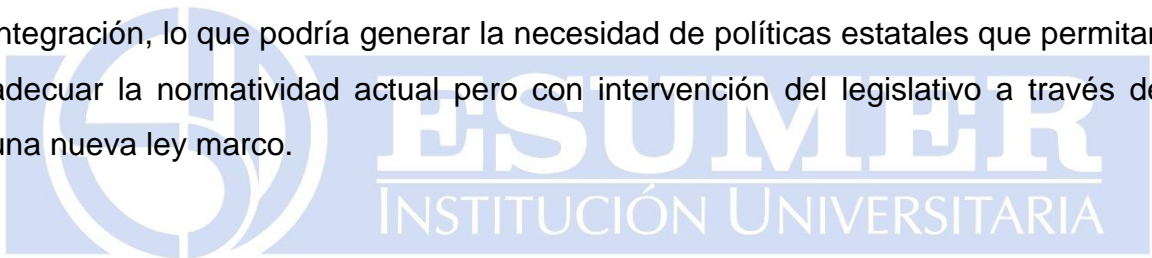
Las reformas de la normatividad aduanera de 1992, Decreto 1909, y posteriormente el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, con sus modificaciones, desconocieron totalmente ese Convenio Internacional y reafirmaron la mentalidad tributarista de la normativa aduanera colombiana.

De esta manera, es viable pensar que el ejecutivo ante la ausencia de un límite claro fijado por el Congreso, tomó el control la regulación del tema aduanero y arancelario y a su vez la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, asumió una excesiva libertad de acción, en especial con regulaciones eminentemente dirigidas a los trámites de los regímenes aduaneros, lo que plantea un interrogante sobre las consecuencias de estas facultades normativas

frente a los nuevos retos del comercio internacional dada la proliferación de tratados de libre comercio y procesos de integración.

### **Justificación**

Esta investigación es de gran importancia para conocer las consecuencias de contar con la rama ejecutiva del poder público y en particular la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, facultades normativas para regular el comercio internacional colombiano en relación con las nuevas tendencias de firma y ratificación de tratados internacionales de libre comercio y el ingreso a proceso de integración, lo que podría generar la necesidad de políticas estatales que permitan adecuar la normatividad actual pero con intervención del legislativo a través de una nueva ley marco.



### **Justificación Teórica**

En un mundo cada vez más globalizado, donde la economía de los países depende de su capacidad para importar y exportar bienes y servicios, pero también con la rapidez y cumplimiento con que lo puedan realizar, es menester mencionar que el trabajo se justifica en la medida que su conclusión puede dar a conocer la necesidad de una nueva legislación aduanera, moderna y flexible, implementando plataformas tecnológicas de gran aplicación que deben ser administradas por empleados con sólidos conocimientos en la normatividad del comercio internacional, con solvencia moral y ética, capaces de responder a los retos y avances de la dinámica del intercambio comercial, pero cuyo marco normativo responda a la intervención estatal en conjunto y no a políticas transitorias de gobierno.

**Justificación Social**

La capacidad de una nación para importar o exportar bienes y servicios que le representen éxito económico, depende de quien tenga el conocimiento, velocidad en el manejo de la información y cumplimiento en la entrega y recibo de lo comprado o vendido. Es por ello que el entorno sobre los procedimientos aduaneros de importación en Colombia deben ser totalmente ágiles y transparentes, en aras de mejorar los niveles de rentabilidad de las empresas e indudablemente impactaran positivamente a todos sus empleados que al tener bienestar se reflejara en la calidad de vida de la nación.

**Justificación Personal**

Desde la experiencia personal laborando en el área de comercio internacional, se observa que el tema objeto de estudio es el que mayores dificultades económicas en la actualidad representa para los empresarios colombianos, por cuanto los procedimientos aduaneros son lentos, dispendiosos, confusos en la normatividad para aplicar y por ello el interés prioritario en establecer las consecuencias de la forma en que actualmente se expiden las normas que regulan el comercio internacional dentro de un Estado que considera debe ser competitivo para atender las nuevas tendencias originadas en la globalización de los mercados.

## Objetivos

### Objetivo General

Determinar las consecuencias de la facultad normativa que posee el ejecutivo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en relación con el comercio internacional colombiano.

### Objetivos específicos

- Reseñar la evolución normativa aduanera en Colombia y describir la naturaleza y el proceso que se adelanta para la expedición de normas en materia aduanera dentro del ordenamiento jurídico colombiano.
- Determinar las facultades de que goza el ejecutivo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para la expedición de normas de carácter aduanero.
- Analizar en particular las facultades de reglamentación, interpretación y aplicación de que goza la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – en relación con las normas de carácter aduanero.

### Marco metodológico

#### Método

El trabajo de investigación recurrirá en esencia en tres métodos: Descriptivo, deductivo y analítico.

Descriptivo porque a través del mismo se recurre a un recorrido histórico de la evolución de la legislación aduanera a nivel nacional básicamente.

Deductivo porque se parte de lo general para llegar a lo específico con el fin de resolver el problema planteado. Así, del contexto histórico se pasa a la forma o procedimiento de expedición de las normas en materia aduanera y los órganos competentes, para luego concentrarse en las facultades normativas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y, finalmente se relacionan para buscar dar respuesta al problema planteado mediante el método analítico, lo cual constituye el aporte al debate en cuestión y desecha que se trata de una simple recopilación bibliográfica.



La investigación ha requerido de una amplia recopilación histórica y teórica, amén de normativa para luego ser analizada. Para ello entonces se requirió recopilar información sobre la evolución no solo aduanera sino de la propia institución encargada del control aduanero, delimitada desde lo espacial a Colombia por tratarse del ordenamiento jurídico nacional.

Desde lo temporal, se toma como base inicial el año de 1971 porque de él es la ley marco de aduanas, concentrándose el trabajo en las dos últimas décadas en virtud del Decreto 2685 de 1999 y la proliferación de tratados comerciales y procesos integracionistas, advirtiendo que estos han tenido su mayor auge a partir de la década de los 80 del siglo inmediatamente anterior.

Se culmina la metodología con la exposición de unas conclusiones que permitan reflexionar frente al problema planteado.

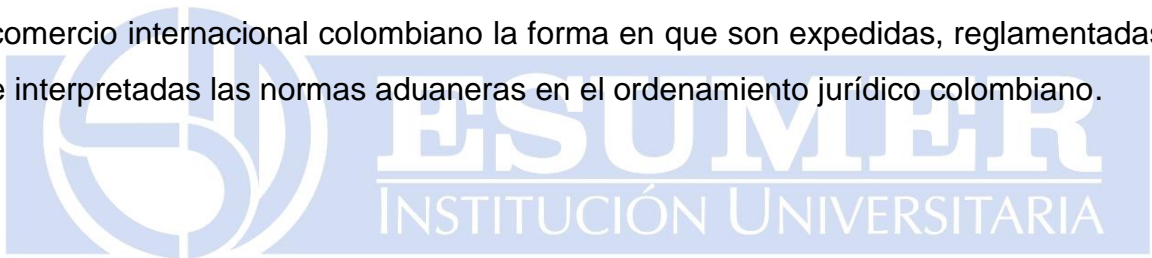


El presente trabajo ha sido estructurado en su parte genérica con un objetivo general y otros específicos, para ser cumplidos con el desarrollo del mismo.

El trabajo se ha dividido en capítulos atendiendo a que los mismos se integran directamente a los objetivos tanto específicos como general propuestos, a saber:

### **Alcances**

Este trabajo se realiza para determinar la consecuencia que tiene frente al comercio internacional colombiano la forma en que son expedidas, reglamentadas e interpretadas las normas aduaneras en el ordenamiento jurídico colombiano.

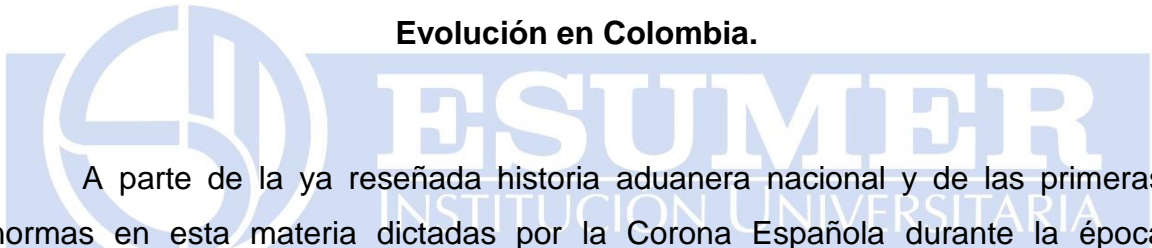




## EJECUCIÓN DEL PROYECTO

### Capítulo 1: Evolución Normativa Aduanera en Colombia, Naturaleza y Proceso de Expedición de Normas en Materia Aduanera dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

#### Evolución en Colombia.



A parte de la ya reseñada historia aduanera nacional y de las primeras normas en esta materia dictadas por la Corona Española durante la época colonial, quizás la primera norma que se recuerde del siglo XX que estableció un régimen aduanero nacional data del año 1937 con la Ley 71, la cual fue desplazada por la Ley 6 de 1971, aún vigente y conocida como *Ley Marco Aduanera*, que como su nombre lo indica, contiene la facultad de modificar el régimen de aduanas, es decir, le pone marcos a través de principios, directrices y de políticas normativas.

Es a través de esta última norma que el ejecutivo asume la facultad de *legislar* sobre el tema aduanero el cual dio lugar al Decreto 2685 de 1999, conocido como *Estatuto Aduanero*, el cual se ha sometido a un sinnúmero de modificaciones, adiciones y derogatorias.

El soporte jurídico del sistema aduanero colombiano incluye la reforma constitucional de 1968 en la que al Ejecutivo se le asignó, en el entonces artículo

150, numeral 20 de la Constitución de 1886, al Presidente la función de reformar los aranceles y el régimen de aduanas. De hecho, asegura Señor Pava (2009) esto fue entendido que al Congreso se le había despojado de su principal asignación de hacer las leyes aduaneras y se le había trasladado esta facultad al ejecutivo, con arreglo a una ley marco, que apareció en el año 1971 bajo el número 6°. Este error – agrega Señor Pava - fue retomado en su totalidad en la nueva Constitución de 1991, en el numeral 25 del nuevo artículo 189.

De otra parte, adicional al *Estatuto Aduanero*, se encuentran aquellas normas que dado el carácter de unidad administrativa especial puede expedir la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN - , conocidas como actos administrativos, bien por promulgación directa para reglamentar el Decreto 2685 de 1999 como es el caso de la Resolución 4240 de 2000 o los llamados *conceptos aduaneros* que responden a la *doctrina oficial*, que es la facultad de interpretar y llenar el vacío normativo en materia aduanera por parte de las autoridades de la DIAN.

### **Naturaleza de las normas aduaneras en Colombia:**

Señor Pava (2009), señala que solo la Ley 71 de 1937 obedeció a una verdadera ley orgánica aduanera ya que desde 1968 con la reforma constitucional impulsada en 1968 por Carlos Lleras Restrepo se facultó al Ejecutivo para modificar los aranceles y el régimen de aduanas y esta posición se volvió a repetir con la Constitución de 1991, lo cual va en contravía del concepto universal de legislar.

No es de olvidar que es el Congreso de la República el legislador natural del tema aduanero, pero su última actuación en tal calidad frente a las aduanas se remonta al año de 1971, hace ya 38 años, cuando se expide la única Ley Marco Aduanera que se ha tenido, aunque hubo algunos retoques en la Ley Marco de Comercio Exterior en 1991.

La denominación de Ley Marco hace suponer que a la actividad aduanera se le pone un *marco* a través de principios, directrices y de políticas normativas que el ejecutivo debe celosamente cuidar.

Sin embargo, es el Ejecutivo quien a partir del Decreto 2685 de 1999 ha venido *legislando* en materia aduanera hasta el punto de considerarse el *Estatuto Aduanero*. Sobre él se han presentado incontables números de decretos que lo han modificado, derogado, adicionado, pero nunca más se ha presentado un proyecto de ley sino que todo se ha basado en decretos del ejecutivo, sin dejar de mencionar, la cantidad de resoluciones expedidas por la DIAN.

Es importante precisar, que el Decreto 2685 de 1999 es reglamentado por la Resolución 4240 de 2000, pero ante tantos cambios de aquél igual números de cambios ha sufrido esta última.

Dentro de la clasificación de las normas aduanera se propone el siguiente criterio de clasificación, algunas son normas propiamente dichas por su carácter

imperativo, otras no porque no son vinculantes, pero que sirven de directrices para regular ciertos temas fundamentales de las normas aduaneras: Leyes, Decretos, Resoluciones Circulares, Jurisprudencia, Doctrina . Ahora visto esto es sano ubicar en cada ítem las normas, no todas pero si algunas importantes, para tener noción de ciertas de ellas y que sirvan de guía para el desarrollo de nuestra investigación en este tema tan complejo como es el derecho aduanero.

Antes de empezar con la distribución de las diferentes tipos de normas, hay que saber las diferencias entre las normas que regulan el tema del derecho aduanero en Colombia, existen la ley, la ley son normas de conductas abstractas e impersonales, que no tienen destinación específica, es decir que va dirigido no una persona determinada si no a la población general o a un grupo delimitado, ahora las leyes son expedidas por el órgano legislativo, es decir el congreso de la república que toma las realidades sociales y las convierte en normas, bien sean imperativas o dispositivas según el caso. De igual forman existen los decretos a diferencia de las leyes, estos son expedidos por la rama ejecutiva del poder público, los decretos son una especie de actos administrativos, es decir son la manifestación unilateral de la voluntad del ejecutivo, con un contenido normativo y reglamentario, estos decretos son inferiores a la ley, dentro del orden jerárquico establecido dentro del ordenamiento jurídico colombiano, las diferencias son claras mientras que las leyes tienen origen en el órgano legislativo , los decretos en cambio son competencia del ejecutivo, la leyes son superiores jerárquicamente a los decretos, de igual forma los decretos muchas veces son desarrollo de las leyes, por ejemplo cuando el gobierno expide los decretos reglamentarios, los cuales regulan la ley o la desarrollan de una manera más concreta, pero es de

aclarar que hay ciertos decretos que se encuentra en el mismo nivel de la leyes, dentro de esta tenemos los decretos ley, que son en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el congreso.

Ahora los actos administrativos, son la manifestación unilateral en ejercicio de la función administrativa por parte de la rama ejecutiva, expidiendo disposiciones normativas, como se dijo anteriormente los decretos son una especie de actos administrativos, al igual que las resoluciones, las ordenanzas, acuerdos entre otras manifestaciones de la rama ejecutiva.

Por otro lado tenemos las resoluciones a diferencia de las dos anteriores están son muchas más concretas y su ámbito de aplicación es menor, siendo definido de la siguiente manera “La resolución administrativa” consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio. Ahora es de saber que existen resoluciones judiciales, contractuales, etc. Pero para la finalidad buscada nos limitamos solamente a la definición y al estudio de la resolución administrativa, siendo aplicado al caso concreto el ministro de comercio y relaciones exteriores expide resoluciones.

**Leyes**

- Ley 1430-2010 29/12/2010 Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.
- Ley 1143 -2007 04/07/2007 Por medio de la cual se aprueba el “acuerdo de promoción comercial entre la república de Colombia y los estados unidos de américa”, sus “cartas adjuntas” y sus “entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.
- Ley 383-1997 10/07/1997 Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 7-1991 16/01/1991 Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el ministerio de comercio exterior, se determina la composición y funciones del consejo superior de comercio exterior, se crean el banco de comercio exterior y el fondo de modernización económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

**Decretos**

- Decreto 0946-2012 08/05/2012 Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 0732 - 2012 13/04/2012 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 0380 - 2012 16/02/2012 Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 0186-2012 30/01/2012 Por el cual se da cumplimiento a los compromisos arancelarios adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá, en el sector automotor.



- Decreto 4927-2011 26/12/2011 Por el cual se adopta el arancel de aduanas y otras disposiciones.
- Decreto 4900-2011 26/12/2011 Por el cual se determinan los aranceles intracuota, extracuota y los contingentes anuales para la importación de maíz amarillo, maíz blanco y frijol soya en desarrollo del Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios (MAC) para 2012.
- Decreto 3150-2011 01/09/2011 Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas
- Decreto 2917-2011 12/08/2011 Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas
- Decreto 2916-2011 12/08/2011 Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas.
- Decreto 711-2011 11/03/2011 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999".
- Decreto 4809-2010 29/12/2010 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 2498-2010 12/07/2010 Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas y se hace una inclusión en la lista de bienes de capital definida en el artículo 1 del Decreto 2394 de 2002.
- Decreto 111-2010 21/01/2010 Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4285-2009 04/11/2009 Por el cual se adiciona y modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 1554-2009 04/05/2009 Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas
- Decreto 1510-2009 30/04/2009 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 2101 - 2008 13/06/2008 Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 1201-2007 12/04/2007 Por el cual se modifica y adiciona el decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2178 - 2007 12/06/2007 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999.
- Decreto 1748 - 2006 01/06/2006 Por el cual se establece la fecha de aplicación del decreto 1299 de 2006 para algunos usuarios de comercio exterior
- Decreto 1299-2006 08/05/2006 Por el cual se establece la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, y se deroga el decreto 4665 de 2005.
- Decreto 2685-1999 28/12/1999 Por el cual se modifica la Legislación Aduanera.

### Resoluciones.

La resolución administrativa consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio.

- Resoluciones de clasificaciones arancelarias 2012 21/03/2012  
Resoluciones de clasificaciones arancelarias 2012.
- Resolución 000027 - 201230/03/2012 Por la cual se adiciona y modifica la Resolución 4240 de 2000.
- Resolución 001144 - 201217/02/2012 Por la cual se adiciona y modifica la Resolución 4240 de 2000.
- Resolución 009822-2011 14/09/2011 Por la cual se adiciona y modifica la Resolución 4240 de 2000.
- Resolución 008456-2011 02/08/2011 Por la cual se adiciona la Resolución 4240 de 2000.

- Resolución 000994-2011 04/02/2011 Por la cual se modifica la Resolución 4240 de 2000.
- Resolución 285-2007 19/12/2007 Por la cual se impone a los depósitos públicos y privados; sociedades de intermediación aduanera; sociedades portuarias; usuarios de zona franca; empresas transportadoras; agentes de carga internacional; usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores, la obligación de reportar de manera directa a la Unidad de Información y Análisis Financiero.
- Resolución 07373 - 2007 22/06/2007 Por la cual se establecen disposiciones transitorias para la importación de algunas mercancías y se modifica parcialmente la Resolución 4240 de 2000.
- Resolución 01247-2007 12/02/2007 Por la cual se modifica el artículo 469 de la resolución 4240 de 2000.
- Resolución 09269-2006 15/08/2006 Por la cual se modifica parcialmente la resolución 4240 de 2000.
- Resolución 5182-2000 26/06/2000 Por la cual se reglamenta el servicio especial para las Clasificaciones Arancelarias a petición de los particulares y se fija su precio
- Resolución 4240-2000 01/06/2000 Por la cual se reglamenta el decreto 2685 de diciembre 28 de 1999.

### **Proceso de expedición de normas aduaneras en Colombia**

La competencia general de expedición de normas está radicada en el órgano legislativo, expidiendo leyes, pero claro sometidas a un control por parte de la rama judicial, dependiendo si trata de decretos reglamentarios, en ejercicio del ejecutivo de la potestad reglamentaria, será competencia del consejo de Estado,

pero si hablamos de las demás normas estará en Cabeza de la corte Constitucional, pero hay eventos, como el caso de las normas aduaneras que intervienen las tres ramas del poder público, en donde el congreso fija unos parámetros generales y es la rama ejecutiva quien entra a reglamentar o expedir normas en base a esos criterios generales fijado por el congreso ya que al ejecutivo por mandato de la constitución se le atribuye tales facultades.

En una sentencia de la Corte Constitucional se manifiesta: “Congreso dicta las leyes marco que fijan los objetivos y criterios generales y el Gobierno Nacional expide, con sujeción a ellas, las disposiciones que la regulan.”

La Constitución hizo expresamente una distinción, señalando un régimen especial en materia cambiaria y aduanera, régimen en el cual la función legislativa se circunscribe a la expedición de normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ejercer facultades regulatorias propias en la misma materia.

La Carta excluye la función legislativa ordinaria en la materia, puesto que le confiere al Gobierno una función regulatoria sujeta sólo al límite de la ley marco.

Congruentemente con el señalamiento al legislativo de facultades para expedir únicamente leyes marco en materia aduanera y de comercio exterior, la Constitución Política en el numeral 25 del artículo 189 asigna al Presidente de la República funciones de regulación y no de reglamentación en tales materias.

Por simple respeto a la técnica jurídica, no puede recaer simultáneamente, en dos ramas distintas, la misma función de regulación de una materia.

La razón de ser de la técnica legislativa de las leyes marco no es caprichosa y obedece a la necesidad de regular ciertas materias de manera ágil y oportuna, a fin de responder eficazmente a las particulares variables del régimen de cambios internacionales.

Sentencia C-140/07 Referencia: expediente D-646. Magistrado ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007):

Si esa función reguladora es ejercida mediante una ley ordinaria, el legislador no sólo se está arrogando una competencia que no tiene en esta materia, sino que le niega la posibilidad al Gobierno de regular en forma diferente estos aspectos e incluso de modificarlos, pues entraría en conflicto con la regulación legislativa ordinaria que fuera contraria. .” (2007)

En vista de la anterior sentencia de la Corte constitucional, se puede extraer que el gobierno se encuentra limitado al momento de la expedición de actos administrativos en materia aduanera ya que tiene que tener en cuenta la ley marco, en la cual el congreso de la república establece unos parámetros o directrices, en un tema tan delicado como es el derecho aduanero y el tema arancelario no se puede dejar a la libertad del ejecutivo, prestándose para muchas irregularidades e injusticias, ahora con motivo de ese marco el ejecutivo tiene que moverse dentro de esos parámetros, por lo tanto si se extralimita lo lógico es que el decreto por el cual se reglamento sea atacado para que no se puede aplicar en la realidad práctica, en consideración a lo anteriormente dicho la expedición de normas de carácter aduanero es una labor dual, una por parte del congreso y otra por parte del ejecutivo.

“Ahora bien, entrando a referirse a las facultades del Congreso de la República en materia de cambios internacionales y régimen aduanero, la intervención recuerda la jurisprudencia vertida sobre el tema por esta Corporación, especialmente la contenida en las Sentencias C-054 de 1998 y C-579 de 2001, y concluye que, conforme a ella, las razones para explicar las existencia de leyes marco son de tipo político y técnico. De una parte, “las leyes marco comportan un intento de coordinación competencial entre los poderes legislativo y ejecutivo con la finalidad de garantizar que aquellas materias cuya movilidad y variación exigen cambios periódicos y precisos, puedan ser reguladas por ambos poderes atendiendo a su capacidad técnica y operativa así como a los niveles de información con los que cuentan.” Agrega que de tal jurisprudencia puede inferirse también que “es la amplitud de la norma que se analice la que determina su condición de disposición marco con independencia, incluso, del tipo de estatuto en que se encuentre incorporada...”. De lo anterior concluye que “la evaluación de la constitucionalidad de una disposición que, por su materia, debe ostentar la condición de marco, requiere concentrarse en el nivel de amplitud o generalidad de la misma a la luz del tipo de cuestiones cobijadas por su ámbito normativo”. Si la norma en cuestión ostenta un nivel de especificidad que elimina la competencia de regulación asignada al Presidente de la República, o de otras autoridades, debe considerarse inconstitucional. Sin embargo, dicho examen de amplitud no puede llevarse a cabo con independencia de la materia específica regulada por la norma marco correspondiente.

Analizando lo anterior, el fenómeno de que en materia aduanera se establezca, una labor dual por parte del congreso y el ejecutivo en la expedición de normas aduaneras no es caprichosa tiene unas razones, tenemos una razón política y una razón técnica, política en vista de que hay normas de carácter constitucional en donde se establece que en materia aduanera se debe realizar un filtro en primera medida por el congreso y posteriormente una facultad exclusiva en

cabeza del ejecutivo, además el congreso representa a la población en su gran mayoría y se encuentra más legitimado, existiendo diferentes corrientes de pensamientos y posturas, para que posteriormente el ejecutivo reglamente como lo hizo con la expedición del estatuto aduanero. Por otro la razón técnica, envista de que muchas de las normas del tema aduanero son concretas y técnicas, pudiendo ser expedidas luego de un estudio de las reglas y procedimientos más adecuados para el tratamiento de mercancías y procedimientos arancelarios entre otros temas, como por ejemplo procedimientos sancionatorios, precios de los impuestos aduaneros, procedimiento de desembarque, depósitos, entre otros, los cuales sería normas de un contenido muy técnico y preciso trayecto como consecuencia que el congreso no se encuentre capacitado en muchos casos para regular además por la cantidad de debates que hay que realizar en el congreso para le expedición, el ejecutivo tiene no solo mas conocimiento con respecto a esos temas, si no que no hay tantas trabas al momento de la expedición de los decretos en materia aduanera.

Sentencia C-140/07 Referencia: expediente D-646. Magistrado ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007):

Prosigue la intervención afirmando que en este caso no cabe duda de que la norma acusada regula “una cuestión marco”. Así, lo que quedaría por establecer es el “grado de dilatación competencial”, es decir “el tipo de cuestiones reguladas por la disposición demandada a efectos de definir el grado de dilatación de la competencia del legislador en relación con el ejecutivo”. (2007)



## Leyes Marco en Materia Aduanera

### Sentencia C-054 de 1998 Corte Constitucional

“El artículo 150 numeral 19 literal c) de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...)”. Por su parte, el numeral 25 del artículo 189 superior señala que corresponde al Presidente de la República modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. .” (1998)

Lo anterior lleva a las siguientes apreciaciones el presidente expide el Régimen Aduanero, a través de un decreto, y lo reglamentan a través de resoluciones, para ser más específicos, ya que hay aspectos dentro del régimen aduanero, como las tarifas, procedimientos, multas etc. Que tiene que ser detallados y no se puede dejar esa tarea a una norma general la cual deja muchos vacíos, además las normas aduaneras tienen que ser realizadas por un grupo multidisciplinario como se ve en este caso.



## **Capitulo 2: Facultades del ejecutivo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN- para la expedición de normas de carácter aduanero.**

### **Estructura del Estado Colombiano**

Al igual que la Constitución de 1886 que reemplazó, la Constitución de 1991 establece tres poderes de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. También establece órganos autónomos con funciones específicas para el cumplimiento de los cometidos adicionales del Estado colombiano. Como señaló la Comisión en su "Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia" , el Poder Ejecutivo ha gozado de facultades preponderantes en la estructura constitucional. No obstante, la actual Constitución procura establecer una relación más equilibrada entre los poderes. A esos efectos confiere atribuciones más amplias al Poder Legislativo para ejercer control político sobre el Gobierno y refuerza la independencia del Poder Judicial y la función de revisión judicial de los actos legislativos y administrativos.

**EL PODER LEGISLATIVO:** El Poder Legislativo está formado por el Senado y la Cámara de Representantes, que conjuntamente forman el Congreso colombiano, con asiento en la capital de la República. La función básica del Congreso consiste en enmendar la Constitución, sancionar leyes y ejercer el control político del Gobierno. Todos sus miembros son electos directamente por el pueblo por un período de cuatro años. El Senado tiene 100 miembros electos a nivel nacional y los miembros de la Cámara de Representantes son electos por

distritos. Se reservan dos bancas adicionales en el Senado para representantes de las comunidades indígenas. La ley puede prever también la elección de miembros a la Cámara de Representantes por un sistema no basado en distritos, para garantizar la participación de grupos étnicos y minorías políticas. Tanto el Senado como la Cámara de Representantes tienen comisiones de derechos humanos.

El Congreso tiene varias facultades especiales importantes. Por ejemplo, puede otorgar amnistías o indultos por delitos políticos. También está facultado para aprobar o rechazar tratados suscritos por el Gobierno con otros Estados o con organismos internacionales. El Congreso está obligado a dar prioridad a los proyectos de leyes de aprobación de tratados sobre derechos humanos que ponga a su consideración el Gobierno. Además puede conferir al Presidente de la República facultades extraordinarias específicas para dictar normas con fuerza de ley por un período de hasta seis meses en caso de necesidad o cuando lo requiera el interés público.

**EL PODER EJECUTIVO:** El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, que cumple funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Poder Ejecutivo está constituido también por los miembros del Gabinete y los directores de los departamentos administrativos. Conforme al artículo 188 de la Constitución, el Presidente no sólo debe cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de Colombia, sino que también debe garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos. El Presidente tiene un mandato de cuatro años y no puede ser reelecto. El gabinete ministerial incluye los ministros de Relaciones Exteriores, Interior y Justicia, quienes cumplen un papel importante en la implementación de los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos. El Ministerio de Relaciones Exteriores se mantiene en contacto regular con la CIDH en su rol de

ejecutor de la política exterior del Estado e interlocutor ante los organismos internacionales de derechos humanos.

Dentro de la Presidencia de la República existe la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Esta oficina atiende denuncias referentes a violaciones de derechos humanos tramitadas en los sistemas internos. Cumple esa labor en colaboración con las autoridades pertinentes, especialmente la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y los tribunales competentes. Además, se ocupa de atender solicitudes efectuadas al Gobierno colombiano por organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales en relación con la situación de los derechos humanos en el país y las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en virtud de los tratados y convenciones que ha ratificado. Por lo tanto, la Consejería realiza una labor referente a casos y situaciones tramitados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cumple esta parte de su labor en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

**EL PODER JUDICIAL:** La Constitución prevé que la administración de justicia en Colombia está a cargo de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los diversos tribunales y jueces y el sistema de justicia penal militar. La Constitución establece que la administración de justicia constituye una función pública. La judicatura goza de independencia para adoptar sus decisiones y sus procedimientos son públicos.

**LA CORTE SUPREMA:** La Corte Suprema es el tribunal de mayor jerarquía en la jurisdicción ordinaria. La Corte misma lleva a cabo la elección de los 23 magistrados, a partir de listas de candidatos presentados por el Consejo Superior de la Judicatura. Los magistrados prestan servicios por un plazo de ocho años. Los

miembros de la Corte sesionan en plenario y en cámaras separadas para entender en apelaciones en materia civil, penal y laboral.

La Corte Suprema de Justicia tiene carácter de tribunal de apelaciones, pero también es competente para investigar y juzgar a determinadas autoridades de alto nivel en primera instancia por cualquier transgresión punible de la que sean acusados. Esas autoridades son el Presidente de la República, los miembros del Gabinete, el Fiscal General, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, otras autoridades de alto rango y miembros del Congreso. La Corte Suprema actúa también como Tribunal de Casación, inclusive en casos que se ventilan ante el sistema de justicia penal militar.

**EL CONSEJO DE ESTADO:** El Consejo de Estado es el tribunal de mayor jerarquía en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Además presta servicios como órgano asesor del Gobierno en cuestiones de derecho administrativo. Veintiséis magistrados son electos al Consejo de Estado por ese mismo cuerpo a partir de listas de candidatos presentados por el Consejo Superior de la Judicatura. Los magistrados prestan servicios por un plazo de ocho años. Los miembros del Consejo de Estado sesionan en plenario y en la cámara de lo contencioso-administrativo, así como en las cámaras de asesoramiento y servicio civil.

La cámara de lo contencioso-administrativo entiende en acciones de nulidad basadas en inconstitucionalidad de decretos dictados por el Gobierno Nacional que no sean de competencia de la Corte Constitucional. También entiende en casos de ilegalidad de actos administrativos nacionales dictados por cualquiera de los poderes de Gobierno o por entidades privadas que cumplan funciones públicas. La tercera sección de la cámara de lo contencioso-administrativo se ocupa de cuestiones de reparaciones directas por actos y omisiones gubernamentales que causen perjuicios a las personas. Estos

procedimientos comprenden aquellos en que el Estado es demandado por violaciones a los derechos humanos cometidas por sus agentes.

- a) LA CORTE CONSTITUCIONAL: Tiene a su cargo la jurisdicción constitucional establecida como parte del sistema judicial colombiano. El Senado elige a los magistrados de la Corte Constitucional por un plazo de ocho años. Los magistrados deben estar capacitados en diferentes ámbitos jurídicos.

La Corte Constitucional cumple varias funciones, incluidas las siguientes: 1) falla en casos planteados por ciudadanos en que se impugnen por inconstitucionalidad actos de enmienda de la Constitución, por vicios de procedimiento; 2) decide si la convocatoria de un referéndum o una asamblea constituyente para enmendar la Constitución es compatible con la Constitución, cuando se aducen errores procesales; 3) falla en casos planteados por ciudadanos en que se impugnen por inconstitucionalidad leyes o decretos con fuerza de ley, por razones procesales o sustantivas; 4) se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno conforme a una declaración de estado de emergencia; 5) se pronuncia sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes que el Gobierno haya impugnado como inconstitucionales por razones procesales o sustantivas; 6) revisa las decisiones de tribunales inferiores referentes a las acciones instauradas para la protección de ciertos derechos constitucionales (acciones "de tutela"); 7) se pronuncia sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.

La Comisión ha observado que la Corte Constitucional, que recién comenzó a funcionar en 1992, ha logrado un alto nivel de respetabilidad y prestigio debido a que trata en forma independiente y objetiva cuestiones de gran importancia para el ejercicio de los derechos humanos y el imperio de la ley

en Colombia. La Corte ha dictado sentencias muy claramente justificadas sobre temas que van desde la constitucionalidad de amnistías por delitos políticos, a las leyes referentes a los derechos de la mujer en el trabajo, a la declaración de estados de emergencia, etc. El papel de la Corte como instancia definitiva en acciones de tutela, que sirven para definir los derechos fundamentales, también ha sido extremadamente positivo. La Corte ha dictado sentencias en que se ordena la protección de los derechos de grupos indígenas, miembros del partido político Unión Patriótica, etc. La Comisión analizará algunas de esas sentencias en forma más detallada en las secciones pertinentes del presente informe. La Comisión está muy complacida de haber acordado un convenio de cooperación con la Corte Constitucional de Colombia que será firmado el 17 de noviembre de 1998 en la sede de la Comisión.

- b) LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Está formada por el Fiscal General, los fiscales delegados y otros funcionarios. La Corte Suprema de Justicia elige al Fiscal General de la Nación a partir de una lista de candidatos presentados por el Presidente, por un período de cuatro años. La Fiscalía General forma parte del Poder Judicial y goza de autonomía administrativa y presupuestaria.

La Fiscalía General es competente para adoptar medidas, de oficio o a partir de denuncias, encaminadas a investigar delitos y acusar a los sospechosos ante las cortes y tribunales competentes en el sistema de justicia ordinario y regional. La Fiscalía General carece de esa competencia en el caso de los delitos comprendidos en la jurisdicción del sistema de justicia militar. La creación de la Fiscalía General y el consiguiente establecimiento de dos entidades independientes para la investigación y el juicio de los casos criminales constituye una innovación que apareció en la Constitución de 1991.

Para cumplir sus funciones como órgano de investigación y procesamiento, la Fiscalía General puede adoptar medidas que garanticen que las personas identificadas como sospechosas de haber cometido delitos comparezcan ante los tribunales, inclusive a través del dictado de órdenes de detención preventiva. La Fiscalía General dirige y coordina, además, la labor de entidades de investigación que dependen de la Policía Nacional y otros organismos similares. Por otra parte puede adoptar medidas destinadas a proteger a víctimas, a los testigos y a otras personas afectadas por procedimientos penales.

Dentro de la Fiscalía General existen varias entidades que trabajan en relación estrecha con casos de derechos humanos. La Unidad de Derechos Humanos se ocupa de formular acusaciones en casos de especial importancia referentes a supuestas violaciones de derechos humanos, ante los tribunales del sistema de justicia regional. Se ocupa de muchos casos presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en forma de denuncias individuales. La Oficina de Asuntos Internacionales se ocupa de coordinar la labor de la Fiscalía con organismos internacionales, como la Comisión Interamericana, y de proporcionarles información en relación con casos de su interés procesados por la Fiscalía General.

La Comisión entiende que la creación de la Fiscalía General de la Nación constituyó un importante adelanto en la administración de justicia en Colombia. La Fiscalía ha ganado una reputación en general favorable y goza de credibilidad. Además ha profesionalizado y hecho más eficiente la investigación y la formulación de acusaciones en casos penales, aunque siguen existiendo graves problemas en el sistema de justicia penal de Colombia, que se analizarán en forma más profunda más adelante en el presente Informe. Como ya señaló la Comisión, la Unidad de Derechos



Humanos de la Fiscalía General de la Nación merece especial reconocimiento por haber logrado llevar adelante importantes casos de derechos humanos pese a vigorosos ataques de diversos sectores que han procurado impedir su labor. La Unidad de Derechos Humanos ha dispuesto numerosas detenciones de supuestos violadores de los derechos humanos y ha logrado algunas importantes condenas.

- c) **EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA:** Es también una institución creada por la Constitución de 1991. Está dividido en la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. La primera está formada por seis magistrados, dos de los cuales son electos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria está formada por siete magistrados electos por el Congreso.

El Consejo Superior de la Judicatura cumple numerosos cometidos administrativos e institucionales vinculados con los tribunales colombianos y con el ejercicio del derecho en Colombia. Por ejemplo, prepara listas de candidatos para nombramientos en el Poder Judicial, castiga las faltas cometidas por miembros de la judicatura y abogados en ejercicio de su profesión, controla el desempeño de los bufetes de abogados y prepara el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.

El Consejo Superior de la Judicatura tiene un cometido adicional que influye considerablemente en muchos casos referentes a graves violaciones de derechos humanos. Es competente para resolver los conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones. Esta función reviste importancia en los casos de derechos humanos cuando el Consejo Superior suele tener que resolver si un caso pertenece a la jurisdicción de la justicia ordinaria o del sistema de justicia militar.



## Órganos de control

En la sección en que se describe la estructura del Estado y se establecen los tres principales poderes de gobierno, la Constitución colombiana crea también "los órganos de control", que no pertenecen a ninguno de los tres poderes principales. Se trata del Ministerio Público y la Contraloría General de la República. El Contralor General supervisa la administración de los fondos públicos. El Ministerio Público tiene cometidos pertinentes para el análisis de la situación de los derechos humanos en Colombia.

La máxima jerarquía del Ministerio Público es el Procurador General de la Nación, electo por el Senado por un plazo de cuatro años, de una lista de candidatos presentados por el Presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado. El Procurador General y sus delegados tienen una amplia gama de cometidos, incluidas la protección de los derechos humanos y la defensa de la Constitución y las leyes de Colombia. La labor realizada por el Ministerio Público y el Procurador General se divide entre la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

- a) Procuraduría General de la Nación: Se encarga de realizar investigaciones disciplinarias e imponer sanciones a los agentes del Estado, tanto civiles como miembros de las Fuerzas Militares. En consecuencia está facultada, por ejemplo, para investigar violaciones de derechos humanos y eventualmente disponer la separación del servicio de miembros de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional o de cualquier otro organismo estatal responsable de esas violaciones. La Procuraduría General de la Nación está dividida, para el cumplimiento de estas funciones, en procuradurías delegadas. Por ejemplo, existen procuradores delegados para los derechos humanos (competentes en casos de desapariciones,

torturas y masacres) y para las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Policía Judicial.

- b) La Procuraduría General puede intervenir también en procedimientos judiciales y administrativos, incluidos los que se llevan a cabo en el sistema de justicia militar, cuando es necesario para preservar el respeto de los derechos humanos. En la práctica, esta facultad permite al personal de la Procuraduría solicitar la acusación de personas adicionales en casos penales, la apertura o clausura de investigaciones, la formulación de cargos, etc., tanto en el sistema de justicia penal ordinario como en el de justicia penal militar. La Comisión señala, sin embargo, que la intervención de la Procuraduría General en procedimientos penales en el sistema de justicia militar ha sido extremadamente reducida.

La Procuraduría General cumple un papel importante, y en general positivo, en los casos de derechos humanos. La sanción de los agentes estatales que participan en abusos de los derechos humanos constituye un componente importante de la reparación debida en esos casos. La Procuraduría General ha adoptado sanciones disciplinarias en muchos casos en que los procedimientos penales no han dado lugar al procesamiento y a la sanción penal de los responsables de violaciones de los derechos humanos. Aunque el Estado está obligado en la mayoría de esos casos a realizar investigaciones y llevar a cabo procedimientos eficaces en materia penal, que den lugar al castigo penal de los responsables, por lo menos cumple en parte su obligación de reaccionar disponiendo sanciones disciplinarias. Quienes cometen violaciones de los derechos humanos valiéndose de su autoridad como funcionarios públicos no deben mantener esa posición de autoridad. Los procedimientos disciplinarios llevados a cabo en el sistema jurídico colombiano pueden ser conducentes a garantizar que esto no ocurra.

No obstante, debe señalarse que los procedimientos disciplinarios llevados a cabo en Colombia no siempre han funcionado de ese modo positivo. En muchos casos, han sido ineficaces e ineficientes. El Estado ha omitido el castigo de muchos violadores de derechos humanos permitiendo la prescripción de la acción disciplinaria, o actuando ineficazmente en materia de recopilación y preparación de las pruebas necesarias. En otros casos las sanciones impuestas no han sido proporcionales a la gravedad de la infracción cometida.

La Comisión señala que la Procuraduría General está facultada para realizar investigaciones e imponer sanciones disciplinarias contra las autoridades judiciales que actúen impropriamente en el curso de los procedimientos penales, tanto en lo referente al sistema de justicia penal ordinario como al de justicia penal militar. Esta facultad puede constituir un instrumento importante para combatir la impunidad en la administración de justicia penal. No obstante, la Comisión entiende que esas investigaciones de la Procuraduría rara vez han culminado en forma positiva.

La Comisión estima que la labor de la Procuraduría General de la Nación debe seguir mejorando, para que pueda cumplir su misión. Esa labor debe y puede constituir un instrumento importante para la protección y promoción de los derechos humanos en Colombia.

- c) Defensoría del Pueblo: La Defensoría del Pueblo cumple sus cometidos bajo la dirección del Procurador General de la Nación. El Defensor del Pueblo es electo por la Cámara de Representantes de una lista de candidatos presentada por el Presidente, por un período de cuatro años.

El Defensor se ocupa de promover y proteger los derechos humanos. En consecuencia es responsable de realizar actividades de educación, capacitación y publicidad referentes a temas de derechos humanos. Además es competente para invocar el derecho de habeas corpus e incoar acciones de tutela.

En algunos casos la Defensoría del Pueblo ha cumplido un papel importante en la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en 1992 la Corte Constitucional le encomendó preparar un informe referente a la situación del partido político Unión Patriótica. El informe preparado por la Defensoría fue muy claro y amplio, y ha constituido un instrumento importante para comprender la trágica y complicada situación de la Unión Patriótica. Análogamente, la Defensora nombrada por la Defensoría para la región de Urabá, María Girlesa Villegas, que ocupó ese cargo durante varios años, cumplió un papel importante llamando la atención de las autoridades competentes y organismos internacionales con respecto a los abusos de derechos humanos ocurridos en esa zona. La Defensoría ha cumplido también una labor importante en relación con las poblaciones indígenas. Presentó, por ejemplo, una acción de tutela en defensa de la comunidad indígena U'wa, defendiendo el derecho de esta última a ser consultada adecuadamente antes de que se realicen actividades de exploración de petróleo en su territorio.

La Defensoría del Pueblo debería recibir el apoyo necesario del Gobierno colombiano y otras entidades del Estado colombiano para que pueda cumplir plenamente sus cometidos como órgano dedicado a la promoción y protección de los derechos humanos.

En cuanto a la estructura del estado se realizara un análisis general desde el punto de vista aduanero, primero miremos la rama legislativa del poder público, es el encargado de expedir las leyes, siendo esta la principal función que le compete, ahora esas leyes que expide el congreso en materia aduanera, tienen como función establecer marcos y parámetros a través de las leyes cuadros. por otro lado tenemos la rama ejecutiva del poder público que es la más importante dentro de los eslabones de la estructura del estado y del derecho aduanero, por ejemplo se expidió en 1999 el Estatuto Aduanero a través de un acto administrativo, específicamente un decreto que es una de las principales manifestaciones del ejecutivo, es claro que la DIAN, se encuentra dentro de la rama ejecutiva del poder público, siendo catalogado como una UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL y al igual que el MINISTERIO DE COMERCIO, que son las principales entidades que regulan el tema aduanero y sus procedimientos en Colombia por lo específico del tema, dentro de esta organización de la rama ejecutiva se encuentra otras entidades que coadyuvan en el tema aduanero, como son los consejos superiores de la administración, en los cuales están los directores de departamentos, el presidente, los ministerios etc. Le consultan para poder tomar decisiones y expedir normas de acuerdos a las realidades del comercio interior y exterior. Por otro lado tenemos el poder judicial podría decirse que no tiene mucha incidencia dentro del tema aduanero, pero en realidad es notoria la labor que desempeñan dentro todo ese engranaje, miremos la corte suprema los tribunales y jueces, se encarga de resolver conflictos jurídicos, pensemos en el caso de los delitos, por ejemplo la evasión de impuestos, cuando por parte de los agentes

importadores y exportadores evaden los impuestos le compete investigar esas conductas punibles a los jueces de la república, no solamente en el ámbito penal si no cuando se presentan contratos mercantiles en el desarrollo de las relaciones comerciales en el área civil y comercial que es donde se resuelven los conflictos que se presentan entre los contratantes. En cuanto al consejo de estado se encarga de realizar el control sobre los decretos reglamentarios del ejecutivo, además de conocer de las acciones administrativas, acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de repetición, en donde se demanda a la entidades de derecho público, dentro de esta se puede demandar los actos administrativos expedidos por la DIAN o por los daños ocasionados en la función administrativa de la DIAN. Ahora la Corte Constitucional realiza un control sobre las normas, estableciendo que no sean violatorias de la constitución, es decir si se expide una ley o un decreto que no sea competencia de control por parte de consejo de estado, la corte realiza un control integral, o también siendo demandables ante la misma entidad.

Otro órgano de vital importancia es la fiscalía general de la nación que se encarga de la persecución de las conductas punibles, dentro de esas todas las conductas que atente contra el comercio, contra la evasión de impuesto y los delitos contra el patrimonio económico, que tienen que ver de manera directa con el derecho aduanero.

Los órganos de control se encargan de controlar las funciones administrativas de los servidores públicos, para velar por el cabal desempeño de sus funciones, por ejemplo cuando cometen irregularidades, cuando no cumplen las funciones que le establece el estatuto aduanero, las normas que la complementan, y las que regulan la función pública.

### **Facultad Normativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia.**

El Gobierno Nacional puede actuar a través de dos vías diferenciadas, respecto de la producción normativa derivada de las leyes promulgadas por el Congreso: El ejercicio de la potestad reglamentaria y la expedición de normas con base en la concesión de facultades extraordinarias por parte del legislador.

La potestad reglamentaria tiene fundamento en lo previsto por el artículo 189-11 C.P., según el cual el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Esta competencia, por ende, está dirigida a determinar reglas específicas para que los distintos organismos del Estado cumplan adecuadamente con las disposiciones legislativas.

*Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-734/03 y C-852/05.

“La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. Es ordinaria debido a que se trata de una competencia adscrita por la Constitución dentro de las funciones propias de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio.”



Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-028/97 y C-290/02.

Del mismo modo es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”.

Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.

El ejercicio de facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo, en cambio, surge de la competencia del Congreso para revestir al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje (Art. 150-10 C.P.). Al respecto, la Sala resalta que estas facultades tienen carácter restrictivo, ya que sólo pueden versar sobre las materias precisamente delimitadas por el Congreso, asuntos de los que están excluidos la expedición de códigos, leyes estatutarias y orgánicas, las normas que crean los servicios técnicos y administrativos de las cámaras y aquellas que decretan impuestos. Igualmente, las facultades extraordinarias, contrario a la potestad reglamentaria, tienen naturaleza *pro tempore*, pues el Congreso puede conferirles sólo hasta por seis meses. Por último, dichas facultades no hacen parte de la competencia ordinaria del Gobierno Nacional, como sí sucede con las facultades reglamentarias, en tanto (i) deben ser explícitamente conferidas por el Congreso; (ii) su concesión depende de la solicitud que de las mismas realice el Ejecutivo.

Como se anotó anteriormente el ejecutivo puede expedir normas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, haciéndolo a través de dos vías, una digamos que originaría que son propias de la rama ejecutiva otorgada directamente por la



constitución, como es el caso de los decretos reglamentarios o en determinados temas como es el caso de las contempladas en el artículo 189 de la C.N. en vista de la anterior norma el ejecutivo tiene facultad originaria en el caso del reglamentar el tema aduanero, reglamentar los impuestos, el plan de inversiones, entre otros. por otro lado tenemos también los decretos legislativos que son cuando se presentan los estados de excepción por ciertos eventos que atenta contra la normalidad del orden público, en esta vía no tiene que recurrir a ningún otro órgano para pedir autorización o complementar con otro tipo de norma, en cambio en la otra vía es cuando el ejecutivo está en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el órgano legislativo, fundamentado en el Art. 150 # 10 de la C.N. claro en la cual se establecen unos parámetros ya que esas facultades se encuentra delimitadas en el tiempo, además de que tales facultades tienen que ser precisas para que no se desborden los poderes del ejecutivo.

Este fenómeno de la habilitación extraordinaria para legislar, que está reconocido ampliamente en el derecho constitucional comparado, se justifica por distintas razones como la necesidad de aliviar la carga de trabajo del órgano legislativo, el marcado intervencionismo estatal en distintos campos, y la dificultad que en algunas oportunidades supone la regulación de una materia por parte del legislativo debido a su complejidad técnica, entre otros motivos.

El revestimiento de facultades extraordinarias para legislar comporta realmente una delegación, pues se trata de que el Congreso fundado en su propia

competencia atribuya al Presidente de la República los poderes legislativos necesarios para que regule determinada materia en forma tan legítima y eficaz como lo haría él mismo, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en la misma ley donde hace tal delegación.

Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante.

Corte Constitucional, sentencias C-734/03 y C-852/05

“Se ha reiterado que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) Límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) Límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades.”

Límite material de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1.993.

En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar indicándole las facultades en forma expresa y precisa en la ley habilitante.

La Corte en esta materia ha señalado que las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades. "

Por otra parte, respecto de la expedición de un decreto reglamentario, conviene señalar que éste se requiere cuando el Congreso de la República expide una ley ven la que señalando los principios y reglas básicos, no desarrolla aquellos elementos que hacen posible su aplicación.

Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria se han pronunciado en diferentes oportunidades las Altas Cortes; a continuación citamos apartes de algunos de estos pronunciamientos, a través de los cuales se infiere que cuando el Presidente de la República expide un decreto reglamentario, es porque existe una ley que no es posible aplicar en razón a que falta desarrollar aspectos sin los cuales no resulta operativa, no se puede cumplir.

La Corte Constitucional señaló en sentencia C-228 del 17 de junio de 1993, lo siguiente:

"La potestad reglamentaria (...) no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... "

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia de febrero 8 de 2000, expresó:

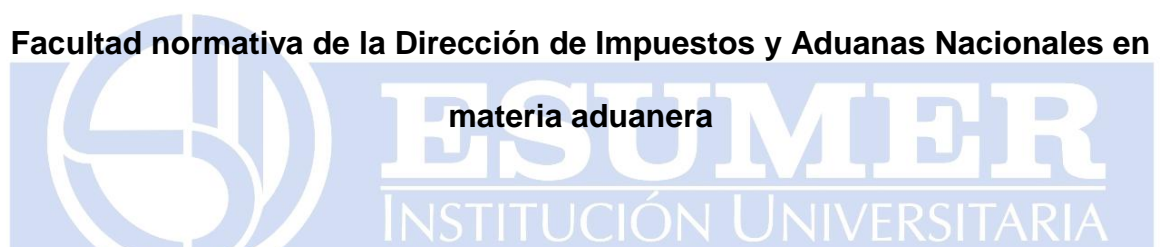
"Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanta determine la necesidad de dar cumplimiento a ley".

La misma Corporación, esta vez a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo señaló en Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, dispuso:

"Así las cosas, en nuestro orden, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación,...

Es claro que la finalidad de la potestad reglamentaria es la de concretizar las leyes para poder aplicarlas a la realidad concreta, en vista de que si la ley no suministra los elementos necesarios para su aplicación, es allí donde entra el ejecutivo, donde la detalla por ejemplo en el tema aduanero, se concretiza de la siguiente manera estableciendo los impuestos o los aranceles, la ley crea los aranceles, pero en si los decretos reglamentarios son los que dicen cuáles son las tarifas, a que casos se aplica, las situaciones en que están exentos siendo muy particulares y que necesitan un desarrollo minucioso.

En consecuencia, el poder reglamentario se encuentra limitado en función a la necesidad de la cumplida ejecución de la ley y como lo ha manifestado la jurisprudencia, la extensión de esta competencia es inversamente proporcional a la extensión de la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario y, al contrario, si ella sólo regula aspectos o reglas generales para su aplicación, más amplio será el campo de desarrollo del reglamento, acorde con las exigencias requeridas para su cumplimiento.



Es de saberse que la DIAN es una unidad administrativa especial, por lo tanto expiden normas de diferente índole, en materia aduanera y en general actos administrativos, teniendo una facultad regulativa de expedir normas, como a la DIAN le corresponde la vigilancia y control del tema aduanero, tiene cierta facultad para el cumplimiento de las funciones, efectuando tales estas a través de actos administrativos, conceptos, resoluciones y oficios, los cuales veremos en este capítulo para saber como operan tales elementos en la regulación normativa aduanera.

Según lo preceptúa el Código Contencioso Administrativo, la voluntad de la administración se manifiesta mediante actos que producen efectos jurídicos como

consecuencia del ejercicio de las competencias constitucional y legalmente establecidas, previo el cumplimiento de los procedimientos y las formalidades específicamente exigidos para su expedición, momento a partir del cual el acto nace a la vida jurídica, pero su aplicación queda suspendida hasta que sea dado a conocer a sus destinatarios.

“La normatividad vigente diferencia la forma de poner en conocimiento los actos administrativos según sean estos de carácter general o particular, en razón a los efectos que estos mismos producen. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- a) Con respecto a los primeros, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo dispone que “los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)”.
- b) En consecuencia, estos actos administrativos sin publicar no son obligatorios para los particulares, lo cual no significa que la publicación sea requisito de validez, sino condición de oponibilidad. En efecto, la falta de promulgación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad; produce la falta de oponibilidad del acto a los particulares, o la no obligatoriedad del mismo.

En cuanto a los segundos, es decir, a los actos administrativos de carácter particular, su obligatoriedad y los requisitos de su notificación están regulados en los artículos 44 a 47 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, el artículo 44 ibídem preceptúa que “las demás decisiones que

pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”...

Estos aspectos se retoman, en el numeral 7.1. de la Resolución 80 de 2002, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al señalar:

“Teniendo en cuenta la Ley 57 de 1985, el Decreto 2150 de 1995, la Ley 190 de 1995, la Resolución Externa 0201 de 1986 y las resoluciones Ministeriales 0250 de 1991 y 2155 del 27 de junio de 1994, los actos administrativos de carácter general serán de obligatorio cumplimiento para los particulares a partir de su publicación en el Diario Oficial de acuerdo con lo señalado en el artículo 199 de la Ley 489 de 1998, según lo indique la norma en concreto...”.

La resolución de clasificación arancelaria expedida a petición de parte, es un acto administrativo que pone fin a una actuación iniciada en interés particular por lo cual, una vez notificada, surte efectos respecto del solicitante tal como lo establece el artículo 156 de la Resolución 4240 de 2000.

No obstante lo anterior, el artículo 157 de la Resolución 4240 de 2000, establece que: “Las clasificaciones arancelarias expedidas mediante resolución, serán de carácter general y de obligatorio cumplimiento”.

Conforme con lo expuesto se señala que, aun cuando el acto administrativo de carácter particular de clasificación arancelaria es notificado, surte efectos respecto del particular solicitante, pero para que el mismo tenga efectos generales, debe cumplir con el requisito de su publicación en el Diario Oficial, toda vez, que sólo en ese momento puede ser oponible a terceros, tal y como lo califica el artículo 157 de la resolución citada.



CONCEPTO ADUANERO 63 DE 2006 (noviembre 10) Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).

Ahora bien, en cuanto al procedimiento que se debe seguir, para que la resolución de clasificación arancelaria expedida como consecuencia de un proceso iniciado a petición de parte, adquiera el alcance de aplicación general, en desarrollo de lo indicado en el artículo 157 de la Resolución 4240 de 2000, consideramos que es optativo del área competente, adoptar el procedimiento a seguir, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo antes indicado.” (2006)

Evidentemente como la DIAN, es un ente de índole administrativo que pertenece a la rama ejecutiva del poder público, lo lógico es que su facultad normativa se limite a la expedición de actos administrativos bien sea de carácter general o por el contrario de carácter particular, que tienen que cumplir una serie de requisitos que sin ellos no podrían ser oponibles, para ser más concreto según el tipo de acto administrativo en si la DIAN emite son resoluciones bien sea particulares es decir cuando va dirigido a una persona en particular, por ejemplo una resolución que impone una sanción a PAULO GARCES una persona determinada ya que incumplió las obligaciones de declarar, o lo hizo extemporáneamente, de igual forma cuando da inicio a un proceso de aforo y se determina que no hay responsabilidad, claro pero estas resoluciones de índole particular. La DIAN tiene que cumplir los requisitos de publicidad según el Art. 44 del C.C.A. El cual establece la forma como hacer las notificaciones si no se realiza tal procedimiento será inoponible.



Por otro lado esta las resoluciones generales, son las que no van dirigidas a una persona determinada, sino a una clasificación de personas o a un tipo de ellas que se , encuentran en situación determinada, esa resolución crea situaciones generales y que se pueden concretizar si hay una persona o particular que se encuentran en los supuestos de hecho establecidos en la resolución trayendo la aplicación de la consecuencia jurídica, ahora esa resolución la debe publicar para poderla aplicar a los particulares.



### **Capítulo 3: Facultades de Reglamentación, Interpretación y Aplicación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN– En Relación con las Normas de Carácter Aduanero.**

#### **Estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.**

Si se trata de analizar la estructura de la DIAN, es de saber que esta unidad administrativa especial tiene dependencias o se encuentra descentralizada por todo el país ya que tiene que abarcar todo el territorio nacional, cada seccional tiene su propio organigrama dependiendo de las necesidades, sería una labor épica analizar cada seccional y sus dependencias, pero no lo es analizar la DIAN a nivel general, para ello el estudio del DECRETO 4048 DE 2008. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.) Es fundamental ya que allí se establece toda la estructura y organización de tal entidad.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.

El carácter de adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva que el objeto de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes. (DECRETO 1071 DE 1999).

De lo anterior se puede extraer que la DIAN, es un ente autónomo, es decir, que toma sus propias decisiones a través de los diferentes órganos que conforma la estructura, manifestándose a través de los diferentes actos administrativos, se denota que también tienen su propio presupuesto para su funcionamiento, siendo claro que no dependen de los dineros del gobierno nacional, si no que lo hacen a través de los recursos que captan de los impuestos sacando de los mismos un porcentaje para los gastos de funcionamiento, ahora la DIAN, es de carácter técnico, especializada, que solo se limita a una labor específica como bien se sabe al tema de aduanas e impuestos, porque es técnica, la razón es la siguiente ya que manejan muchos procedimientos rígidos, contables, tarifarios, que solo una unidad especial puede desarrollar, ahora los trabajadores o las personas que laboran son consideradas como servidores públicos, dentro del sistema de carrera administrativa que pueden ir ascendiendo de acuerdo a sus méritos y desempeño.

El régimen presupuestal y de contratación es igual al que se le aplica a los establecimientos públicos de orden nacional., es decir la ley 80 del 93, la cual

regula la forma de contratación de las entidades públicas, bien sea contratación directa, licitación, etc, dependiendo de los requisitos para cada una .

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tendrá la estructura y las funciones que se determinan en el presente decreto, así como las funciones establecidas en otras disposiciones.

PARÁGRAFO. Para todos los efectos de que trata el presente decreto la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, se mencionará en este como DIAN.

ARTÍCULO 3o. *FUNCIONES GENERALES*. Corresponde a la DIAN ejercer las siguientes funciones:

- a) Administrar los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, en lo correspondiente a su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción.
- b) Dirigir y administrar la gestión aduanera y disponer de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación.
- c) Reconocer y pagar las recompensas y participaciones en dinero o en especie por colaboración eficaz de terceros en el control al contrabando, evasión y corrupción.
- d) Dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional, en concordancia

con las políticas trazadas en el programa macroeconómico y las políticas generales adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro del modelo de gestión institucional.

- e) Controlar y vigilar las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean competencia de otra entidad
- f) Vigilar y controlar las actividades de las personas que ejerzan de manera profesional la compra y venta de divisas;
- g) Administrar y supervisar el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte del mismo de las funciones de Policía Judicial.
- h) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria.
- i) Fijar los precios a cobrar por la venta de bienes y servicios, así como de los servicios extraordinarios.
- j) Administrar y controlar los Sistemas Especiales de Importación - Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional.
- k) Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 1321 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia de impuestos nacionales, aduanera, y de control cambiario por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones; así como los atinentes a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional y en materia de administración de derechos de explotación y gastos de

administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional

- l) Participar y conceptuar en el estudio y elaboración de proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios, aduaneros o de control cambiario.
- m) Participar en los procesos de celebración de acuerdos internacionales en materia de control tributario, aduanero y cambiario y los relacionados con el comercio internacional en los mismos aspectos.
- n) Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 1321 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Celebrar convenios remunerados o gratuitos para la divulgación, asistencia, fortalecimiento de la gestión, recaudación, control, fiscalización, discusión y cobro de contribuciones parafiscales, impuestos, tasas, contribuciones de competencia de otras entidades y de los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional.
- o) Ejercer las funciones de Policía Judicial, de conformidad con las normas legales;
- p) Diseñar, desarrollar y evaluar el sistema de control interno de la Entidad, en los términos definidos por la ley.
- q) Administrar y disponer de los recursos humanos, financieros, físicos y de conocimiento, así como de la prestación de los servicios generales en la Entidad.
- r) Compilar, actualizar y divulgar las normas sobre regímenes tributarios del orden nacional, aduanero, de comercio exterior en los asuntos de su competencia, y de control de cambios por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones;.
- s) Desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para cumplir con las funciones de su competencia.

- t) Numeral adicionado por el artículo 2 del Decreto 1321 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Controlar, vigilar y administrar los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional de conformidad con lo señalado por las Leyes 643 de 2001 y 1393 de 2010 o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan.
- u) Las demás que le asigne la ley.

Es claro que las funciones delimitan mucho la estructura de la DIAN, ya que cada función puede atribuirse a una parte específica de los órganos que conforman la DIAN, es lógico que las funciones descritas anteriormente puedan ser cumplidas pero de una manera organizada y sincronizada.

ARTÍCULO 4o. NIVELES DE LA ESTRUCTURA INTERNA. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, desarrolla sus funciones en tres niveles, así:

- a) Nivel Central.
- b) Nivel Local: Direcciones Seccionales de Impuestos, Direcciones Seccionales de Aduanas y Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas.
- c) Nivel Delegado: Direcciones Seccionales Delegadas de Impuestos y Aduanas.

ARTÍCULO 5o. ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de sus funciones la DIAN, tendrá la siguiente estructura:

Nivel central.

DIRECCION GENERAL.

1.1 Oficina de Control Interno.



1.2 Oficina de Comunicaciones.

2 DIRECCION DE GESTION DE RECURSOS Y ADMINISTRACION ECONOMICA.

2.1 Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno.

2.2 Subdirección de Gestión de Personal.

2.3 Subdirección de Gestión de Recursos Físicos.

2.4 Subdirección de Gestión de Recursos Financieros.

2.5 Subdirección de Gestión Comercial.

3. DIRECCION DE GESTION ORGANIZACIONAL.

3.1 Subdirección de Gestión de Procesos y Competencias Laborales.

3.2 Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.

3.3 Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones.

4. DIRECCION DE GESTION JURIDICA.

4.1 Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina.

4.2 Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos.

4.3 Subdirección de Gestión de Representación Externa.

5. DIRECCION DE GESTION DE INGRESOS.

5.1 Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas.

5.2 Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente.

6. DIRECCION DE GESTION DE ADUANAS.

6.1 Subdirección de Gestión de Comercio Exterior.

6.2 Subdirección de Gestión Técnica Aduanera.

6.3 Subdirección de Gestión de Registro Aduanero.

7. DIRECCION DE GESTION DE FISCALIZACION.

7.1 Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria.

7.2 Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera.

7.3 Subdirección de Gestión de Control Cambiario.

7.4 Subdirección de Gestión de Fiscalización Internacional.



7.5 Numeral adicionado por el artículo 3 del Decreto 1321 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Subdirección de Gestión de Fiscalización de Derechos de Explotación.

8. DIRECCION DE GESTION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA.

8.1 Subdirección de Gestión Operativa Policial.

8.2 Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Subdirección de Gestión de Apoyo.

9. Órganos Asesores y de Coordinación de la Dirección General.

9.1 Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera.

9.2 Comité de Coordinación Estratégica.

9.3 Comité Programa de Promoción e Incentivos.

9.4 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

9.5 Comisión de Personal.

9.6 Comisión del Sistema Específico de Carrera.

10. Órgano Especial: Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

NIVEL LOCAL.

1. Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes.

2. Dirección Seccional de Impuestos de Barranquilla.

3. Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá.

4. Dirección Seccional de Impuestos de Cali.

5. Dirección Seccional de Impuestos de Cartagena.

6. Dirección Seccional de Impuestos de Cúcuta

7. Dirección Seccional de Impuestos de Medellín.

8. Dirección Seccional de Aduanas de Barranquilla.

9. Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.

10. Dirección Seccional de Aduanas de Cali.

11. Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena.

12. Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta.

13. Dirección Seccional de Aduanas de Medellín.

14. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca.

15. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia.
16. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Barrancabermeja.
17. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga.
18. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Buenaventura.
19. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Florencia.
20. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Girardot
21. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ibagué.
22. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales.
23. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia.
24. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao.
25. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Manizales.
26. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Montería.
27. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Neiva.
28. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira.
29. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pasto.
30. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira.
31. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán.
32. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó.
33. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Riohacha.
34. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de San Andrés.
35. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Santa Marta.
36. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sincelejo.
37. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sogamoso.
38. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tuluá.
39. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tunja.
40. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Urabá.
41. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Valledupar.
42. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Yopal.
43. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Villavicencio.

Las Direcciones Seccionales podrán contar con Divisiones, las cuales distribuirá el Director General de la DIAN de acuerdo con la complejidad y competencia de las mismas, teniendo en cuenta el número límite que se señala a continuación:

DIVISION No

1. División de Gestión Administrativa y Financiera 41
2. División de Gestión Jurídica 21
3. División de Gestión de Asistencia al Cliente 33
4. División de Gestión de Fiscalización 42
5. Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: División de Gestión de Fiscalización para personas naturales y asimiladas 1.
6. Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: División de Gestión de Fiscalización para personas jurídicas y asimiladas 1.
7. División de Gestión de Liquidación 43
8. División de Gestión de Recaudo y Cobranzas 36
9. División de Gestión de Recaudo 8
10. División de Gestión de Cobranzas 8
11. División de Gestión de la Operación Aduanera 30
12. División de Gestión Control Carga 1
13. División de Gestión Viajeros 1
14. División de Gestión Control Cambiario 2
15. Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: División de Gestión de Control Operativo 14.

Nivel Delegado.

Para garantizar la prestación del servicio tributario y aduanero en los lugares que por su actividad económica o ubicación estratégica lo amerite, el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante resolución, podrá autorizar, previa

disponibilidad presupuestal, el funcionamiento permanente o transitorio, de Direcciones Seccionales Delegadas de Impuestos y Aduanas, antes Administraciones Delegadas, indicando su jurisdicción y determinando los Grupos Internos de trabajo que deban integrar la respectiva Dirección Seccional Delegada.

**DECRETO 4048 DE 2008. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

**Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.**

Dentro de la DIAN existen tres niveles que vienen siendo como la división principal de la entidad; que son nivel central, que es claro que es la sede principal de la DIAN que se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá, las locales que son las pertenecientes a los diferentes departamentos y las delegadas que son a las que se le delegan ciertas funciones específicas y se pueden encontrar en ciertos municipios, lo que caracterizan estas tres grandes divisiones es el ámbito de competencia de los mismos, el nivel central puede impartir órdenes y actos administrativos para todo el país ya que su competencia es nacional, además de coordinar y direccionar las demás es decir al nivel local y delegado.

En cuanto a los niveles locales solo tienen competencia en determinado territorio, no pudiendo salirse del territorio en el cual ejercen competencia al igual que el delegado. Cada nivel tiene su organización delimitada de acuerdo a las necesidades, claro que dependiendo de la zona donde se encuentra la estructura

no va ser distinta a pesar de que sean del mismo nivel, en vista de que no es lo mismo una zona portuaria como lo es Cartagena, en la cual el flujo del comercio va ser mucho mayor a una zona ganadera como Córdoba.

Al igual que una empresa normal, la DIAN tiene su estructura bien definida, su área jurídica, recursos humanos, dirección, gerencia, fiscalización, entre otras, claro guardando las particularidades de acuerdo a la actividad que desempeña la cual es el recaudo de impuestos.



Para analizar las facultades de control y fiscalización de la DIAN, es necesario estudiar varias fuentes la primera de ellas es la jurisprudencia del Consejo de estado, que se ha encargado a través de sus fallos a delimitar la competencia y facultades de este órgano para que no irrumpa con la competencia de otras entidades. Por otro lado es necesario irnos a la ley que reglamenta y organiza las funciones de la DIAN, veamos:

- a) Facultades de Fiscalización de la DIAN: Comprende la verificación de libros de contabilidad sin fórmulas jurídicas especiales

- b) Visita para verificar libros de Contabilidad: No existe restricción legal para su realización
- c) Sanción por atraso en libros de Contabilidad: Puede surgir a raíz de una visita de funcionarios de la DIAN.

Una de las principales facultades de la DIAN, es la que se refiere al control y fiscalización por parte de la entidad, pero esta facultad no se queda simplemente en actos de revisión de libros de comercio o los de contabilidad, también tiene un facultad posterior de sancionar de diferentes maneras, bien sea a través de la imposición, de multas, sanciones, intereses, que son la consecuencia lógica de encontrar irregularidades dentro del proceso de fiscalización y control por parte de la DIAN, actuando de manera coactiva para el cumplimiento de las sanciones impuestas. Es claro que la Administración en desarrollo de sus amplias facultades de investigación y fiscalización (art. 684) puede válidamente solicitar la exhibición de los libros de contabilidad, para efectuar sobre ellos las verificaciones de fondo y de forma que estime pertinentes, sin que el derecho aplicable sujete el contexto del ejercicio de las facultades a especiales fórmulas jurídicas, puesto que por autorización o comisión del Jefe de la Unidad de Fiscalización, los funcionarios disponen de amplias facultades para adelantar visitas, investigaciones, verificaciones o constataciones, cruces de información, requerimientos ordinarios y examen parcial o general de la contabilidad y sus soportes, tanto del contribuyente como de terceros. Y es que no se cita disposición que restrinja el que la diligencia dispuesta también para "verificar libros oficiales y auxiliares de contabilidad" con atribución para el funcionario de "levantar informe de los libros de contabilidad", pueda dar como resultado la imposición de sanción por atraso contable, mediante resolución independiente y una vez agotado el procedimiento previsto para tal finalidad, sin que se establezca irregular o vicie la actuación el carácter de la diligencia que se surta o el medio que se elija para las comprobaciones respectivas.

- d) Acta de visita para verificar libros de contabilidad: Su traslado procede únicamente cuando no es procedente requerimiento o pliego de cargos.
- e) Pliego de cargos por atraso en libros: Su existencia hace innecesario el traslado del acta de visita.

CONSEJO DE ESTADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0476-01-11639

La disposición contenida en el artículo 655 del E.T., de dar traslado del acta de *visita*, se refiere a los eventos en que se ha practicado diligencia de inspección contable o de inspección tributaria, al tenor de los artículos 779 y 782 del E.T. Además, el artículo 783 indica exigible el traslado del acta, únicamente cuando no procedan el requerimiento especial o el pliego de cargos, siendo este último el requerido en el asunto concreto. Por otra parte, la funcionaria de la Administración de Impuestos que verificó la irregularidad en los citados libros de contabilidad, levantó un acta de libros en la que se describió el atraso, dejándose constancia de que se le entregó copia a la Revisora Fiscal que atendió la diligencia.

ARTICULO 61. FISCALIZACION ADUANERA. La Dirección de Aduanas Nacionales tendrá competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras.

Para el ejercicio de sus funciones contará con las amplias facultades de control y fiscalización consagradas en el presente Decreto y las establecidas en el Estatuto Tributario para la Dirección de Impuestos Nacionales.

La única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o circulen en el territorio nacional, será la Dirección de Aduanas Nacionales.



ARTICULO 62. FACULTADES DE FISCALIZACION Y CONTROL. Dentro de las facultades de fiscalización y control con que cuenta la administración aduanera, la Dirección de Aduanas Nacionales podrá:

- a) Adelantar políticas preventivas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras.
- b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la práctica de hechos que impliquen un menor pago de tributos aduaneros o la inobservancia de los procedimientos aduaneros.
- c) Realizar las acciones necesarias para verificar la exactitud de las declaraciones y demás documentos presentados a la autoridad aduanera.
- d) Ordenar en cualquier momento la inspección física de las mercancías de procedencia extranjera, aun cuando hayan sido transformadas o incorporadas a otras mercancías.
- e) Ejercer la inspección y vigilancia de bienes muebles o inmuebles, incluido el registro de vehículos y medios de transporte, así como de oficinas, locales comerciales, industriales y en general los lugares que constituyan el asiento de los negocios.
- f) Solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección y registro del domicilio del usuario o de terceros cuando así se requiera.
- g) Inspeccionar los documentos, soportes, correspondencia comercial, registros, libros contables, operaciones bancarias, comerciales y fiscales y demás elementos que puedan servir de base para determinar las operaciones aduaneras y la adquisición de mercancía de procedencia extranjera, tanto del usuario aduanero como de terceros
- h) Recibir declaraciones, testimonios, interrogatorios, confrontaciones y reconocimientos, y citar al usuario o a terceros para la práctica de dichas diligencias.
- i) Solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas que deban surtirse en el exterior, o practicarlas directamente valorándolas



conforme a la sana crítica y sin que se requiera de formalidades adicionales, u obtenerlas en desarrollo de convenios internacionales de intercambio de información tributaria aduanera;

- j) Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias en que así lo requiera.
- k) Tomar las medidas cautelares necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión de la mercancía.
- l) En general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de
- m) las sanciones a que haya lugar. (DECRETO 1909 DE 1992. Oficial No. 40.678, de 27 de noviembre de 1992).



#### **Actos administrativos aduaneros:**

Evidentemente la DIAN Puede expedir actos de carácter aduanero, pero de igual forma otras entidades también tienen la facultad de expedir actos administrativos aduaneros, tenemos la rama ejecutiva del poder público, el presidente en uso de sus facultades extraordinarias, por ejemplo cuando expidió el estatuto aduanero, de igual forma los ministerios que tenga funciones a fines con el tema aduanero, también puede expedir actos que tenga la calidad de actos administrativos de conformidad con la constitución y la ley. El concepto de acto administrativo es muy amplio, va desde los actos de carácter general e impersonal que rigen en todo el territorio nacional, hasta las resoluciones que resuelven casos concretos.

Por otra lado están las Resolución 80 de 2000 ARTÍCULO 1o. ACTOS ADMINISTRATIVOS. Definiciones. La voluntad de la DIAN se manifiesta a través de actos administrativos, los cuales producen efectos jurídicos conforme a la competencia dispuesta en los Decretos 1071 y 1265 de 1999 y sus resoluciones reglamentarias, cumpliendo ciertos procedimientos y utilizando determinadas formalidades.

"Dependiendo del contenido, objeto que se pretenda y a quien se dirijan, los actos administrativos reciben diferentes denominaciones así: Oficios: son comunicaciones internas o externas, utilizadas para solicitar o transmitir información entre dependencias de los diferentes niveles administrativos, o entre la DIAN y los usuarios externos.

Para la explicación de esta idea hay que saber muchos conceptos como por ejemplo cual es la finalidad de la norma, que se entiende por potestad aduanera, La Norma Aduanera tiene por finalidad intervenir, facilitar y controlar la entrada, permanencia y salida del territorio nacional, de mercancías objeto de tráfico internacional y de los medios de transporte que las conduzcan, con el propósito de determinar y aplicar el régimen jurídico al cual dichas mercancías estén sometidas, así como la supervisión de bienes inmuebles cuando razones de interés y control fiscal lo justifiquen.

**POTESTAD ADUANERA:** Es la facultad de las autoridades competentes para intervenir sobre los vehículos y medios de transporte que realicen tráfico internacional, así como las mercancías que contengan, autorizar o impedir su desaduanamiento, ejercer los privilegios fiscales, determinar los tributos exigibles, aplicar las sanciones procedentes, en general, ejercer los controles previstos en la legislación aduanera nacional (Art. 7 de la LOA.).

SUJETO: La, el funcionamiento, el control y el régimen del servicio aduanero competen al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, al Ministerio de Hacienda y al Jefe de la Administración Aduanera.

- Jefe de la Administración Aduanera: Le corresponde:

- a) Dirigir y supervisar la actuación de las aduanas del país.
- b) Planificar, ejecutar, coordinar, organizar y programar el control, la inspección, fiscalización y resguardo en materia aduanera; requerir información a organismos o personas públicas o privadas y seguir los procedimientos e investigaciones a que haya lugar, sin perjuicio de facultades similares que correspondan a otras dependencias.
- c) Aplicar las normas de carácter aduanero en lo que se refiere a la LOA, su Reglamento, el Arancel de Aduanas, el Valor de las Mercancías, medidas o cláusulas de salvaguardias, liberación y suspensión de gravámenes, operaciones aduaneras, Origen de las Mercancías, y a los auxiliares de la administración, resguardo, inspección, fiscalización y control.
- d) Solicitar en forma directa a los funcionarios de la República acreditados en el exterior la información que requiera la Administración Aduanera.
- e) Ordenar los estudios, experticias y análisis que sean requeridos por los servicios aduaneros.
- f) Autorizar que las actividades y operaciones aduaneras se efectúen en sitios distintos de los establecidos bajo el control de la Aduana competente.
- g) Divulgar por cualquier medio, las informaciones que la Administración Aduanera obtenga de los contribuyentes.
- h) Elaborar y aplicar los manuales organizacionales y de procedimiento que requiera los servicios aduaneros.
- i) Autorizar a laboratorios especializados de los exámenes requeridos para evacuar las consultas.
- j) Ejercer las demás facultades establecidas en la LOA y su Reglamento.

ÁMBITO DE APLICACIÓN: Las aduanas constituyen verdaderas barreras que protegen al país en el intercambio comercial de los productos procedentes del exterior, de tal manera que la política aduanera nacional ejercida mediante la potestad aduanera es un excelente mecanismo coadyuvante a la protección económica de la nación, ya que estas políticas bien concebidas y racionalmente bien planificadas protegen y fortalecen a la industria y al comercio nacional legalmente establecido. Su Ámbito de Aplicación es:

- a) Zona de Libre Comercio: Es el régimen jurídico, que otorga ventajas a los asociados, entre las cuales permitirles la exportación de su producción, les reconoce autonomía tarifaria frente a terceros países. (Asociación Europea de Libre comercio - EFTA).
- b) Unión Aduanera: En este régimen, se eliminan los gravámenes y otros obstáculos o limitaciones al comercio exterior entre los países que forman la unión, y se aplica una tarifa uniforme frente a los países que constituyen parte integrante del sistema.
- c) Mercado Común: Constituye la forma más completa de integración. A la coordinación de la unión aduanera, se agrega la coincidencia, tales como: inversiones, producción, salarios, moneda común, que permiten la libre circulación de mercancías, servicios y capitales. (Mercado Común Europeo).
- d) Zona Franca: Es el área de terreno que éste físicamente delimitada sujeta a un régimen fiscal especial establecido, en la cual personas jurídicas autorizadas podrán instalarse en dichos terrenos, a efectos de dedicarse a la producción y comercialización de bienes para la exportación libres de gravámenes, así como la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional. Existen tres tipos: Industriales, comerciales y servicios. (Zona franca Internacional de Paraguaná).
- e) Puertos Libres: Es el área determinada, segregada del territorio aduanero nacional y separado de éste por medio de barreras naturales o artificiales,

en el cual se permita que mercancías no excluidas especialmente, puedan ser introducidas sin pago de derechos aduaneros ni otros gravámenes internos, Las mercancías no causarán el pago de impuestos de importación pero sí la tasa aduanal.

- f) Mar Territorial: Es aquella zona marítima contigua a la costa o a las aguas nacionales.
- g) Aguas Nacionales: Aquellas masas de aguas totalmente comprendidas dentro de los límites de un estado, como lo son: ríos, lagos, mares interiores, golfos, bahías rodeadas por el territorio de un estado y cuya entrada no exceda de 6 millas de amplitud, y los canales que se encuentren dentro del territorio de un estado y cuya condición jurídica, se asimila a la de los ríos.
- h) Espacio Aéreo: Es aquel que cubre el territorio de la República de Venezuela hasta el límite exterior del mar territorial y está sometido a su soberanía.
- i) Territorio Aduanero: Es el territorio en el cual las disposiciones de la legislación aduanera de un estado son plenamente aplicables.
- j) El Territorio Político: Supone que parte de éste no está contemplado como ámbito nacional de validez del régimen aduanero. Parte del Territorio Político del Estado forma parte del Territorio Aduanero de otro Estado, y el propio Estado ha decidido liberar a determinado sector de su territorio, del régimen aduanero (puertos libres y Zonas francas).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pérez Alfonso, Juan Pablo. Estudiante V Semestre Comercio Exterior. Instituto Universitario Tecnológico "IUTEPAL. Extensión Puerto La Cruz – Venezuela.

### Alcances de la Doctrina oficial de la DIAN.

Evidentemente la doctrina en Colombia son los conceptos emitidos por estudiosos del derecho, pero aplicado al caso estudiado sería los conceptos emitidos por las oficinas jurídicas de la DIAN, estos conceptos emitidos no tiene ninguna fuerza vinculante es decir no son imperativas, ni se puede ejercer su cumplimiento coactivamente y la inobservancia de alguna doctrina de la DIAN no da lugar al incumplimiento de la ley, claro no hay que restarle mérito a la doctrina oficial, ya que con ella se manifiesta el punto de vista o el concepto de la DIAN con determinado asunto por lo tanto si se presenta una reclamación con fundamento en los conceptos establecidos por la DIAN muy seguramente la solicitud será acogida, claro con la salvedad de que tal concepto no es vinculante.

**CONCEPTOS:** Mediante estos escritos de carácter general, externos y/o internos, se precisan, aclaran o resuelven aspectos de carácter técnico, de manera oficiosa o por solicitud de los funcionarios o particulares interesados en algún tema en especial.

En cuanto a la naturaleza de los pronunciamientos realizados para interpretar y aplicar las normas relativas a impuestos administrados por la DIAN y el régimen aduanero, se transcribirán los apartes pertinentes de la Circular Nro. 0175 de 2001, en la cual se expresó:

"Los conceptos que expida la Oficina Jurídica de la DIAN, constituyen la expresión de manifestaciones, juicios, criterios o dictámenes sobre la interpretación de las normas tributarias, aduaneras, de comercio exterior o de

control de cambios, ya sea que hayan sido solicitados por los particulares o a instancia de las Administraciones, para satisfacer necesidades o requerimientos de las mismas.

"Tales conceptos que constituyen criterios auxiliares de interpretación de la ley no se convierten en actos o decisiones administrativas que afecten la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de imponerles deberes u obligaciones u otorgarles derechos no contemplados en la ley...

"Finalmente no debe olvidarse que como herramientas de estudio existen la jurisprudencia contenida en las sentencias de carácter particular emitidas tanto por el honorable Consejo de Estado como por los Tribunales Contencioso-Administrativos, las cuales si bien no son de obligatoria aplicación dentro de la actuación administrativa, si refieren la posición del Contencioso frente a las actuaciones de la DIAN; la doctrina sentada por los particulares en estudios, trabajos o textos específicos y la doctrina oficial contenida en los conceptos debidamente publicados estos sí como se anotó de carácter obligatorio para los funcionarios".

Respecto de la publicación de los conceptos, en la misma Circular 0175 de 2001, se manifestó:

- a) "Por su parte, el párrafo del artículo 11 del Decreto 1265 de 1999, al referirse a las funciones de la Oficina Jurídica establece:
- b) Los conceptos emitidos por esta oficina sobre la interpretación y aplicación de las leyes tributarias o de la legislación aduanera o en materia cambiaría en asuntos de competencia de la entidad, que sean publicados, constituyen interpretación oficial para los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y su desconocimiento podrá acarrear sanción disciplinaria."



- c) "Con fundamento en esta disposición, la obligatoriedad para los funcionarios de la Administración de aplicar dichos conceptos obedece al propósito de la unificación doctrinaria de los criterios interpretativos de la ley tributaria, aduanera y cambiaria: a la necesidad de otorgarles un grado evidente de seriedad y certeza y evitar, por este medio, que la Administración pueda inducir a un error al contribuyente, desconociendo los criterios adoptados y que sirvieron de guía de sus actuaciones, cuyos pilares son los principios que deben regir las relaciones entre el Estado y los particulares.
- d) "Ahora bien de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 los actos administrativos de carácter general, cumplen con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad, cuando se publiquen en el Diario Oficial.
- e) "En consecuencia dada la obligatoriedad de la aplicación de los conceptos, se considera que deben ser publicados en el Diario Oficial los siguientes:
- f) "Los conceptos que revoquen, modifiquen, o cambien la doctrina vigente.
- g) "Los conceptos que aclaren, adicionen o confirmen la doctrina contenida en conceptos anteriores.
- h) "Los conceptos que se emitan con ocasión de cambios en la legislación.
- i) "Los conceptos generales sobre una determinada materia y los especiales sobre un determinado tema".

En cuanto a la posibilidad por parte de los contribuyentes de sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con fundamento en los conceptos emitidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en la Circular 0175 de 2001 se manifestó:

- a) "En materia tributaria, el artículo 264 de la Ley 223 de 1995 establece lo siguiente:



- b) "Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídica (hoy Oficina Jurídica) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo en que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo".
- c) "En consecuencia, las actuaciones de los particulares fundamentadas en los conceptos vigentes, deben ser respetadas por la Administración sin perjuicio de las facultades de fiscalización en virtud de las cuales puedan llegar a determinarse irregularidades o inexactitudes cometidas por parte de los contribuyentes o usuarios, en detrimento de los intereses del Estado.
- d) "Sobre los anteriores aspectos se ha pronunciado la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-487 de septiembre 26 de 1996, mediante la cual se declaró exequible el aparte demandado del artículo 264 de la Ley 223 de 1995, relativo a la vigencia de los conceptos emitidos por la DIAN.

"Igualmente el honorable Consejo de Estado se ha pronunciado sobre esta materia entre otras en las siguientes sentencias:

- a) "Sentencia de agosto 24 de 2001: Según la cual es inadmisibles que a través de un concepto se generalicen las situaciones particulares de los administrados y se dé una conclusión definitiva sobre la aplicación de la ley.

- b) "Sentencia de diciembre 5 de 1997: Los conceptos constituyen interpretación oficial para los funcionarios de la DIAN, son obligatorios en cuanto con ellos no se desconozca el ordenamiento jurídico superior, pero mediante ellos no se puede legislar.

Algunos contribuyentes han llegado a considerar que los oficios no tienen la misma fuerza vinculante para la DIAN que los conceptos. Recordemos que la ley 223 de 1995 en su artículo 264 contempla que:

Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo en que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo.

Pues bien, que mejor que sea la misma DIAN quien aclare la diferencia entre sus conceptos y oficios, y cuál es el alcance jurídico de cada uno:

- a) ¿Cuál es la diferencia entre los oficios y los conceptos, mediante los cuales la DIAN resuelve las inquietudes planteadas por los contribuyentes, y cuál es su fuerza vinculante?
- b) Sobre el particular, las normas que han regulado la organización y funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le han reconocido a ésta su carácter de autoridad doctrinaria en asuntos de interpretación y aplicación de las normas que regulan los impuestos por ella administrados.
- c) En efecto, de acuerdo con los artículos 5 y 18 del Decreto Ley 1071 de 1999, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, es competencia de esta Entidad, interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios.

Concordante con lo anterior, el artículo 11 del Decreto Reglamentario 1265 de 1999, señala que son funciones de la Oficina Jurídica:

- a) Determinar y mantener la unidad doctrinal en la interpretación de normas tributarias, en materia aduanera y de control de cambios, en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- b) Actuar como autoridad doctrinaria nacional en materia aduanera, tributaria y de control de cambios, en lo de competencia de la Entidad
- c) Absolver las consultas escritas que se formulen sobre interpretación y aplicación de las normas tributarias nacionales, en materia aduanera o de comercio exterior, en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y en materia de control de cambios”.

En armonía con esta disposición, el artículo 10 de la Resolución No. 1618 del 22 de febrero de 2006, señala como funciones de la División de Normativa y Doctrina Tributaria, las siguientes:

- a) Determinar y mantener la unidad doctrinal en la interpretación de las normas tributarias en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- b) Absolver en forma general, las consultas que se formulen en relación con la interpretación y aplicación de las normas tributarias nacionales en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas; dando prioridad a las consultas formuladas por las áreas y los funcionarios de la Entidad, conforme a los canales de comunicación autorizados.

Lo anterior significa que la DIAN por intermedio de la Oficina Jurídica, está autorizada por mandato legal para interpretar de manera general y abstracta las normas de carácter tributario, aduanero y cambiario, facultad que tiene su más acabada expresión en los conceptos, de cuya naturaleza jurídica, fuerza vinculante y publicidad, se ocupa el numeral 3.3. de la Circular Nro. 0175 del 29 de octubre de 2001 sobre seguridad jurídica, expedida por el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales. Anexamos fotocopia de las páginas 1, 6, 7, 8, 9 y 19 de la Circular, para mayor ilustración.

En desarrollo de dicha facultad doctrinaria, se emiten oficios cuando en criterio de este Despacho, el problema jurídico planteado por el consultante, no reviste mayor esfuerzo investigativo o hermenéutico, bien porque la solución se encuentra en la misma ley, en el reglamento o en un concepto proferido previamente, que solo amerita alguna explicación o comentario adicional, sin que en manera alguna, su alcance legal difiera de lo expuesto en la Circular mencionada.

Claro con respecto a la doctrina no son vinculantes pero situaciones distintas se presentan con los conceptos que se emiten en respuesta de la conocida vía gubernativa, cuando se resuelve una resolución las razones de fondo que sustentaron la decisión estos conceptos de cierta forma son vinculantes.

Por otro lado los fallos de los jueces y magistrados con respecto a determinado tema del derecho aduanero, constituyen precedente que son vinculantes para la DIAN, hay que diferenciar entre los conceptos emitidos cuando le consulta las diferentes dependencias al área jurídica, o algún particular en ciertos casos

excepcionales, que los conceptos emitidos cuando se resuelven mediante una resolución o por los jueces que estos si tienen el carácter de vinculante.



## **Capítulo 4 Consecuencias de la facultad normativa que posee el ejecutivo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales frente al comercio internacional colombiano.**

### **Importancia del comercio internacional en la economía colombiana**

La existencia del comercio entre los países se justifica por el principio fundamental de que si existe una relación económica es porque reporta beneficios. No tenemos que ir muy lejos para encontrar la razón de estos beneficios o ventajas en el comercio internacional. ¿Por qué razón yo no fabrico mis propios zapatos, camisas, pan y demás artículos necesarios para mi actividad diaria? La razón es muy simple. Prefiero comprar los zapatos hechos, porque, por ejemplo solo equivale a lo que yo gano en un día de trabajo. Si quisiera manufacturarlo yo mismo, tendría que comprar los materiales poseer las herramientas necesarias, y -teniendo todo esto- sin duda demoraría más de un día en producir un par de zapatos de muy inferior calidad y presentación a los que puedo comprar en una zapatería. Al nivel de los individuos, todos ganamos si hay una especialización en el trabajo. En el caso de los zapatos, camisas y demás es, sin duda es para mí mucho más conveniente vender mi fuerza de trabajo, por lo cual me pagan un salario, y comprar el resto de los bienes con el producto de mi trabajo. El productor de zapatos también gana, pues su costo de producción es inferior a lo que yo pago por ellos.

Este mismo principio de la división del trabajo, llevado al nivel de la relación entre los países, es el que nos explica la existencia del comercio internacional y la especialización de los países.

En el caso individual, se concluye que es altamente inconveniente para una persona ser auto suficiente, es decir, producir todo lo que necesita, ya que obtendría mucho más beneficio al especializarse en producir algo (sí soy un profesional, vendo mis servicios; si soy un zapatero, vendo mis zapatos; sí soy un agricultor, vendo mí producción agrícola) y obtener el resto de las cosas necesarias de otras partes. Llegando al caso de un país, observamos asimismo que sí bien un país podría ser autosuficiente o autárquico, no le conviene, ya que seguramente algunos productos se obtendrían más baratos en el exterior.

Por ejemplo, ¿por qué Chile no produce café o aviones de reacción?. No hay duda de que podría producirlos. El punto es a que costo. Chile podría producir café, quizás en el norte o creando climas artificiales en invernaderos. Podríamos tener café, quizás no al extremo de autoabastecernos, pero al menos en parte. ¿Pero cuál sería el costo de este café? Seguramente varias veces mayor de lo que nos cuesta traerlo de Colombia o Brasil, incluyendo el flete y los seguros. ¿por qué no producimos aviones de reacción? Sin duda, juntando a los científicos chilenos podríamos diseñar un avión a reacción, e incluso producirlo, pero nuevamente el costo sería prohibitivo, teniendo en cuenta además que existe la alternativa de comprarlo en otros países que ya han desarrollado la tecnología necesaria y los producen en una escala suficiente para justificar su costo.

En cambio ¿por qué producimos cobre, o productos agrícolas o textiles? Producimos cobre porque existen los recursos naturales para hacerlo. Existen y son de tan buena calidad (es decir el costo de extraerlo es bajo en relación a otros países), que conviene producirlo. Igualmente con los productos agrícolas: tenemos suficientes recursos en tierra agrícola, riego y clima para producir de un modo conveniente cereales, frutos y otros productos agrícolas, entre los cuales no están el cacao, el café o los plátanos. Insistamos en que el hecho de que no los produzcamos no significa que no podríamos hacerlo o a algún costo; el punto es que no nos conviene porque ese costo sería muy alto. Similarmente con el caso

de los textiles, que son manufacturas de nivel tecnológico relativamente sencillo, producirlos a precios razonables, sin necesidad de tener que traerlos de otros países.

Dentro de los factores que nos explica la especialización internacional y los productos que entran al comercio entre los países, uno de los más importantes es el de los transportes o fletes.

Hay muchos productos que no comercian: cada país los produce para su propio consumo. Estos son los bienes no comerciales o transables. La razón de que existan deriva principalmente de que su transporte es muy caro. Se puede distinguir, por ejemplo bienes que, como los ladrillos, no se comercian ya que sería muy inconveniente que los países intercambiaran ladrillos, pues el costo de transportarlos es muy alto en relación al precio unitario de ellos. Otro tipo de bien no comerciable son los servicios; el ejemplo típico es el de los cortes de pelo, cuya exportación requeriría transportar al peluquero de un país a otro, lo que si bien puede ser realizado por actrices de cine, resulta altamente inconveniente para el común de los mortales.

Encontramos entonces un elemento que explica la especialización internacional: mientras más baratos resulten los transportes, mayor incentivo habrá en localizar actividades específicas en determinados países e integrar el mercado de todo el mundo a través del intercambio. A la inversa, mientras más deficientes sean los medios de transporte, como en la Antigüedad, menores serán el comercio y la especialización de los países, y más autárquicos serán.

A medida que mejoraron las vías de comunicación, se desarrollaron más el comercio y la especialización, y aumentó más el bienestar del mundo.

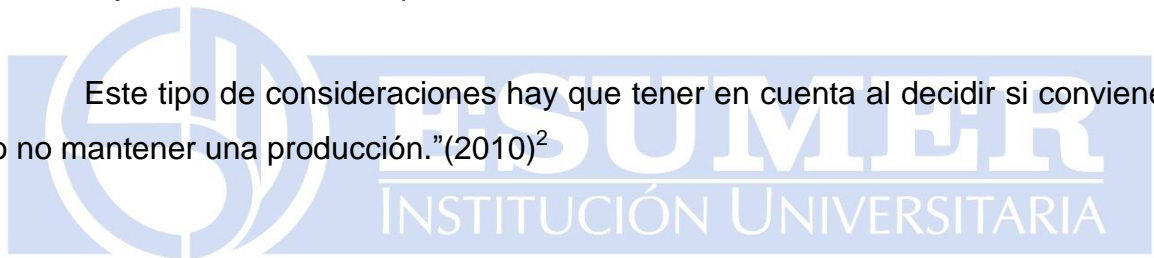


¿En qué productos se especializarán los países? En aquellos productos en que tengan una ventaja comparativa. Por ventaja comparativa entendemos aquellos productos en los cuales el costo de producirlos es más bajo que el costo de otros países. De un modo simplificado, se puede decir que en el mercado mundial existe un precio único para cada bien. Se ha oído hablar del precio mundial del cobre, que es tan importante para Chile, o del precio mundial del trigo, o de cualquier otro, lo cual significa que a ese precio nuestro país puede comprar o vender cualquier cantidad, con la restricción de que no sea tan grande que pueda afectar el precio. En el caso de Chile, país pequeño, es muy improbable que afecte ningún precio mundial con sus compras o sus ventas, con la salvedad del cobre, en el cual pudiera tener algún impacto. Volviendo atrás, en la medida que podamos producir un bien a un costo menor que el precio mundial, nos conviene hacerlo. Sí nos cuesta más caro que el precio mundial, no nos conviene producirlo, sino importarlo.

“Esto nos obliga a hacer dos consideraciones: la primera es que no debemos ser tan rigurosos para entender la especialización. No significa dedicarse a un solo bien, ya que todos observamos que cada país produce y exporta más de un bien. Por la especialización entendemos una tendencia de la producción hacia aquellos bienes en los cuales hay ventaja comparativa. La segunda consideración es que estamos atendiendo únicamente a los factores económicos. Pudiera haber consideraciones de estrategia o de ponerse a salvo de fluctuaciones violentas en los precios mundiales que aconsejaran producir algunos artículos que económicamente no conviniesen. Sin embargo, esas consideraciones pueden llevar a situaciones de extrema ineficiencia y por consiguiente, a pérdida de bienestar, o a encubrir intereses particulares tras actividades supuestamente necesarias para el país. En todo caso, cualquier situación de este tipo no debiera perder de vista el bienestar que se está sacrificando por la producción ineficiente y los precios más altos que los mundiales que pueda estar pagando el consumidor. Siempre es posible medir cuánto cuesta mantener una producción de ese tipo,

para evaluar si vale la pena o no. Un ejemplo de este tipo es la producción de automóviles en Chile. ¿Conviene producirlos? Supongamos que sí los comprásemos en el exterior su precio fuera lo mitad o la tercera parte. Esto beneficiaría al consumidor directamente. Además, los productores nacionales estarían empleando dos o tres veces más recursos (trabajo, capital, tecnología) que los que se emplean en otros países. Si dejáramos de producirlos, esos recursos no se perderían, sino que podrían emplearse en producir otros bienes o sólo algunos partes y piezas para los automóviles cuyo costo puede ser rentable. Lógicamente, en este caso esos recursos producirían bienes por un valor a precios mundiales de dos a tres veces lo que valen actualmente los automóviles producidos en Chile, y entonces podrían ser cambiados por dos o tres veces más automóviles del exterior, y ser vendidos a un precio inferior.

Este tipo de consideraciones hay que tener en cuenta al decidir si conviene o no mantener una producción.”(2010)<sup>2</sup>



### **El Tipo de Cambio y los Aranceles como Protección a la Industria Nacional**

Estos conceptos están muy relacionados con lo que se ha hablado hasta ahora. En primer lugar nos referiremos a los aranceles.

Se dice que si producir un artículo nos cuesta más de lo que es su precio en el mercado internacional, nos conviene importarlo. También se dice que ocasionalmente podría considerarse necesario producir un bien que saliera más caro de lo que nos costaría importarlo. Evidentemente, si hubiera la posibilidad

---

<sup>2</sup>Autor Desconocido. “La Situación Actual de la Económica en Colombiana”. [14, Octubre, 2010] Medio que Pública: ICESI. Consultorio de Comercio Exterior. Artículos sobre comercio Exterior. Disponible en: <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2010/10/14/situacion-actual-de-la-economia-colombiana/>

para cualquier persona de comprar el artículo importado o el artículo nacional elegiría el importado, a igual calidad, puesto que saldría más barato y nadie compraría los artículos nacionales. Una manera de obligar a la compra de artículos nacionales es, entonces, subir el precio del producto importado. Y la manera de subir su precio es cobrar al precio original, un cierto porcentaje de recargo que recoge el Estado, o sea un impuesto, que en el caso de los productos importados se denomina tarifa. El arancel aduanero es el conjunto de todas las tarifas que se cobran sobre los bienes importados. En el caso de Chile a fines de 1974, las tarifas iban desde 0 %, es decir, cuando no se recargaba el precio internacional hasta 140%, dependiendo del bien de que se tratara. En este último caso, por cada \$1 que valía el producto importado en su lugar de origen, el precio para el consumidor en nuestro país será \$ 2,40 si lo importábamos a partir de ese año, se inició un proceso de continua reducción de las tarifas, el cual culminó en julio de 1979, cuando se estableció un arancel único para todas las mercaderías que llegó al 10% del valor, con la sola excepción de los automóviles. Los aranceles tradicionalmente han tenido como objetivo desincentivar consumos considerados como de "lujo", o sea son necesarios (aunque algunos productos estuvieron directamente prohibidos de importar con el mismo fin), o proteger la industria nacional. Proteger significa permitir que exista aun cuando el costo de producción sea mayor que el precio internacional. Hay que hacer notar que cualquiera de los dos que sea el objetivo deseado, en último término siempre se va a proteger a la industria nacional ya que se lo va a poner al amparo de la competencia externa, se le va a reservar el mercado nacional, y -en consecuencia se la estimula que florezca en la medida que su costo de producción sea menor que el precio internacional (con flete y seguro), más la tarifa.

De esta discusión y de los anteriores aparece claro que quienes propicien tarifas altas serán los propietarios de las industrias protegidas, y que los perjudicados por las tarifas altas serán los consumidores.

Hasta ahora se ha hablado de precios internos y externos, sin preocupaciones de la moneda que hablamos. En Chile la moneda se llama el peso, en Estados Unidos el dólar, en Francia el franco, en España la peseta, en Inglaterra la libra esterlina, etc. Entonces para poder comparar el precio relativo de un refrigerador en Chile, que lo tenemos en dólares, debemos conocer antes la relación del peso con el dólar. Es decir, a cuántos pesos equivale un dólar conocido como el tipo de cambio. En general, el tipo de cambio lo fija el gobierno, y el nivel al que se fije es muy importante. Porque en lugar de los 69 pesos por dólar, que era el tipo de cambio fijado por el gobierno el 15 de noviembre de 1982 pudo haber sido 10 pesos o 100 pesos. Puesto que es una decisión oficial, no habría ninguna diferencia oficialmente. Sin embargo, hay una diferencia económica, y hay un valor del tipo de cambio que es importante. Este es el tipo de cambio de equilibrio. De todos los valores o los cuales el gobierno podría fijar el tipo de cambio, hay uno solo que va a determinar la igualdad entre importaciones y exportaciones.

¿Por qué es importante esto? Porque las exportaciones son el medio por el cual se adquieren las divisas que después vamos a gastar en las importaciones. Entonces, es importante que las divisas que ganamos con las exportaciones sean suficientes para comprar las importaciones. Si acaso exportáramos menos que lo que importamos (como en 1981, en que según el cuadro las exportaciones fueron de 3.931 millones de dólares y las importaciones fueron de 6.378 millones de dólares), la diferencia vamos a tener que obtenerla endeudándonos o usando nuestras reservas de divisas. O sea, de nuevo tenemos la analogía con un individuo que si gasta más de lo que gana tiene que pedir prestado para poder hacerlo, o echar mano de sus ahorros de años anteriores.

¿Y por qué hay un tipo de cambio que iguala exportaciones e importaciones? Esto se puede contestar si vemos cómo afecta el tipo de cambio a los dos elementos. En primer lugar, si subimos el tipo de cambio vamos a reducir

las importaciones. Claro: supongamos que en el exterior una radio vale 100 dólares. A un consumidor nacional lo que te interesa es el precio en pesos, no en dólares, porque él gana en pesos. Entonces si el tipo de cambio es de 39 pesos por dólar significa que la radio le sale en 3.900 pesos (si son despreciados los gastos en transporte, tarifas y utilidades del importador). A ese precio puede estar dispuesto a comprarla. Si, por el contrario, el tipo de cambio es de 70 pesos por dólar, tendría que pagar 7.000 pesos por ella, y a lo mejor considera que a ese precio no vale la pena el sacrificio de obtenerla. La moraleja del ejemplo es, entonces, que cuando sube el tipo de cambio se reduce las importaciones.

¿Y cuál es el efecto sobre las exportaciones? Supongamos ahora que un productor nacional puede vender el kilo de manzanas a \$15,60, que supongamos equivalen a 40 centavos de dólar (o sea, el tipo de cambio de enero de 1982, 39 pesos por dólar), y en su situación está indiferente entre vender en el mercado nacional o exportar, ya que el precio internacional son también de 40 centavos de dólar. Ahora bien, si el tipo de cambio le sube a 70 pesos por dólar, hay un claro incentivo para exportar, en desmedro de la venta en el mercado interior. En primer lugar, desde el punto de vista del productor, ahora va a recibir más pesos que antes, con lo cual puede incluso aumentar su producción. Por el lado del consumidor, ahora el precio interno tiene que ser de \$28 por kilo, ya que si alguien quisiera pagar menos de \$28, que es lo que el productor recibirá si exportara, no podría comprar nada, puesto que todo se exportaría. Y como el precio interno de éste artículo ha subido, la gente va a comprar menos, y entonces todo lo que se produzcan demás por sobre el consumo interno (tanto por aumentos de producción como por reducción en el consumo) se va a exportar. La moraleja en este caso es que al subir el tipo de cambio va a aumentar las exportaciones.

Entonces, si al subir el tipo de cambio bajan las importaciones y suben las exportaciones, o al bajar el tipo de cambio suben las importaciones y bajan las exportaciones, está claro que hay un solo tipo de cambio (pesos por dólar) al cual

las exportaciones son iguales a las importaciones. A este tipo de cambio los ingresos de divisas son iguales a los egresos de divisas, y no necesitamos endeudarnos.

En una línea se entiende entonces porque el tipo de cambio en Chile tiene que estar subiendo continuamente. O, en otros términos, porque “sube el dólar” o se “devalúa el peso”. La razón está en que los precios mundiales suben mucho menos que los precios en Chile.

Supongamos que en julio de 1979 el tipo de cambio de 39 pesos por dólar era de equilibrio, o sea, que igualaba importaciones con exportaciones. ¿Qué había pasado a octubre de 1982? Que los precios internos en Chile (la inflación) habían subido en 100% en el periodo. Si no hubiéramos devaluado en ese periodo, vale decir, mantuviéramos la equivalencia de 39 pesos por dólar, las importaciones habrían aumentado aún más, las exportaciones se habrían reducido (nuestras dos moralejas), y, por lo tanto, nuestros ingresos de divisas no habrían alcanzado a cubrir los gastos. O sea, habríamos tenido que endeudarnos en una mayor cantidad con el exterior.

La conclusión que ya enunciamos es que mientras la inflación en Chile sea mayor que la inflación en el resto del mundo, deberemos estar devaluando continuamente el peso para mantener el equilibrio entre exportaciones e importaciones.

Como subproducto de esta discusión obtenemos que el alza en el tipo de cambio operar de manera similar a las tarifas, al subir el costo de los productos importados y proteger la industria nacional. Sin embargo, la diferencia cualitativa importante es que si el alza en el tipo de cambio es para mantener la igualdad entre importaciones y exportaciones, no está amparando una ineficiencia, sino al contrario estimulando el mejor uso de los recursos productivos.



## Integración Económica

Puesto que prácticamente todos los países tienen tarifas a las importaciones de otros países, que como se ha visto muchas veces promueven la ineficiencia y reducen el bienestar, ha habido movimientos de grupos de países para unirse y eliminar las tarifas entre ellos, no son otra cosa la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), continuadora de la ALALC (compuesta por Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú, Colombia, México, Venezuela, Bolivia, Brasil y Ecuador) y el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia) al cual perteneció Chile y del cual se retiró para seguir su propia política arancelaria y de tratamiento a las inversiones extranjera. En términos globales, respecto al comercio, estas instituciones, buscan eliminar las tarifas entre sus miembros y fijar tarifas comunes respecto al resto del mundo. Además buscan promover el desarrollo a través de la asignación de determinadas industrias a determinados países para reducir el costo al producir para toda la región.

En este tipo de asociaciones hay que considerar si la ganancia de ingresar a ella es mayor que el costo, lo cual significa verse obligado a consumir y producir productos a costos superiores al precio mundial, pues toda la discusión que hicimos respecto a un individuo y a un país es igualmente pertinente para las asociaciones de países de pequeña magnitud (por ejemplo, en el caso del grupo Andino, el producto total generado por los cinco países es similar al producto de Suiza, el cual es un tipo de economía que normalmente se considera pequeña y se piensa que puede derivar beneficios del comercio libre con el resto del mundo).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Medio que publica: Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. Universidad de Atacama, Facultad de Ciencias Jurídicas Escuela de Derecho. Copiapó. México. Disponible en: <http://www.derecho.uda.cl/>

**Modificaciones, Derogatorias y Adiciones Al Decreto 2685 De 1999:**

*“ESTATUTO ADUANERO DECRETO NUMERO 2685 DEL 28 DICIEMBRE DE 1999. Nuestra legislación aduanera, se rige por las normas establecidas en el estatuto aduanero el cual se encuentra reglamentado por la resolución Número 4240 de Junio 02 de 2000, el cual establece un nuevo ordenamiento jurídico aduanero ya que consagra reforma en materia de legislación aduanera colombiana. Esta modificación surge de la necesidad de ofrecer un entorno jurídico más transparente y estable a exportadores e importadores, pues la actual dispersión de la normativa aduanera, la falta de coherencia en las normas, el rezago de la aduana colombiana, frente a las de otros países, así como la imperante necesidad de modernizar nuestro sistema aduanero han sido uno de los factores que negativamente han afectado la competitividad de nuestro país. Un diagnóstico en éste sentido lo hizo el Fondo Monetario Internacional cuando evaluó todo el sistema aduanero colombiano, donde concluyó sobre la urgencia de armonizar la legislación y recoger toda la normativa vigente en un solo cuerpo jurídico. Bajo el liderazgo de la Dirección de aduanas nacionales y del Ministerio de Comercio Exterior, se conformó un grupo de expertos en la materia, quienes se dieron a la tarea de recopilar, eliminar y reducir todos aquellos trámites que afectaban las operaciones de comercio exterior, así como también en la creación de mecanismos que incentiven las exportaciones. De la misma manera, se realizaron estudios de derecho comparado, con los cuales se tuvo evidencia de primera mano sobre la legislación aduanera de países como Perú México y Chile y sobre su posible aplicación al caso colombiano. Este cambio se convertirá en uno de los elementos que dinamizará el comercio exterior colombiano, otorgando competitividad y ubicando al país dentro de las tendencias modernas de facilitación del intercambio comercial. El nuevo estatuto aduanero es una*



*herramienta útil para el mejor desempeño de las actividades de comercio exterior. El estatuto aduanero fue revisado por expertos de organismos internacionales, como el Fondo Monetario internacional y el Banco interamericano de Desarrollo. Fue aprobado por el consejo superior de comercio exterior, y se constituye en un instrumento de la mayor importancia, toda vez que simplifica los procedimientos, agiliza los trámites señala términos precisos dentro de la actuación aduanera, unifica en el texto los procesos aduaneros de importación, exportación, almacenamiento tránsito de mercancías, así como el régimen sancionatorio y reordena el campo de acción de los auxiliares de operación aduanera.<sup>4</sup>*

Después del pequeño preámbulo en cuanto al estatuto aduanero, es de saber que tal decreto fue modificado por muchas normas, pero que en este trabajo nos limitaremos a las más importantes, por lo tanto seremos selectivos a la hora de analizar las modificaciones y sus adicciones. En primera medida analizaremos, o realizaremos un barrido general de las normas modificatorias, derogatorias y que adicionan el estatuto aduanero:

- a) DECRETO 2101 DE 2008 (JUNIO 13 DE 2008) POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y SE ADICIONA EL DECRETO 2685 DE 1999. Este decreto lo que hace es modificar algunas definiciones, como aviso de arribo, aviso de llegada, bulto, entre otros, al igual modificó algunos procedimientos, como el aviso de llegada del medio de transporte, aviso de finalización del descargue, justificación de excesos y sobrantes y

---

<sup>4</sup>Aduanero Decreto Numero 2685 Del 28 Diciembre De 1999. Medio que publica: Legicol Ltda. Disponible en: [www.legicol.com/lejuro](http://www.legicol.com/lejuro)

faltantes o defectos, pago de tributos aduaneros, presentación de información de aduana. De igual forma se regula el tema de las culpas y que se considera como graves, leves y levísima en materia aduanera, es un decreto muy completo que regula muchos aspectos en el estatuto aduanero.

b) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DECRETO NUMERO 2942 DE 2007, POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y ADICIONA EL DECRETO 2685 DE 1999. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 6ª de 1971, la Ley 7ª de 1991 y oído el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios y de Comercio Exterior. En este decreto se modificaron algunas definiciones como consignatario, endoso aduanero, de igual forma se agregaron unos artículos con nociones propias del derecho administrativo como, los consorcios y las uniones temporales y toda la normatividad aduanera respecto al tema.

c) DECRETO 1470 DEL 06-05-2008 POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y SE ADICIONA EL DECRETO 2685 DE 1999, Y SE DICTAN DISPOSICIONES TRANSITORIAS. En este decreto se modifican algunas definiciones veamos algunos conceptos como el de envió de correspondencia, manifiesto expreso, trafico postal, regula todo el procedimiento correspondiente al tema postal y de correspondencias. De igual forma se modifica el artículo que trata sobre los intermediarios de la

importación, el término de permanencia de importación, pagos de tributos aduaneros, declaración de importación simplificada, todo con lo relacionado al tema de correos y certificado postales.

d) DECRETO 2883 DE 2008, POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO 2685 DE 1999 Y SE DICTAN OTRAS. En este decreto se modifica el capítulo I del título II, en este decreto se contempla la modificación de ciertos capítulos, en los atinentes a los declarantes, estableciendo quienes podrán actuar como autoridad aduanera, además de eso se establece como será la actuación directa ante las autoridades aduaneras, con respecto a los usuarios permanentes, los altamente exportadores, personas jurídicas, etc. De igual forma se establece los requisitos para ejercer actividad como agencia de aduanas, estableciendo como uno de los criterios la cuantía, el patrimonio, la cobertura para el ejercicio de la actividad de agencia aduanera. Es decir se establece toda la normatividad que regula a las agencias aduaneras, código de ética, la publicidad, conocimiento de los clientes, además de las faltas y el procedimiento para la imposición de sanciones.

e) DECRETO 3555 16-09-2008, POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO 2685 DE 1999 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, con este decreto se modifica el artículo 28 del estatuto aduanero el cual trata sobre el usuario aduanero permanente, de igual manera en el artículo 29 específicamente se adiciona un párrafo el cual establece cuando podrá ser reconocido como usuario aduanero

permanente, no solamente trata el tema si no que adiciona otras categorías como el concepto de usuario aduanero provisional y el régimen aplicables a las dos categorías antes mencionadas y las perdida de tales calidades.

- f) DECRETO 111 DE 2010(ENERO 21 DE 2010), POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y SE ADICIONA EL DECRETO 2685 DE 1999 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. En este decreto se modifican ciertas normas del estatuto aduanero, dentro de esa tenemos el artículo 41, cuando se refieren a los lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero, de igual forma se modifica un artículo importantísimo que es el 119, el cual contempla la oportunidad para declarar modificando ciertos aspectos parcialmente, modifica parcialmente el termino para la realización de la inspección aduanera, como debe realizarse tal diligencia, el decreto es muy interesante ya que trae además unos conceptos, Además de las definiciones establecidas en el artículo 15 del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y en su Nota Interpretativa, el artículo 2 del Reglamento Comunitario adoptado por la Resolución 846 de la CAN, las expresiones utilizadas en el presente Título tendrán el significado que a continuación se determina: base de datos, momento de la exportación, momento de la importación, precio de referencia, precio ostensiblemente bajo, principios de contabilidad generalmente aceptados entre otros . además de todo lo anterior se adiciona un sistema de administración de riesgo, ahora En desarrollo de los sistemas de administración de riesgo podrá dirigir sus actividades de inspección a

operaciones de alto riesgo y agilizar el despacho de mercancías de bajo riesgo, implementar mecanismos de monitoreo del riesgo, establecer medidas de control en lugares de ingreso y salida de mercancías y utilizar los demás mecanismos internacionales debidamente reconocidos.

g) DECRETO 3600 DE 2005, (OCTUBRE 10), DIARIO OFICIAL NO. 46.059 DE 12 DE OCTUBRE DE 2005, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO 2685 DE 1999. En este decreto se modifican ciertos artículos, por ejemplo el patrimonio mínimo de las sociedades de intermediación aduanera, clasificado según los niveles, también contempla la disminución del patrimonio líquido estableciendo el modo para subsanarla, contemplado todo lo atinente a las sociedades de intermediación aduanera como por ejemplo las obligaciones, las inhabilidades e incompatibilidades.

h) DECRETO 4136 DE 2004 (10 DE DICIEMBRE DE 2004), POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO 2685 DE 1999. Este decreto introduce modificaciones en los artículos 11, 29, 34, 89, referentes al presentación de la declaración y liquidación, además de ciertas directrices que las operaciones aduaneras que superen determinado monto, deben realizarse a través de la intermediación aduanera, también se modifica lo atinente a la liquidación de los tributos y el pago de las cuotas correspondientes, de igual forma se modifica el porcentaje de la garantía que se debe constituir, por concepto de la importación, ahora se trata el tema de la importación

temporal y el fenómeno de la terminación de esa importación temporal, además de las sanciones que se pueden presentar respecto a esa modalidad de importación..

- i) DECRETO 1039 DE 2009(MARZO 26 DE 2009), POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y SE ADICIONA EL DECRETO 2685 DE 1999. Se modifica el artículo 96 en cuanto al tema del tiempo y la entrega en la dirección de impuestos y aduanas nacionales a través de los servicios informáticos, la información y los documentos consolidados, se modificó el artículo 98 y se adiciono un párrafo al mismo, en lo atinente en el modo de transporte aéreo, por otro lado se adiciona una parte en el artículo 140 sobre la la actuación del agente marítimo, adema se modifican en cuanto al artículo 280 sobre la certificación de embarque y las formalidades aduaneras a la llegada del medio de transporte.

### **Modificaciones, Derogatorias y Adiciones A La Resolución 4240 De 2000:**

El gobierno expidió el Decreto 2685 de 1999, por el cual se modifica la legislación aduanera Colombiana; Que para efectos de su aplicación, se hace necesario desarrollar y precisar algunos de los Procedimientos, trámites, requisitos y términos establecidos en el citado Decreto se sabe que las resoluciones son expedidas por la DIAN para regular temas más específicos. Digamos que fijan trámites, reglas, términos todo un sin número de minucias que un decreto o una

ley abstracta y muy general no puede desarrollar por el mismo tecnicismo que requiere tales procedimientos, la resolución 4240, no fueron pocas las veces que se adiciono y se modificó, las cuales se hicieron a través de las siguientes resoluciones:

- Resolución 5644 del 2000.
- Resolución 7002 de 2001.
- resolución 5973 de junio 25 del 2002.
- Resolución 2406 del 24 de marzo de 2004.
- Resolución 5634 de abril 02 de 2004.
- Resolución 2654 de abril 2 de 2004.

Después de este listado de resoluciones que han modificado y adicionado la resolución matriz por decirlo de esta manera, entraremos aun pequeño análisis de cada una.

- RESOLUCIÓN 5644 DEL 2000: POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL DECRETO 1197 DEL 29 DE JUNIO DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, En uso de las facultades conferidas en el literal i) del artículo 19 del Decreto 1071 de 1999, en el capítulo VII de la resolución en mención se modifica el artículo 110 de la resolución 4240 del 2000, en cuanto al lugar de presentación de la declaración para transformación y ensamble, de igual forma se modifica el artículo 113,



lugar y plazo de presentación de la declaración de importación ordinaria, en cuando habla de importación ordinaria del producto final y de la declaración de importación ordinaria de residuos, se denota de la lectura de la resolución estudiada se modificó el artículo 349, que trata sobre la oportunidad para pedir transbordo en el lugar de arribo, el artículo 353 que regula el tema de la permanencia en depósito de la carga sujeto a transbordo indirecto, siendo que cuando la autoridad aduanera autorice el transbordo, en la declaración de transbordo se debe indicar el transbordo y su término máximo de permanencia en este. Por último se modifica el artículo que habla sobre la prórroga, en cuanto a la autorización de partida del administrador de la aduana.

- RESOLUCION 7002 DE 2001 (AGOSTO 9) DIARIO OFICIAL NO. 44.518, DE 13 DE AGOSTO DE 2001. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN 4240 DEL 2 DE JUNIO DE 2000. En esta resolución se modificó el artículo 1, que habla sobre los casos de contingencia por fallas en el sistema informático aduanero, se analiza también que el artículo 11 de la resolución 4240 del 2000, se modifica la vinculación o desvinculación de los representantes y auxiliares de la intermediación aduanera, además del procedimiento para realizar la vinculación o desvinculación, el artículo 15 fue objeto de modificación, este artículo maneja el tema de reconocimiento de mercancías, en varios eventos cuando el declarante sea una sociedad



de intermediación aduanera, un usuario aduanero permanente o un usuario altamente explotador.

- RESOLUCIÓN 5973 DE JUNIO 25 DE 2002, POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN 4240 DEL 2 DE JUNIO DE 2000. EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL. Esta resolución modifico ciertos aspectos fundamentales dentro de la resolución 4240, el primero de ellos es que le adiciono al artículo 171 un inciso, en donde se establece en el control posterior cuando los precios de referencia han sido fijados en la forma de precios estimados, la base gravable se determina a partir del precio de nivel superior al rango al cual corresponde el producto. El artículo 172 fue objeto de modificación, este artículo regula el trámite para dirimir las controversias en la diligencia de inspección aduanera en el proceso de importación, y plantea los eventos en que se pueden generar tales controversias, por ejemplo cuando no se presente los documentos soportes de cualquiera de los elementos conformantes del valor en aduanas o cuando el valor declarado es inferior al precio oficial, cuando dentro de la documentación para revisión e inspección de la mercancía, el inspector encuentre algún dato que le haga dudar razonablemente de la veracidad o exactitud del valor declarado. Se produce también una adicción al artículo 431, es decir 431-1, estableciendo la imposición de la medida cautelar de la inmovilización y aseguramiento de la mercancía. Lo que trata con estas normas se encuentra segura siendo que la mercancía inmovilizada será almacenada en las bodegas o depósitos

que disponga la dirección de impuestos y aduanas nacionales. También se adiciona otro artículo al 431, es decir 431-2, el cual establece la aprehensión y decomiso de las mercancías procedentes de zonas de régimen aduanero especial, cuando no cumpla con los requisitos. Otra adición a la resolución 4240 del 200, es un inciso, al artículo 523, en donde dice Cuando los precios de referencia han sido fijados en forma de precios estimados, la garantía deberá constituirse por el ciento por ciento (100%) de los tributos aduaneros que pudieren causarse por la diferencia entre el valor declarado por el importador y el precio del nivel superior del rango al cual corresponda el producto. Y por último se modificó el artículo 527 relacionado con el tema de las garantías por demoras en la determinación definitiva del valor.

- RESOLUCION 2406 DE 2004 (MARZO 24). DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL. ESTA RESOLUCIÓN FUE LA QUE INTRODUJO OTRAS MODIFICACIONES EN LA RESOLUCIÓN 4240, veamos: se modificó el artículo 39 contemplando las prohibiciones y restricciones para el ingreso de mercancías, En desarrollo de lo dispuesto en el párrafo del artículo 41 del Decreto 2685 de 1999, la importación de materias textiles y sus manufacturas, clasificables en la Sección XI. del Arancel de Aduanas, únicamente podrá realizarse por los puertos, aeropuertos y lugares de arribo, de servicio público, ubicados en la jurisdicción de las siguientes administraciones aduaneras de: Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Leticia,

Medellín, San Andrés, Santa Marta y Bogotá. Lo dispuesto en este inciso, se aplica igualmente a las importaciones de mercancías procedentes de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios". Modificando ciertos aspectos.

- RESOLUCIÓN 02654 (2 DE ABRIL DE 2004) POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN 4240 DE JUNIO 2 DE 2000. EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. en esta resolución se modificó el artículo 281 de la resolución 4240 de 200, este artículo regula lo atinente al certificado PEX, siendo aquel que expide el productor – exportador del bien final, el cual hará las veces de la declaración de exportación, además dice cuándo debe expedirse tal certificado y la forma, este deberá expedirse en formato que para el efecto determina la DIAN, de igual forma se establece los archivos que se deben formar con tal documentación. Artículo 283 se modificó el inciso tercero quedando de la siguiente forma: “La importación ordinaria, la reexportación o la destrucción de los residuos o desperdicios, deberán realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de certificación de embarque de la exportación del bien final.” El artículo 285 y 286 también fueron objeto de modificación, el primero de ellos habla sobre el documento consolidación PEX, siendo el documento que expide el exportador del bien final al comprador residente en el exterior, el otro artículo relaciona los informes y control, Para el efecto, los beneficiarios de los Programas Especiales de Exportación – PEX, dentro de los 30 treinta días siguientes a la exportación del bien final,

deberán entregar a la División de Servicio al Comercio Exterior o a la dependencia que haga sus veces, de la Administración de Aduanas con jurisdicción en el domicilio fiscal del productor exportador del bien final, copia del Documento Consolidado PEX y de la correspondiente Declaración de Exportación del bien final, con el fin de que esta revise el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y remita a la División de Fiscalización Aduanera dentro de los diez (10) siguientes a la entrega de los mencionados documentos, los antecedentes que puedan configurar la comisión de una infracción aduanera.



Evidentemente para cumplir las políticas de competitividad en el comercio internacional, deben llevarse a la práctica, concretizarse. Las políticas son tomadas por consejos superiores, o consejos de administración, etc. Pero esos órganos solo emiten en sentido genérico como unas directrices unas pautas, entonces como se hacen para que esos conceptos, esas políticas tengan repercusión en la sociedad tangible y en el vida económica Colombiana, esa labor se cumple es con la expedición de normas bien sea por parte del órgano legislativo por excelencia en utilización de la competencia general, el presidente en atribución de facultades extraordinarias, la misma constitución o en ejercicio de

la potestad reglamentaria. De igual forma las unidades administrativas, los departamentos administrativos, los ministerios también colaboran en esa labor normativa para desarrollar y concretizar las políticas de competitividad del comercio, ya que si no fuera así, las mismas quedarían en meras ilusiones y criterios abstractos sin ninguna concreción a la realidad social, veamos un poco como es esa relación de la facultad normativa y el desarrollo de las políticas de competitividad.

La protección de la competencia y la competitividad está contemplada en la mayoría de los países del Hemisferio. A nivel constitucional, muchas Constituciones del Hemisferio promueven la competencia garantizando el derecho a la libertad de contratos, comercio e iniciativa privada. Muchas de las políticas de competitividad que se desarrollan en base a la constitución, por ejemplo si analizamos el artículo nueve (9) en donde establece que las política exterior debe estar dirigida en primera medida en la integración del Caribe y Latinoamérica, es claro que la política de competitividad en primera medida de estar orientada en tal sentido. Otras prohibiendo los monopolios, salvo aquellos establecidos en favor del Estado o por ley, las concentraciones excesivas de poder económico y las manipulaciones abusivas de los precios y demás condiciones de mercado.

*Según publicación del ALCA en su página web: “A nivel legal, trece (13) países del Hemisferio cuentan con legislaciones e instituciones sobre libre competencia y competitividad: Argentina (1919 modificada en 1946, 1980 y 1999), Brasil (1962, modificada en 1990 y revisada en 1994), Canadá (1889 con modificaciones y revisiones posteriores, la última en 1999), Colombia (1959 complementada en 1992 y 1999), Costa Rica (1994), Chile (1959 sustituida en 1973, modificada en 1979 y en 1999), Jamaica (1993), México (1934 sustituida en 1992), Panamá (1996), Perú (1991, modificado en 1994 y 1996), Uruguay (2001),*

*Venezuela (1991) y los Estados Unidos (1890 con modificaciones posteriores). En Nicaragua no existe legislación especializada en la materia, salvo disposiciones recientes contenidas en leyes sectoriales.*<sup>5</sup>

Muchas leyes establecen listas específicas de las conductas prohibidas, tales como: (i) la fijación de precios y otras condiciones de venta, (ii) la imposición de barreras a la entrada al mercado, (iii) las licitaciones colusorias, (iv) la limitación de la producción o venta mediante la fijación o el reparto de cuotas, (v) la negativa concertada para la adquisición de productos, prestación de servicios o admisión de nuevos participantes en el mercado, (vi) la repartición de mercados, (vii) los acuerdos discriminatorios y prácticas predatorias (viii) los contratos subordinados a la aceptación de prestaciones suplementarias, (ix) los acuerdos exclusivos, (x) los abusos de posición de dominio o monopolización y (xi) boicots. Todo ese control y desarrollo de la competitividad se realiza es a través de normas jurídicas, que evitan que ciertas conductas no solo por parte de empresa nacionales, si no extranjeras, para evitar por ejemplo el establecimiento de monopolios sobre ciertos productos o determinada actividad económica.

Las convergencias y divergencias en estas áreas dependen del tipo de ley adoptada por cada país y por el tipo de desarrollo jurisprudencial desarrollado por cada órgano nacional de aplicación. Se encuentran prohibiciones absolutas, no autorizables o *per se* y prohibiciones relativas, autorizables o de *regla de la razón*.

La política de competencia y de competitividad comprende una variedad de áreas y aspectos relativos al funcionamiento de una economía de mercado, esta se refiere al conjunto de leyes y disposiciones dirigidas a asegurar el correcto funcionamiento de los mercados nacionales. Para ello, las leyes prohíben aquellas

---

<sup>5</sup>Inventario de Leyes y Normas sobre Políticas de Competencia en el Hemisferio Occidental. Organización de los Estados Americanos/Unidad de Comercio. Medio que publica: área de Libre Comercio de las Américas – ALCA:. Página web: [http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngcp/publications/domlaws\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngcp/publications/domlaws_s.asp).

prácticas comerciales (acuerdos concertados, abusos de posición dominante, monopolización y concentraciones económicas) que limiten o restrinjan la competencia en detrimento de los consumidores y la eficiente asignación de recursos en la economía.

Identifiquemos que se entiende por facultad normativa, para luego esbozar qué relación existe entre la misma y la expedición y desarrollo de políticas de competitividad.

Sentencia C-917/02, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Corte Constitucional

De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212 C.P.)- va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto. De esta manera el congreso expide una normas marcos, claro teniendo en cuenta los documentos CONPES, posteriormente son desarrolladas por el presidente o por las diferentes entidades administrativas. (Sentencia C-917/02)

Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.

No obstante, en el terreno de la aplicación de la Ley, el aparato estatal también enfrenta la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que va dirigida especialmente en desarrollo económico, mercados internacionales y políticas de competitividad y como se armonizan todo ese tipo de normas para



lograr el cumplimiento de logros. Es así como nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo –el Presidente de la República- tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189-11), es decir, la de determinar la forma en que aquella debe ejecutarse o cumplirse, mientras que los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general.

Así, mientras el Presidente expide las pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida.

Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente.

La jurisprudencia constitucional ha abordado el tema profusamente, como quiera que constituya uno de los asuntos más importantes en la estructura y funcionamiento del Estado.



“La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, *bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados. (...) Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.*”

C-397/95 M.P)<sup>1</sup>. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

No podría sostenerse una tesis que prohijara la absoluta imposibilidad de que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos fueran ejercidas por órganos desconcentrados, *si bien bajo la dirección y la orientación del propio Gobierno y dentro de los lineamientos trazados por la ley.*” (C-397/95 M.P)

Es claro que las normas aduaneras en Colombia tiene una estrecha relación con el comercio internacional Colombiano, ya que dependiendo del sistema aduanero imperante, de esa manera se puede catalogar como más ágil o menos ágil el comercio internacional, por ejemplo si en Colombia se establecen unos aranceles más altos no será un país atractivo para la exportación en vista de los altos costos que cuesta importar y exportar, ahora si establecen muchos controles innecesarios por parte de la DIAN, muchas revisiones de la mercancía, bodegaje por muchos días a espera de revisión tras revisión es claro que el comercio se truncará en los

puertos y en las zonas de cargas, es decir que dependiendo de los eficaces de la normatividad de tal manera será el comercio.

Es el estado bien sea en cabeza del ejecutivo o del cuerpo legislativo, quien tiene que expedir normas acorde con las necesidades del comercio actual y favorecer la competitividad del mismo con respecto de la demás naciones, por lo tanto se debe realizar un estudio previo de cómo es la situación de los comerciantes, como es la mecánica en cuanto a los contratos, además de existir una coordinación entre la normas y los agentes en donde cada funcionario cumpla en debida forma los preceptos normativos, que en definitiva lo que hace que una norma sea efectiva o no es su grado de aprehensión por parte de los funcionarios y todas aquellas personas que se encuentran dentro del juego del comercio internacional.

### **Cifras de Importaciones y Exportaciones en el Comercio Internacional Colombiano**

Se muestran con carácter provisional la importancia del comercio internacional para Colombia, con las cifras observadas en la información electrónica de las importaciones y exportaciones para el período comprendido del 1 al 11 de marzo de 2012. Como no se cuenta con la información de las declaraciones litográficas se estima este comportamiento para intentar acercarnos al 100% del valor total de las declaraciones presentadas tanto de importaciones como de exportaciones.

Según las cifras registradas en las declaraciones electrónicas presentadas entre el 1 y el 31 de marzo de 2011 y 2012, las importaciones colombianas disminuyeron tanto en términos CIF como en FOB, así: en valor CIF el 8,3% al pasar de US\$ 4.644 millones a US\$ 4.259 millones; y en valor FOB 8,1% al pasar de US\$ 4.418 millones a US\$ 4.060 millones. El peso neto importado durante este período fue de 1.868 millones de kilos, con una disminución del 10,4% respecto al mismo período del año anterior.

De igual forma, las exportaciones disminuyeron 3,4% en valor FOB al pasar de US\$ 4.899 millones en 2011 a US\$ 4.732 millones en el período de estudio de 2012 y en peso neto 4,7% al pasar de 9.465 millones de kilos en 2011 a 9.018 millones de kilos 2012.



**Evolución del comercio exterior de Colombia durante el periodo**

**comprendido del 1 al 31 de marzo de 2012**

Como se observa en el Cuadro 1, entre el 1 y el 31 de marzo de 2011 y 2012 las importaciones colombianas decayeron tanto en términos CIF como en FOB, así: en valor CIF el 8,3% al pasar de US\$ 4.644 millones a US\$ 4.259 millones; y en valor FOB 8,1% al pasar de US\$ 4.418 millones a US\$ 4.060 millones.

Las exportaciones registraron un descenso de 3,4% en valor FOB al pasar de US\$ 4.899 millones en 2011 a US\$ 4.732 millones en el período de estudio de 2012.

Cuadro 1. Comportamiento del comercio exterior de Colombia (Valor)

Cifras en millones de dólares  
Marzo (1 al 31) de 2011 y 2012

Periodo	Importaciones <sup>1/</sup>							Exportaciones <sup>2/</sup>			
	Valor CIF			Valor FOB				Valor FOB			
	2011	2012	Var. % 2012/2011	2011	2012	Var. % 2012/2011	Conv	2011	2012	Var. % 2012/2011	Conv
Enero	3.769	4.421	17,3%	3.572	4.212	17,9%	c	3.782	4.691	24,0%	d
Febrero	3.776	4.677	23,9%	3.585	4.444	23,9%	o	3.948	4.836	22,5%	d
Marzo	4.644	4.864	4,7%	4.418	4.637	5,0%	e	4.899	5.091	3,9%	e
Marzo (1 al 31)	4.644	4.259	-8,3%	4.418	4.060	-8,1%	o	4.899	4.732	-3,4%	o
<b>Enero - Marzo</b>	<b>12.189</b>	<b>13.962</b>	<b>14,5%</b>	<b>11.575</b>	<b>13.293</b>	<b>14,8%</b>	<b>e</b>	<b>12.629</b>	<b>14.618</b>	<b>15,7%</b>	<b>e</b>

Fuente: Bodega de datos. CEE DIAN.

o: Observadas DIAN (declaraciones electrónicas COMEX, SYGA y MUISCA).

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos.

e: Estimadas a partir de las declaraciones electrónicas.

<sup>1/</sup>: Producidas por la DIAN y certificadas por el DANE.

d: Producción DIAN-DANE.

<sup>2/</sup>: Producción conjunta DIAN-DANE.

c: Producción DIAN- certificadas DANE.

De acuerdo con las cifras observadas, (ver cuadro 2), para el periodo de estudio el peso neto importado disminuyó 10,4%, pasando de 2.086 millones de kilos en 2011 a 1.868 millones de kilos en 2012. De igual manera lo hizo el peso neto exportado al caer 4,7% al pasar de 9.465 millones de kilos vendidos en 2011 a 9.018 millones de kilos en 2012.



Cuadro 2. Comportamiento del comercio exterior de Colombia (peso)

Cifras en millones de kilos  
Marzo (1 al 31) de 2011 y 2012

Período	Importaciones <sup>1/</sup>				Exportaciones <sup>2/</sup>			
	2011	2012	Var. % 2012/2011	Conv.	2011	2012	Var. % 2012/2011	Conv.
Enero	2.137	2.332	9,1%	c	11.121	10.671	-4,0%	d
Febrero	2.114	2.303	8,9%	o	9.700	10.321	6,4%	d
Marzo	2.086	2.140	2,6%	e	9.465	11.438	20,8%	e
Marzo (1 al 31)	2.086	1.868	-10,4%	o	9.465	9.018	-4,7%	o
<b>Enero - marzo</b>	<b>6.337</b>	<b>6.775</b>	<b>6,9%</b>	<b>e</b>	<b>30.285</b>	<b>32.429</b>	<b>7,1%</b>	<b>e</b>

Fuente: Bodega de datos. CEE DIAN.

o: Observadas DIAN (declaraciones electrónicas COMEX, SYGA y MUISCA).

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos.

e: Estimadas a partir de las declaraciones electrónicas.

<sup>1/</sup>: Producidas por la DIAN y certificadas por el DANE.

d: Producción DIAN-DANE.

<sup>2/</sup>: Producción conjunta DIAN-DANE.

c: Producción DIAN- certificadas DANE.

El precio implícito de las importaciones en valor FOB alcanzó US\$ 2,17 por kilo y para el caso de las exportaciones US\$ 0,52 por kilo, según las cifras observadas (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Precios implícitos del comercio exterior de Colombia**

Marzo (1 al 31) de 2011 y 2012

Dólares por Kilogramo

Periodo	Importaciones <sup>1/</sup>							Exportaciones <sup>2/</sup>			
	Valor CIF			Valor FOB				Valor FOB			
	2011	2012	Var. %	2011	2012	Var. %	Conv.	2011	2012	Var. %	Conv.
Enero	1,76	1,90	7,5%	1,67	1,81	8,1%	c	0,34	0,44	29,3%	d
Febrero	1,79	2,03	13,8%	1,70	1,93	13,8%	o	0,41	0,47	15,1%	d
Marzo	2,23	2,27	2,1%	2,12	2,17	2,3%	e	0,52	0,45	-14,0%	e
<b>Marzo (1 al 31)</b>	<b>2,23</b>	<b>2,28</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,12</b>	<b>2,17</b>	<b>2,6%</b>	<b>o</b>	<b>0,52</b>	<b>0,52</b>	<b>1,4%</b>	<b>o</b>
<b>Enero - marzo</b>	<b>1,92</b>	<b>2,06</b>	<b>7,1%</b>	<b>1,83</b>	<b>1,96</b>	<b>7,4%</b>	<b>e</b>	<b>0,42</b>	<b>0,45</b>	<b>8,1%</b>	<b>e</b>

Fuente: Bodega de datos. CEE. DIAN.

o: Observadas DIAN (declaraciones electrónicas COMEX, SYGA y MUISCA).

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos.

e: Estimadas a partir de las declaraciones electrónicas.

<sup>1/</sup>: Producidas por la DIAN y certificadas por el DANE.

d: Producción DIAN-DANE.

<sup>2/</sup>: Producción conjunta DIAN-DANE.

c: Producción DIAN- certificadas DANE.

## Importaciones

Esta sección presenta las cifras de las declaraciones tramitadas electrónicamente en el aplicativo COMEX del 1 al 31 de marzo de 2012 y la estimación por el mes de marzo de 2012.

### Estimación de las Importaciones de marzo de 2012

La estimación de las importaciones del mes de marzo (ver cuadro 4), en valor CIF se realizó por dos (2) métodos: i) participación histórica por seccional de aduanas y ii) por la tarifa implícita de recaudos. Según la estimación realizada por el método de tarifa implícita de recaudo, es probable que las importaciones se encuentren alrededor de US\$ 4.864 millones.

**Cuadro 4. Estimación en valor CIF de las Importaciones de marzo de 2012**

Cifras en Millones de dólares

METODO ESTIMACIÓN	CIF 2012	FOB 2012	Valor CIF 2011	Var cif% 11/10
Histórico	4.442	4.234	4.645	-4,4%
Recaudo	4.864	4.637		4,7%

\* Estimado Coordinación de Estudios Económicos Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos

**Importaciones del 1 al 31 de marzo del 2012**

El valor CIF de las declaraciones de importación diligenciadas electrónicamente en el período de análisis disminuyó 8,3% con respecto al mismo período del 2012 anterior al pasar de US\$4.644 millones a US\$ 4.259 millones; y en valor FOB 8,1% al pasar de US\$ 4.418 millones a US\$ 4.060 millones, disminución explicada básicamente por las subpartidas arancelarias 7305.11.00.00 Tubos de los tipos utilizados en oleoductos o gasoductos soldados longitudinalmente con arco sumergido), que pasó de US\$ 74,4 millones a US\$ 4 Mil, 9801.10.00.00 (Motocicletas de cilindrada inferior o igual a 185 cm<sup>3</sup>) que pasó de US\$ 36,5 millones a US\$ 1,2 millones y 8703.23.90.90 (Los demás de los demás vehículos de cilindrada superior a 1.500 cm<sup>3</sup> pero inferior o igual a 3.000 cm<sup>3</sup>) con una disminución del 10,7%. El peso neto importado durante este período fue de 1.868 millones de kilos, con una disminución del 10,4% respecto al mismo período del año anterior, como resultado principalmente de la subpartida arancelaria 7305.11.00.00 ya mencionada en la disminución del valor CIF, que pasó de 48,2 millones de kilos a cerca de 3 mil kilos. El 90,5% del valor CIF importado ingresó por cinco seccionales de aduanas: Cartagena (26,7%), Bogotá (25,3%), Buenaventura (21,1%), Barranquilla (8,7%) y Santa Marta (8,7%).

**Declaraciones de importación por Dirección Seccional Cifras en millones de dólares y millones de kilos**

**Marzo (1 al 31) de 2011 y 2012**

Dirección Seccional	2011			2012					Variación	Variación	Variación
	Valor CIF	Peso neto	No. Declaraciones	Valor FOB	Valor CIF	Peso neto	No. Declaraciones	Valor CIF pesos	valor CIF 2012/2011	peso neto 2012/2011	declaraciones 2012/2011
Cartagena	993	491	34.698	1.085	1.137	476	40.738	2.006.965	14,5%	-3,0%	17,4%
Bogotá	1.500	54	121.880	1.037	1.078	31	111.611	1.905.370	-28,1%	-42,8%	-8,4%
Buenaventura	917	726	19.595	845	900	622	20.687	1.590.060	-1,9%	-14,3%	5,6%
Barranquilla	450	386	19.174	349	370	311	21.149	653.827	-17,6%	-19,5%	10,3%
Santa Marta	290	256	7.390	357	370	288	5.112	653.814	27,8%	12,8%	-30,8%
Cali	112	20	8.057	121	128	24	8.687	225.759	14,1%	21,2%	7,8%
Medellin	139	20	12.894	112	116	6	9.244	204.994	-16,3%	-69,1%	-28,3%
Ipiales	80	55	1.940	60	62	44	1.681	109.693	-22,6%	-20,3%	-13,4%
Riohacha	107	32	2.830	60	61	35	2.670	108.339	-42,7%	8,4%	-5,7%
Urabá	25	18	743	12	13	12	602	22.215	-49,0%	-35,9%	-19,0%
Cúcuta	14	14	721	11	12	14	649	20.974	-14,9%	2,5%	-10,0%
Armenia	3	1	1.107	7	8	3	1.775	13.738	130,8%	133,2%	60,3%
Pereira	6	1	522	3	3	1	354	4.936	-56,1%	-50,4%	-32,2%
Bucaramanga	2	0	86	1	1	0	9	1.318	-52,4%	-73,2%	-89,5%
Manizales	1	0	280	0	0	0	296	814	-50,2%	-71,8%	5,7%
Arauca	0	2	17	0	0	0	0	0	*	*	*
Leticia	0	0	1	0	0	0	0	0	*	*	*
Maicao	6	8	290	0	0	0	0	0	*	*	*
Puerto Carreño	0	0	2	0	0	0	0	0	*	*	*
Yopal	0	0	2	0	0	0	0	0	*	*	*
Puerto Asis	0	1	8	0	0	0	0	0	*	*	*
<b>Total</b>	<b>4.645</b>	<b>2.086</b>	<b>232.237</b>	<b>4.060</b>	<b>4.259</b>	<b>1.868</b>	<b>225.264</b>	<b>7.522.815</b>	<b>-8,3%</b>	<b>-10,5%</b>	<b>-3,0%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas COMEX, sin validar. \*\* Variación mayor a 200%

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN. \* No se tiene información para el 2012 2012, pero si del 2011

Las veinte (20) principales subpartidas importadas durante el período alcanzaron un valor FOB de US\$ 1.151 millones, representando el 28,4% del valor FOB total importado en este período. El peso neto en kilos representó 32,9% del peso total importado. (Ver cuadro 6).



*Principales subpartidas arancelarias importadas Cifras en millones de dólares y millones de kilos***Marzo (1 al 31) de  
2012**

Subpartida	Descripción	Valor FOB	Peso neto
8802400000	Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío, superior a 15000 kg.	165	0
2710129900	Los demás aceites livianos (ligeros) y preparaciones.	148	160
8703239090	Los demás vehículos para el transporte de personas, con motor de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.500 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 3.000 cm <sup>3</sup> .	96	10
8701200000	Tractores de carretera para semirremolques.	90	8
8517120000	Teléfonos móviles (celulares) y los de otras redes inalámbricas.	76	0
8471300000	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén constituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un visualizador.	68	0
2710192100	Gasóleos (gasóleo).	51	53
8704230000	Vehículos automotores para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón), de encendido por compresión, de peso total con carga máxima, superior a 20 t.	51	6
1701999000	Los demás azúcares de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.	47	72
3004902900	Los demás medicamentos para uso humano.	44	2
8471490000	Las demás máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, presentadas en forma de sistemas.	41	1
2304000000	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), incluso molidos o en "pellets".	40	111
8517622000	Aparatos de telecomunicación por corriente portadora o telecomunicación digital.	37	0
1001991090	Morcajo (tranquillón).	32	111
8704211000	Los demás vehículos automotores para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón), de encendido por compresión (Diesel o semi -Diesel), de peso total con carga máxima inferior o igual a 4,537 t.	31	3
1507100000	Aceite de soja (soya) en bruto, incluso desgomado.	28	24
8703231090	Camperos (4 x 4), para el transporte de personas, con motor de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.500 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 3.000 cm <sup>3</sup> .	27	2
2901220000	Propeno (propileno).	27	18
8904009000	Los demás remolcadores y barcos empujadores.	26	1
2903210000	Cloruro de vinilo (cloroetileno).	26	30
<b>Subtotal 20 principales subpartidas importadas</b>		<b>1.151</b>	<b>614</b>
<b>Total Importaciones</b>		<b>4.060</b>	<b>1.868</b>
<b>Participación 20 principales subpartidas en el total importado</b>		<b>28,4%</b>	<b>32,9%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas COMEX, sin validar.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN.

Los tres principales países de origen de las importaciones colombianas en el período de análisis fueron Estados Unidos, China y México que representaron el 48,2% del valor CIF y FOB y el 39,3% del peso neto (ver cuadro 7).

La principal subpartida importada para cada uno de estos países fue:

- Estados Unidos: 2710.19.21.00 Gasóleos (gasóleo)
- China: 8471.30.00.00 (Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que



estén constituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un visualizador)

- México: 8701.20.00.00 (Tractores de carretera para semirremolques).

### Cuadro 7. Principales países de origen de las importaciones colombianas

Cifras en millones de dólares y millones de kilos

Marzo (1 al 31) de 2012

País de origen	Valor CIF	Part. % valor CIF	Valor FOB	Part. % valor FOB	Peso neto	Part. % peso neto
Estados Unidos	829	19,5%	791	19,5%	373	20,0%
China	638	15,0%	602	14,8%	135	7,2%
México	584	13,7%	564	13,9%	226	12,1%
Resto de países	2.208	51,8%	2.103	51,8%	1.133	60,7%
<b>Total importado</b>	<b>4.259</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.060</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.868</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas COMEX, sin validar.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN.



### Exportaciones

En esta sección se presentan las cifras de las declaraciones tramitadas electrónicamente en los aplicativos MUISCA y SYGA para el período del 1 al 31 de marzo del año 2012.

*Estimación del valor FOB y el peso neto de las exportaciones de marzo de 2012.*

La estimación de las exportaciones del mes de marzo en valor FOB se realizó utilizando un promedio geométrico de las tasas de crecimiento mensual. De acuerdo con ello, se estima que las exportaciones en el mes de marzo asciendan a US\$ 5.091 millones, representado un incremento de 3,9% frente a las exportaciones del periodo anterior que fueron de US\$ 4.899 millones. La estimación en peso neto indica una variación positiva de 20,8% al pasar de 9.465

millones de kilos en marzo del 2011 a 11.438 millones de kilos en marzo de 2012 (ver cuadro 8)

**Cuadro 8. Estimación en valor FOB de las Exportaciones de marzo de 2012**

Valor FOB (millones de US\$) y peso neto (Millones de Kg)

CONCEPTO	Valor FOB			Peso neto		
	2011	2012	VAR %	2011	2012	VAR %
Promedio geométrico tasas de crecimiento mensual						
<b>TOTAL EXPORTADO</b>	4.899	5.091	3,9%	9.465	11.438	20,8%

\* Estimado Coordinación de Estudios Económicos

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos

Fuente: DIAN - DANE.

#### *Exportaciones del 1 al 31 de marzo de 2012*

El valor FOB de las declaraciones de exportación presentadas electrónicamente disminuyó 3,4% respecto al periodo analizado del año anterior, registrando un valor de US\$ 4.732 millones y 4,7% en peso neto al pasar de 9.465 millones de kilos en el periodo de estudio de 2011 a 9.018 millones de kilos en el mismo periodo del 2012.

Esta disminución en valor FOB y peso neto obedece principalmente a la subpartida arancelaria 2709.00.00.00 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso) en 79,5% y 82,6% respectivamente. El precio implícito por kilogramo exportado fue de US\$ 0,52.

En la Dirección Seccional de Santa Marta se concentró la salida de mercancías del país, abarcando el 38,1% del valor FOB total exportado, en segundo lugar están las exportaciones registradas por la Seccional de Cartagena (24,6%), el tercer lugar fue para la Seccional de Riohacha (7,6%), seguido de Buenaventura (7,0%) y Medellín (6,8%) (ver cuadro 9).

La principal subpartida exportada por cada una de las cinco principales direcciones seccionales fue:

- Santa Marta: 1513.21.10.00 (Aceites de almendra de palma y sus fracciones en bruto).
- Cartagena: 2709.00.00.00 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso).
- Riohacha: 2701.12.00.10 (Hullas térmicas).
- Buenaventura: 0901.11.90.00 (los demás café sin tostar y sin descafeinar)
- Medellín: 7108.12.00.00 (Oro (incluido el oro platinado) en las demás formas en bruto para uso no monetario)



**Cuadro 9. Exportaciones tramitadas en las Direcciones Seccionales con declaración electrónica. Sistema SYGA- MUISCA**

Cifras en millones de dólares y millones de kilos  
Marzo (1 al 31) de 2011 y 2012

Direcciones Seccionales	2011				2012				Variaciones	
	Valor FOB	Peso Neto	No. Registros	No. Declaraciones	Valor FOB	Peso Neto	No. Registros	No. Declaraciones	Var. % FOB 2012/2011	Var % Peso Neto 2012/2011
Santa Marta	341	3.518	533	415	1.801	3.737	476	368	**	6,2%
Cartagena	2.856	3.650	17.212	7.808	1.165	1.147	15.451	6.801	-59,2%	-68,6%
Riohacha	155	1.429	24	24	361	3.344	63	63	133,2%	134,0%
Buenaventura	371	201	8.948	3.951	333	267	9.732	3.877	-10,3%	32,4%
Medellín	265	8	10.225	3.651	321	7	10.434	3.824	20,9%	-0,3%
Bogotá	293	47	24.654	11.440	274	58	21.692	9.162	-6,3%	23,4%
Barranquilla	156	158	3.568	2.502	138	151	2.615	1.904	-11,7%	-4,6%
Cúcuta	84	111	5.126	2.347	109	169	6.609	2.418	29,9%	52,0%
Ipiales	125	49	10.477	3.558	103	55	9.325	2.856	-17,9%	12,6%
Urabá	52	111	413	244	49	65	358	157	-5,3%	-41,3%
Cali	49	7	2.712	894	39	7	2.512	813	-20,7%	-9,9%
Maicao	27	9	698	354	33	8	949	579	21,8%	-18,5%
Manizales	1	0	39	29	3	2	107	66	152,3%	**
Bucaramanga	3	0	349	92	1	0	267	61	-60,9%	-64,4%
Tumaco	120	166	4	1	1	1	1	3	-99,2%	-99,4%
Pereira	0	0	118	24	1	0	147	31	130,3%	**
San Andrés	0	0	1	1	1	0	1	1	71,2%	108,1%
Puerto Asís	0	0	1	1	0	0	9	1	**	-19,5%
<b>Total general</b>	<b>4.899</b>	<b>9.465</b>	<b>85.102</b>	<b>37.336</b>	<b>4.732</b>	<b>9.018</b>	<b>80.748</b>	<b>32.985</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-4,7%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas SYGA-MUISCA, sin validar.

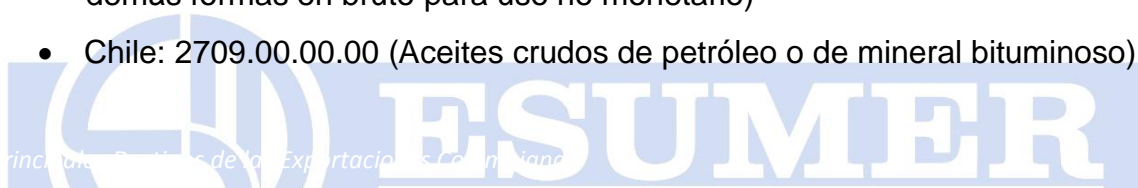
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos

\*\* : Variación % superior al 200%

Los principales destinos de las exportaciones de Colombia, durante el período comprendido entre el 1 y 31 de marzo de 2012, fueron en su orden Países Bajos (Holanda), Estados Unidos y Chile, los cuales sumados aportan US\$ 2.673 millones al total exportado en el período y que representan el 56,5% del total en valor FOB y el 35,5% en volumen (ver cuadro 10).

La principal subpartida exportada hacia los tres países fue:

- Países Bajos (Holanda): 1513.21.10.00 (Aceites de almendra de palma y sus fracciones en bruto)
- Estados Unidos: 7108.12.00.00 (Oro (incluido el oro platinado) en las demás formas en bruto para uso no monetario)
- Chile: 2709.00.00.00 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso)



**Cuadro 10. Principales destinos de las exportaciones colombianas**  
Cifras en millones de dólares y millones de kilos

Marzo (1 al 31) de 2012

País de destino	Valor FOB	Peso neto	Part % valor FOB	Part % peso neto
Países Bajos (Holanda)	1.592	1.657	33,6%	18,4%
Estados Unidos	871	911	18,4%	10,1%
Chile	209	629	4,4%	7,0%
Resto de países	2.060	5.821	43,5%	64,5%
<b>Total</b>	<b>4.732</b>	<b>9.018</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas SYGA-MUISCA, sin validar.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN.

Las diez (10) principales subpartidas que conforman la oferta exportable colombiana sumaron US\$ 3.400 millones y presentaron una participación de 71,8% en el total del valor FOB. En peso neto la participación fue de 91,4% (ver cuadro 11).

**Cuadro 11. Principales subpartidas arancelarias exportadas**

Cifras en millones de dólares y millones de kilos  
Marzo (1 al 31) de 2012

Subpartida	Descripción	Valor FOB	Peso neto
1513211000	Aceites de almendra de palma y sus fracciones, en bruto.	1.169	8
2701120010	Hullas térmicas.	716	7.155
2709000000	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	427	534
7108120000	Oro(incluido el oro platinado), en las demás formas en bruto, para uso no monetario.	257	0
1511100000	Aceite de palma en bruto.	236	10
0901119000	Los demás cafés sin tostar, sin descafeinar.	198	37
2710192200	Fueloils (fuel).	153	238
7202600000	Ferróniquel.	96	14
2704001000	Coques y semicoques de hulla, incluso aglomerados.	82	241
0603199000	Las demás flores y capullos frescos, cortados para ramos o adornos.	65	7
<b>Subtotal 10 principales subpartidas exportadas</b>		<b>3.400</b>	<b>8.242</b>
<b>Total exportaciones</b>		<b>4.732</b>	<b>9.018</b>
<b>Participación 10 principales subpartidas en el total exportado</b>		<b>71,8%</b>	<b>91,4%</b>

Fuente: Declaraciones electrónicas observadas SYGA-MUSCA, sin validar.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. DIAN



## Cifras Aprehensiones en Colombia /Mes de Mayo

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES SUBDIRECCION DE GESTIÓN DE FISCALIZACION ADUANERA COMPARATIVO DE APREHENSIONES EN VALOR COMERCIAL PERIODO MAYO 2010 Y MAYO 2011 A NIVEL DE SECTORES ARANCELARIOS A NIVEL NACIONAL		
SECTOR	MES MAYO DE 2010	MES MAYO DE 2011
	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)
Animales vivos y productos del reino animal (Capítulo 1 al 5 del arancel de aduanas)	279.987.765	575.833.993
Productos de Reino Vegetal (Capítulo 6 al 14 del arancel de aduanas)	165.384.555	965.694.397
Grasas y aceites animales o vegetales (Capítulo 15 del arancel de aduanas)	327.681.729	10.176.001
Productos de las Industrias Alimentarias (Capítulo 16 al 21 y 23 del arancel de aduanas)	909.468.474	756.958.837
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22 del arancel de aduanas)	769.343.913	183.713.277
Tabaco y Suscedaneos del Tabaco (Capítulo 24 del arancel de aduanas)	543.863.657	993.157.628
Productos minerales (Capítulo 25 al 26, del arancel de aduanas)	26.101.616	13.637.380
Combustibles minerales (Capítulo 27, del arancel de aduanas)	377.114.933	321.957.611
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del arancel de aduanas)	1.922.169.164	7.110.827.965
Materias plásticas y sus manufacturas (Capítulo 39 y 40 del arancel de aduanas)	993.101.901	1.347.455.070
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias (Capítulo 41 al 43 del arancel de aduanas)	620.971.909	1.550.682.239
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería (Capítulo 44 al 46 del arancel de aduanas)	27.972.144	35.661.695
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas, desperdicios y desechos de papel o cartón; papel, cartón y sus aplicaciones (Capítulo 47 al 49 del arancel de aduanas)	78.711.389	14.660.192
Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del arancel de aduanas)	13.768.595.003	15.132.330.550
Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del arancel de aduanas)	4.547.913.920	3.170.602.773
Artículos de sombrerería y sus partes; paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones; plumas, plumón preparados y artículos de plumas o plumón. (Capítulo 65 al 67 del arancel de aduanas)	38.569.543	216.318.239
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas; productos ceramicos; vidrio y manufacturas de vidrio. (Capítulo 68 al 70 del arancel de aduanas)	185.263.351	353.995.582

Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, manufacturas de estas materias; Bisutería; Monedas (Capítulo 71 del arancel de aduanas)	5.523.772	1.053.371.997
Metales comunes y manufacturas de estos metales (Capítulo 72 al 83 del arancel de aduanas)	460.566.490	1.190.423.313
Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas y aparatos (Capítulo 84 del arancel de aduanas)	582.894.242	2.204.829.753
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sus partes y accesorios (Capítulo 85 del arancel de aduanas)	1.606.726.985	4.438.611.018
Vehículos y material para vías férreas y sus partes o similares y sus partes aparatos mecánicos de señalización; (Capítulo 86 y 87 del arancel de aduanas)	4.038.257.831	2.551.716.139
Aeronaves y sus partes; Barcos y demás artefactos flotantes (Capítulo 88 y 89 del arancel de aduanas)	206.000.000	1.323.383.618
<b>DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES</b> <b>SUBDIRECCION DE GESTIÓN DE FISCALIZACION ADUANERA</b> <b>COMPARATIVO DE APREHENSIONES EN VALOR COMERCIAL</b> <b>PERIODO MAYO 2010 Y MAYO 2011</b> <b>A NIVEL DE SECTORES ARANCELARIOS</b> <b>A NIVEL NACIONAL</b>		
<b>SECTOR</b>	<b>MES MAYO DE 2010</b>	<b>MES MAYO DE 2011</b>
	<b>VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)</b>	<b>VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)</b>
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; Aparatos de relojería; Instrumentos musicales; sus partes y accesorios (Capítulo 90 al 92 del arancel de aduanas)	6.188.760.614	3.474.053.676
Armas, municiones, y sus partes y accesorios (Capítulo 93 del arancel de aduanas)	134.786.203	1.275.952
Muebles; Anuncios, letreros y placas luminosos y artículos similares (Capítulo 94 del arancel de aduanas)	37.165.213	61.805.478
Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios (Capítulo 95 del arancel de aduanas)	1.619.467.168	1.933.523.840
Manufacturas diversas (Capítulo 96 del arancel de aduanas)	1.106.397.812	243.020.286
Objetos de arte o colección y antigüedades (Capítulo 97 del arancel de aduanas)	1.650.000	855.626
Disposiciones de tratamiento especial (Capítulo 98 del arancel de aduanas)	1.500.000	
<b>TOTAL</b>	<b>41.571.911.295</b>	<b>51.230.534.127</b>
Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera Planilla N. 3 de Aprehensiones		



## Cifras Aprehensiones en Colombia /Mes de Abril

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES SUBDIRECCION DE GESTIÓN DE FISCALIZACION ADUANERA COMPARATIVO DE APREHENSIONES EN VALOR COMERCIAL PERIODO ABRIL 2010 Y ABRIL 2011 A NIVEL DE SECTORES ARANCELARIOS A NIVEL NACIONAL		
SECTOR	MES ABRIL DE 2010	MES ABRIL DE 2011
	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)
Animales vivos y productos del reino animal (Capítulo 1 al 5 del arancel de aduanas)	288.385.282	370.223.041
Productos de Reino Vegetal (Capítulo 6 al 14 del arancel de aduanas)	171.747.637	640.445.784
Grasas y aceites animales o vegetales (Capítulo 15 del arancel de aduanas)	40.773.184	13.367.248
Productos de las Industrias Alimentarias (Capítulo 16 al 21 y 23 del arancel de aduanas)	336.681.269	842.556.242
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22 del arancel de aduanas)	220.948.503	731.873.836
Tabaco y Suscedaneos del Tabaco (Capítulo 24 del arancel de aduanas)	239.029.684	616.040.040
Productos minerales (Capítulo 25 al 26, del arancel de aduanas)	14.331.232	56.112.540
Combustibles minerales (Capítulo 27, del arancel de aduanas)	385.613.074	243.784.215
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (Capítulo 28 al 38 del arancel de aduanas)	1.922.018.954	1.652.691.816
Materias plásticas y sus manufacturas (Capítulo 39 y 40 del arancel de aduanas)	1.186.353.765	4.891.942.351
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias (Capítulo 41 al 43 del arancel de aduanas)	384.218.794	1.117.773.086
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería (Capítulo 44 al 46 del arancel de aduanas)	5.772.976	
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas, desperdicios y desechos de papel o cartón; papel, cartón y sus aplicaciones (Capítulo 47 al 49 del arancel de aduanas)	11.188.315	27.569.695
Materias textiles y sus manufacturas (Capítulo 50 al 63 del arancel de aduanas)	14.955.912.416	14.297.874.909
Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos (Capítulo 64 del arancel de aduanas)	1.836.889.275	3.660.636.479
Artículos de sombrerería y sus partes; paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones; plumas, plumón preparados y artículos de plumas o plumón. (Capítulo 65 al 67 del arancel de aduanas)	50.027.362	473.475.924
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas; productos cerámicos; vidrio y manufacturas de vidrio. (Capítulo 68 al 70 del arancel de aduanas)	21.359.911	87.462.988
Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, manufacturas de estas materias; Bisutería; Monedas (Capítulo 71 del arancel de aduanas)	329.681.706	198.406.421
Metales comunes y manufacturas de estos metales (Capítulo 72 al 83 del arancel de aduanas)	318.184.384	1.326.220.748
Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas y aparatos (Capítulo 84 del arancel de aduanas)	540.367.280	1.025.924.528
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sus partes y accesorios (Capítulo 85 del arancel de aduanas)	1.513.133.513	6.419.413.797

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES SUBDIRECCION DE GESTIÓN DE FISCALIZACION ADUANERA COMPARATIVO DE APREHENSIONES EN VALOR COMERCIAL PERIODO ABRIL 2010 Y ABRIL 2011 A NIVEL DE SECTORES ARANCELARIOS A NIVEL NACIONAL		
SECTOR	MES ABRIL DE 2010	MES ABRIL DE 2011
	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)	VALOR COMERCIAL DE APREHENSION (\$)
Vehículos y material para vías férreas y sus partes o similares y sus partes aparatos mecánicos de señalización; (Capítulo 86 y 87 del arancel de aduanas)	7.430.699.194	3.752.068.453
Aeronaves y sus partes; Barcos y demás artefactos flotantes (Capítulo 88 y 89 del arancel de aduanas)	813.953.076	9.857.683.260
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; Aparatos de relojería; Instrumentos musicales; sus partes y accesorios (Capítulo 90 al 92 del arancel de aduanas)	930.622.665	2.424.975.604
Armas, municiones, y sus partes y accesorios (Capítulo 93 del arancel de aduanas)	5.504.583	209.443.415
Muebles; Anuncios, letreros y placas luminosos y artículos similares (Capítulo 94 del arancel de aduanas)	54.234.800	594.488.523
Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios (Capítulo 95 del arancel de aduanas)	2.166.165.479	1.077.433.892
Manufacturas diversas (Capítulo 96 del arancel de aduanas)	677.262.148	750.427.686
Objetos de arte o colección y antigüedades (Capítulo 97 del arancel de aduanas)		
Disposiciones de tratamiento especial (Capítulo 98 del arancel de aduanas)		
<b>TOTAL</b>	<b>36.851.060.461</b>	<b>57.360.316.520</b>
Fuente: Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera Planilla N. 3 de Aprehensiones		



## Hallazgos.

- El primero de los hallazgos encontrados, es la falta de límites claros en cuanto a regulación legislativa por parte del congreso en torno al régimen aduanero colombiano, en vista de que no se ha expedido una ley marco clara en virtud del artículo 153 de la C.N, ya que el congreso tiene la cláusula general de competencia. Ahora por la ausencia de tales parámetros generales que les corresponden delimitar al congreso, el ejecutivo se ha atribuido facultades que le da el mismo congreso, por ejemplo cuando el congreso le atribuye al presidente por disposición del artículo 150 # 10, el ejecutivo le ha correspondido la expedición de las reglamentaciones del régimen aduanero, desde todos sus puntos de vista, es decir desde las tarifas, los aranceles, los manifiestos de importación y exportación, es decir todo lo concerniente a las relaciones entre los exportadores e importadores y las autoridades encargados de los puertos, fronteras etc. Ahora muchos de los temas que debieran estar contemplados en la ley marco de manera muy definida son reguladas inclusive por la DIAN, cuando emite resoluciones o actos administrativos en general. Que causa la falta de parámetros claros, una abundancia de normas por parte de la DIAN, cada dirección nueva de esta Unidad Administrativa, viene con nuevas políticas, emitiendo acuerdos, actos administrativos, que son diferentes debido a los diferentes criterios que trae cada director, ya que no existen los límites claros.
- Por otro lado cuando el presidente en uso de la facultad normativa del artículo 189 # 25, emite el DECRETO 2685 DE 1999 regula de manera muy amplia y concreta el tema aduanero, dejando muchos vacíos como es lógico, ya que es casi imposible regular toda la materia a través de un solo cuerpo normativo, correspondiéndole, tal facultad normativa bien sea al Ministerio de comercio, el cual también tiene cierta facultad normativa pero

## Hallazgos

respecto a cosas de sus materias, este ente de índole nacional también interviene en la regulación, al igual que lo hace la DIAN, a través de las diferentes normatividades que expide, ahora por decirlo de esta manera donde todo el mundo expide normas y tiene facultades para tal, muchas veces como es lógico se contradicen, provocando de esta forma una lentitud del trámite de comercio internacional provocando sobre-costos, lo cual hace que nuestro país pierda competitividad respecto de otras legislaciones foráneas que solo tienen una sola reglamentación para el trámite aduanero.

- En el comercio colombiano existen muchos intermediarios entre el vendedor y destinatario final, ya que existen múltiples figuras jurídicas que son innecesarios a la hora de realizar las determinadas operaciones mercantiles.
- La normatividad aduanera es muy cambiante y no es estable lo que no brinda la suficiente seguridad jurídica en la relaciones entre los comerciantes y el estado representado por la DIAN, es decir hoy hay norma y mañana ya no tiene aplicación por las múltiples modificaciones que existen, un ejemplo claro son las innumerables modificaciones que ha tenido no solo el Estatuto Aduanero - E.A si no la resolución 4240, causando un caos normativo dentro del ordenamiento jurídico colombiano.
- La ineficiencia por parte de la DIAN, se nota en la realidad de las inconsistencias dentro del proceso de declaración, ya que la misma entidad se equivoca en la liquidación de los impuestos, debido a la falta de preparación de los mismos servidores públicos, provocando estancamiento y posteriores devoluciones por equivocaciones aritméticas intencionadas o no, por parte de los servidores públicos.
- La falta de coordinación entre la DIAN y la fuerza pública, se extrae de la realidad misma en vista de que los agentes de policía no confía en las decisiones emitidas por la DIAN ni en las autoridades portuarias, ya que realizan un control en los puertos, pero posteriormente cuando son

## Hallazgos

transportadas hacia su lugar de destino por parte de la policía de carretera se hace un control por parte de los mismos a pesar de que presente la documentación que lo certifiquen como mercancía legal.

- La incongruencia entre las normas aduaneras y la realidad fáctica, muchas de las normas no reflejan la realidad del comercio colombiano, aplicando normas que no beneficia para nada el proceso de importación y exportación.
- La falta de competitividad colombiano en gran parte se debe a las normas aduaneras, ya que los exportadores por esa abundancia de las mismas se les hace casi imposible determinar cuáles son los procedimientos a seguir para que su mercancía no se quede estancada en los puertos.







# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusiones

El problema aduanero en Colombia es estructural por la dispersión de normas y entidades con funciones aduaneras, empezando por la voluntad política, legislativa y gremial, y entidades que lo regula como la DIAN, que esta atiborrada de procesos tributarios y aduaneros, sin que hasta la fecha haya sido capaz de resolver en forma técnica y jurídica la cantidad de misiones que el gobierno nacional le arrojo, le tiro, por cuanto ni siquiera fueron asignadas; simplemente el gobierno de turno encontró brillante hacer inoperante la entidad, paralizarla, incubando en ella el bicho de la corrupción; pues quedo con toda la capacidad de ser una entidad represora y sus funcionarios ponen todas las trabas que sufren los importadores en los procedimientos de inspección referentes al valor de las mercancías, se obliga al funcionario a imponer controversias desgastantes a los usuarios en pleno proceso de importación que debería unas pocas horas y que se convierten en calvarios absurdos por los aspectos más inverosímiles, requisitos que acomodan a su querer y sentir de acuerdo a la interpretación normativa que hagan ellos mismos de la normatividad aduanera, que se agrava por cuanto no existe seguridad jurídica, es decir, no se sabe a ciencia cierta que está vigente y que no.

Lo anterior es un reflejo de la falta de voluntad política, de inoperancia de las distintas agremiaciones de empresarios dedicados al comercio internacional que no han sido capaces de obligar al Congreso de la Republica a legislar con seriedad frente a temas tan importantes, quedando todos los ciudadanos y

empresarios inermes frente a las actuaciones arbitrarias de la DIAN, los funcionarios aduaneros, el Ica y el Invima.

Claro que estos y algunos ejemplos más como la indefensión de los usuarios en los procesos administrativos aduaneros llevan a incumplir los principios de economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad que la misma norma impera. Así seguiremos teniendo una legislación aduanera de corte tributarista que fue inaugurada con el Decreto 1909 de 1992, de la pluma de esta rama de la DIAN.

Al respecto se ha dicho lo siguiente:

“El Presidente de Analdex, Javier Díaz, llamó la atención del Gobierno, para que con la entrada en vigencia del TLC, con Estados Unidos, no se presenten problemas en las aduanas. El dirigente citó como ejemplo la entrada en vigencia del TLC con Canadá, afirmando que se presentaron inconvenientes en los trámites por la falta de preparación de la DIAN.

El director de la DIAN, Juan Ricardo Ortega , dijo que todo era una invención del dirigente gremial y aseguró que la cúpula de la DIAN se encuentra en Estados Unidos realizando un proceso de acoplamiento con las autoridades norteamericanas.

Los exportadores criticaron además ciertas actitudes de la DIAN, frente a importadores y exportadores, asegurando que la DIAN es una entidad represora.

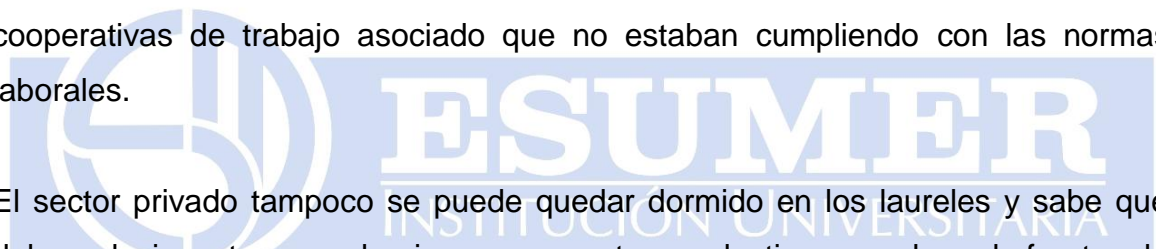
Los cuellos de botella en Colombia no son de poca monta. Hay temas aduaneros, de infraestructura, puertos, sanitarios y fitosanitarios que se deben atender. En promedio, en Colombia la importación o exportación de mercancías se demora hasta 14 días, y no debería superar los dos días. Hay congestión en los puertos porque no hay capacidad para el manejo de contenedores. Se siguen presentado problemas de corrupción y todavía una buena parte de la inspección de las

mercancías se hace físicamente porque no están listos los escáneres para hacer la revisión de forma técnica.

Están pendientes grandes transformaciones en el ICA y el Invima para fortalecer los programas sanitarios y fitosanitarios, en el caso del primero, y para agilizar lo relacionado con patentes, en el segundo.

Para el presidente de la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex), Javier Díaz, hay que expedir un gran número de leyes en los próximos meses para estar listos a la entrada en vigencia del TLC. En los últimos dos años se han tramitado leyes relacionadas con servicios financieros, propiedad intelectual, servicios postales, así como la Ley del Primer Empleo, que les puso freno a las cooperativas de trabajo asociado que no estaban cumpliendo con las normas laborales.

El sector privado tampoco se puede quedar dormido en los laureles y sabe que debe reducir costos y modernizar sus aparatos productivos para hacerle frente a la competencia”.



## Recomendaciones

- a) El estado Colombiano tiene que hacer un enorme esfuerzo y crear una entidad con una plataforma tecnológica moderna de aduanas independiente de la DIAN, que actúe con criterios jurídicos aduaneros y no tributaristas, que logre satisfacer las necesidades en comercio internacional con miras al desarrollo del siglo XXI.
- b) “El otro error histórico fue la absorción de la función aduanera por parte del aparato recaudador del Estado que estaba en manos de la Dirección de Impuestos Nacionales, al fusionar ésta con la Dirección General de Aduanas, dando nacimiento a la DIAN, cuya visión tributarista opacó por completo la del servicio, inmerso en la noción aduanera”.(Senior, 2009 )
- c) Seguridad jurídica: Se necesita modernizar las leyes en temas aduaneros, empezando por hacer un barrido y dejar sin efecto la cantidad de Decretos y Resoluciones que las distintas entidades han expedido y que han creado una inseguridad jurídica de proporciones gigantescas.
- d) El congreso de la República debe ser serio y de inmediato empezar a legislar para actualizar el derecho interno con el derecho internacional aduanero, y hacer entrar en vigencia los acuerdos y tratados internacionales que son de obligatorio cumplimiento, adherirse a los tribunales internacionales de comercio para protegerse a sí mismo y a sus empresarios.
- e) Transformación profunda a entidades como el Ica y el Invima, que tienen rezagos feudales, exigiendo documentación obsoleta en medidas sanitarias y fitosanitarias y que tengan una plataforma tecnológica moderna que les permita una conexión inmediata con cualquier lugar del mundo para la expedición de documentos y revisión de mercancías, recurriendo a fortalecer el control posterior, máxime cuando los sistemas de administración de riesgos pueden aliviar estos entramientos innecesarios que afectan la competitividad.

- f) Validez de los documentos electrónicos, por cuanto es increíble que en pleno siglo XXI se haga la exigencia física de documentos originales en las operaciones de comercio internacional.
- g) Capacitación de todos los funcionarios que intervengan en el comercio internacional para que haya homogeneidad de criterios, sea en puertos o aeropuertos para que se ejecute los procesos de importación o exportación en el menor tiempo posible; esta es la máxima en el comercio internacional





## Referencias bibliográficas

Medio que pública: Definición de. Consultado: [17,03,2012] Disponible en:  
[<http://definicion.de/acto-administrativo/>]

Medio que pública: SHCP. SAT. Consultado[17,03,2012] Disponible en:  
[[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/A\\_Body.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_Body.htm)]

Medio que pública: Disponible en: [<http://protlcuem.economia.gob.mx>]  
<http://www.universidadabierta.edu.mx>

Senior Pava, Carlos. Apuntes sobre derecho aduanero Colombiano. Ruta hacia una nueva legislación. [En línea]. Consultado: [24,03,2012] disponible en:  
[http://www.asapra.com/images/file\\_attachment/AdCirc26-11.pdf](http://www.asapra.com/images/file_attachment/AdCirc26-11.pdf)

Medio que pública: Zona Económica Consultado: [24,03,2012] Disponible en:  
<http://www.zonaeconomica.com/definición/competitividad>

Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera. Estadísticas de Aprehensiones. Aprehensiones. En valor efectuadas periodo abril 2010 y abril 2011. Disponible en:  
[http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Estadisticas\\_aprehensiones?opendocument](http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Estadisticas_aprehensiones?opendocument)

Medio que pública: DefiniciónLegal.com La web de las definiciones legales. Consultado: [07,04,2012] Disponible en:  
<http://www.definicionlegal.com/definición/Globalizacion.htm>

Medio que pública: Productos de Colombia.com. Consultado: [07,04,2012] Disponible en:  
[http://www.productosdecolombia.com/main/guia/TLC\\_Que\\_es\\_Tratado\\_Libre\\_Co\\_mercio.asp](http://www.productosdecolombia.com/main/guia/TLC_Que_es_Tratado_Libre_Co_mercio.asp)

([www.definicióndeintegracion.com](http://www.definicióndeintegracion.com)). Consultado: [05,05,2012]

Camacho Lugo, J (2003). *Teoría y práctica del Derecho Aduanero Mexicano*. Codice Azteca Editorial. México.

Carvajal Contreras, Máximo.. (2000)Derecho Aduanero, ed. Porrúa. México, 10ª ed. Pag, 7,8,9

Tugores Ques, J.(2006)*Globalización e Integración Regional*. Sexta edición, Mc Graw Hill

Dutrey Guantes, Yolanda., (2010)*La repercusión de la globalización en las fuentes del Derecho Privado*, Universidad Rey Juan Carlos, España

Camacho Lugo, Jorge A. (2003). *“Teoría y Práctica del Derecho Aduanero Mexicano”*

Perilla Gutiérrez, Rogelio (2009). *“Legislación Aduanera en Colombia”*. Edición 12.

Camargo G., Juan Manuel (2009). *“Derecho Aduanero Colombiano”*. Primera edición.

Pardo Carrero, German. *Tributación aduanera*.

Basaldúa, Ricardo Xavier (2007). *La aduana: Concepto y funciones esenciales y contingentes*

Barreira, Enrique C. (2007). *La relación jurídica tributaria y relación jurídica aduanera*

Camargo, Juan Manuel (2007). *Responsabilidad Aduanera*. Desarrollada durante El Primer Congreso de Derecho Aduanero realizado por la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero de la Regional Noroccidente en Medellín (Colombia)

Sentencia C-140/07 Referencia: expediente D-646. Magistrado ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007).

Sentencia C-140/07 Referencia: expediente D-646. Magistrado ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007)

Sentencia C-054 de 1998 Corte Constitucional

Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-734/03 y C-852/05.

Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-028/97 y C-290/02.



Corte Constitucional, sentencias C-734/03 y C-852/05.

CONCEPTO ADUANERO 63 DE 2006 (noviembre 10) Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

CONSEJO DE ESTADOS A LA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0476-01-11639

Pérez Alfonso, Juan Pablo. Estudiante V Semestre Comercio Exterior. Instituto Universitario Tecnológico "IUTEPAL. Extensión Puerto La Cruz – Venezuela.

Autor Desconocido. “La Situación Actual de la Económica en Colombiana”. [14, Octubre, 2010] Medio que Pública: ICESI. Consultorio de Comercio Exterior. Artículos sobre comercio Exterior. Consultado: [19,05,2012] Disponible en: <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2010/10/14/situacion-actual-de-la-economia-colombiana/>

Inventario de Leyes y Normas sobre Políticas de Competencia en el Hemisferio Occidental. Organización de los Estados Americanos Unidad de Comercio. Medio que pública: área de Libre Comercio de las Américas –ALCA:. Consultado: [19,05,2012] Disponible en: [http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngcp/publications/domlaws\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngcp/publications/domlaws_s.asp).

Sentencia C-917/02, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Corte Constitucional

C-397/95 M.P)<sup>1</sup>. Dr. José Gregorio Hernández Galindo Senior Pava, Carlos. Apuntes sobre derecho aduanero Colombiano. Ruta hacia una nueva legislación. [En línea]. Consultado: [19,05,2012] disponible en: [http://www.asapra.com/images/file\\_attachment/AdCirc26-11.pdf](http://www.asapra.com/images/file_attachment/AdCirc26-11.pdf)

Medio que publica: Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. Universidad de Atacama, Facultad de Ciencias Jurídicas Escuela de Derecho. Copiapó. México. Disponible en: <http://www.derecho.uda.cl/>



