

RETOS DE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICA ANTICONTRABANDO EN COLOMBIA

BOLETÍN DE RELATORÍA
NO. 235 OCTUBRE DE 2014



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso colombiano, a través del establecimiento de canales de comunicación con la sociedad civil y el seguimiento, análisis y difusión de la actividad legislativa.

DESCRIPCIÓN

El Observatorio es un proyecto del Instituto de Ciencia Política (ICP) que desde el año 2003 genera canales de información entre el Congreso y la ciudadanía, aportando información y análisis completos, oportunos e independientes de la actividad del Congreso.

Del mismo modo, el proyecto ha creado espacios únicos de debate entre congresistas, otros tomadores de decisión y diversos sectores sociales, políticos, económicos, académicos y de la sociedad civil interesados en la actividad legislativa.

Número:

Proyecto de Ley 094 de 2013 de Senado

Nombre Oficial:

“Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”.

Nombre Común:

Ley Anticontrabando

Fecha de Radicación:

18 de septiembre de 2013

Estado Actual:

Aprobado en primer debate

Comisión del Debate:

Comisión Primera de Senado.

Autores:

Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría; y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio DíazGranados Guida.

Gacetas Asociadas:

J1060/13; 218/14; 218/14; 355/14;

Objetivo Principal:

El proyecto tiene como objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal.

Ponentes para primer debate: Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U): Manuel Enríquez Rosero; Partido de Integración Nacional (PIN): Hemel Hurtado; Partido Alianza Verde: Jorge Eduardo Londoño Ulloa; Polo Democrático Alternativo: Luis Carlos Avellaneda; Partido Liberal Colombiano: Luis Fernando Velasco.

Fecha de Publicación:

18 de septiembre de 2014

Publicada Ponencia Primer Debate:

19 de diciembre de 2013

Aprobado Primer Debate:

17 de junio 2014

Antecedente:

Proyecto de ley 298 de 2013 Cámara. “Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal, derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio interno, lavado de activos y evasión fiscal”. Los autores fueron los ministros de Comercio, Industria y Turismo; de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Justicia y del Derecho; y de Defensa Nacional. El proyecto debía ser considerado por la comisión Primera de la Cámara de Representantes en junio de 2013 pero no obtuvo primer debate y por ello fue archivado.

INTRODUCCIÓN :

La historia del contrabando es casi tan antigua como la historia misma de nuestro país. Desde la época colonial existen reportes tempranos de intercambios ilícitos entre comunidades indígenas y comerciantes europeos¹ que iban en contra de los intereses de la Corona Española, especialmente en la costa Caribe. Lo que para los habitantes del territorio americano era simplemente comercio o una forma de resistencia ante el dominio español, para los ibéricos fue Contra-Bando², que significa literalmente ir en contra del edicto o la ley.

Desde entonces, este fenómeno se ha convertido en un problema económico, político y social que no sólo afecta a grandes empresarios, sino que repercute en todos los sectores de la población y en la vida cotidiana, especialmente de los habitantes de zonas de frontera. Se trata entonces de un fenómeno de hondas repercusiones en la productividad nacional, el empleo, la seguridad, los recursos del Estado, la convivencia ciudadana e incluso la salud pública. Alimentos, ropa, minerales, tecnología, químicos e incluso automóviles de lujo, artículos de higiene y medicamentos entran a Colombia sin pagar impuestos, pero también sin registros, controles de calidad, higiene o seguridad. De acuerdo con una recopilación de datos de la ANDI³, cerca del 60% de confecciones, calzado y textiles en Colombia son de contrabando, al igual que el 27% de la leche, el 10% de agroquímicos, entre muchos otros sectores y productos.

En este contexto, son diversas las vías y mecanismos que podrían plantearse para desarrollar soluciones efectivas; sin embargo, y al igual que para otros fenómenos, las leyes o normatividades han predominado. Recientemente tenemos la Ley 383 de 1997⁴, que posteriormente fue derogada; y las disposiciones del Código Penal, Ley 599 de 2000⁵. De acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁶ los sectores más sensibles al contrabando en Colombia son: arroz (3.193.858 kilos incautados entre 2012 y 2013), licores (387.093 litros), textiles (2.742.143 m²), cigarrillos (8.670.661 cajetillas de 20 cigarrillos cada una) y confecciones (7.371.404 unidades).

Entre tanto, la medida reciente y más visible es el cierre nocturno de la dinámica fronteriza entre Colombia y Venezuela. Inicialmente se iba a adelantar por un término de 30 días, en los horarios de 10:00 p.m. a 5:00 a.m; sin embargo, el Presidente de Venezuela Nicolás Maduro, anunció una prórroga de tres meses, por tanto, la iniciativa se extenderá hasta el próximo mes de enero en 2015. Según las autoridades venezolanas, el balance ha sido positivo, logrando la desarticulación de varias bandas dedicadas a esta actividad y destruir caminos empleados

Contrabando

“Contravención de alguna cosa que está prohibida por bando, publicado a voz de pregonero, en los lugares o sitios destinados para hacer público lo que el Príncipe quiere que se observe, o que no se execute. Es formado de la preposición Contra y del nombre Bando. Latin. Factum contra interdictum Principis. (...) Mercadería, ropa, o géneros de contrabando. Se llama así todo lo prohibido de introducir en estos Reinos, por ser de Países enemigos, con los cuales está cerrado el comercio.” Diccionario de Autoridades, Real Academia Española. Tomo II, 1729.

¹ Ver por ejemplo: Orsini, Giangina. Poligamia y contrabando: Nociones de legalidad y legitimidad en la frontera Guajira. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007; y Saether, Steinar. Identidades e independencia en Santa Marta y Riohacha. Bogotá: ICANH, 2012.

² Real Academia Española (RAE). 2014

³ Campaña contra el Contrabando de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

⁴ Esta Ley fue adicionada al Estatuto Tributario, denominada: “Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Este código hace énfasis principalmente en penas y sanciones económicas contra el contrabando de medicamentos, hidrocarburos y sus derivados; además de delitos como el lavado de activos. Las penas van de entre tres a ocho años de prisión y de 300 a 50.000 salarios mínimos. Capítulo 4, arts. 319-322.

⁶ Rendición de Cuentas 2013. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 2013.

para el transporte ilegal de mercancías. No obstante, no pocos grupos empresariales, expertos y funcionarios han manifestado sus reservas frente al alcance del cierre como medida principal y aislada frente a otras alternativas. Una de ellas, es el proyecto de ley conocido como Anticontrabando, el cual no ha sido una prioridad en la agenda legislativa a pesar de su potencial a la hora de fortalecer la capacidad estatal para vigilar, controlar y castigar estas conductas.

¿EN QUÉ CONSISTE LA PROPUESTA DE LEY ANTICONTRABANDO EN COLOMBIA?

Los efectos del contrabando van desde el deterioro de la seguridad ciudadana, especialmente en zonas de frontera, hasta riesgos para la salud por la falta de controles, la adulteración de productos de consumo humano o el escaso monitoreo durante las etapas de transporte y almacenamiento. En ese contexto, en septiembre de 2013 el Gobierno Nacional radicó –a través de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Comercio, Industria y Turismo– un proyecto de ley para combatir el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. La iniciativa busca modernizar la normatividad colombiana y fortalecer la capacidad estatal para investigar, vigilar, controlar y castigar estas conductas a través del endurecimiento de penas y sanciones económicas, nuevas facultades para las entidades competentes, así como el fortalecimiento de mecanismos en contra de la corrupción.

El proyecto se propone reformar algunos artículos del Código de Comercio y Código Penal con el fin de aumentar penas y sanciones de tipo económico para quienes participen, favorezcan (incluyendo a servidores públicos), el contrabando, fraude aduanero y/o lavado de activos. También estipula la importancia de fortalecer las capacidades y coordinación de entidades estatales: se asignan nuevas funciones y facultades a autoridades como La Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y la DIAN; se fortalecen laboratorios especializados; se aboga por la suscripción de nuevos acuerdos de cooperación internacional en materia judicial y administrativa, intercambio de información, comercio exterior, cooperación en materia de industria y tecnología; y trabajo conjunto con otros países que también se vean afectados por esta problemática.

Infografía No. 1: Contenidos del proyecto de Ley Anticontrabando

CAPÍTULO 1: Disposiciones penales

INHABILITAR PARA EJERCER LA ACTIVIDAD DEL COMERCIO

En caso de incumplir obligaciones o incurrir en contrabando, lavado de activos o fraude aduanero. Se realiza un Registro Público de Personas Inhabilitadas para Ejercer el Comercio en la Superintendencia de Sociedades y publicado en las Cámaras de Comercio.

AUMENTO DE PENAS Y CAMBIO EN LAS MULTAS POR CONTRABANDO

Mercancía de menos de 200 salarios mínimos: Hoy la pena es de entre 3 y 5 años. Aumentaría a penas de entre 8 y 12 años. La multa pasaría de ser de entre 300 y 1500 salarios mínimos a ser multa entre 200 y 300% del valor aduanero de la mercancía.

Mercancía de más de 200 salarios mínimos: Hoy la pena es de entre 5 y 8 años. Aumentaría a penas de entre 10 y 14 años. La multa pasaría de ser de entre 1500 y 50000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a ser multa entre 200 y 300% del valor aduanero de la mercancía.

FAVORECIMIENTO DEL CONTRABANDO

Mercancía de 50 a menos de 200 salarios mínimos: hoy la pena es de entre 1 y 5 años (mercancía superior a 100 salarios mínimos). Aumentaría a penas de entre 3 y 6 años. La multa pasaría de ser de entre 200 y 50.000 salarios mínimos a ser multa entre 200 y 300% del valor aduanero de la mercancía.

Mercancía de más de 200 salarios mínimos: Aumentaría a penas de entre 6 y 10 años y multa entre 200 y 300% del valor aduanero de la mercancía.

FRAUDE ADUANERO

Establece penas de entre 8 y 12 años. La multa sería de entre 1.000 y 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

LAVADO DE ACTIVOS

Hoy la pena es de entre 6 y 15 años. Aumentaría a penas de entre 10 y 30 años. La multa pasaría de ser de entre 500 y 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a ser multa entre 1.000 y 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS

Se estipulan como productos estratégicos: aceites comestibles, arroz, cacao, carne, ganado, leche o sus productos derivados, licores, cigarrillos, aceites, carburantes, gasolina, vehículos, autopartes, calzado, confecciones, textiles, acero o cemento. Tendría su comercialización pena de 6 a 13 años y multa de 1.000 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Mercancía de más de 200 salarios mínimos: la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

OTRAS MERCANCÍAS

Medicamentos, recursos mineros, armas, municiones, materiales nucleares, divisas o químicos necesarios para la producción de estupefacientes. Su contrabando implicaría pena de 8 a 12 años, y multa de 2.700 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

OPERACIONES ENCUBIERTAS

Podrán adelantarse análisis e infiltración de organizaciones criminales en la lucha contra la corrupción pública o privada, el contrabando y/o el fraude aduanero.

CAPÍTULO 2: Régimen sancionatorio para productos con impuesto al consumo

SANCIONES POR EVASIÓN DEL IMPUESTO AL CONSUMO

Para estos productos (cervezas, licores, cigarrillos y tabaco) aplicará según sea el caso: decomiso de la mercancía, multa del 20% del valor, cierre del establecimiento, suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones, autorizaciones o registros. Estas competencias serán ejercidas por los departamentos y el distrito capital. Todos los bienes decomisados serán destruidos.

CAPÍTULO 3: Disposiciones en materia comercial

RESPONSABILIDAD DEL REVISOR FISCAL

El revisor Fiscal de toda sociedad estará obligado a enviar notificación oportuna a socios por irregularidades y en caso de que estos no tomen las medidas necesarias, en un plazo máximo de dos meses deberá notificar a la Fiscalía y a la Superintendencia de Sociedades sobre las irregularidades. Fiscalía y Contraloría pueden en cualquier momento y sin orden judicial revisar toda esta información.

MULTAS A COMERCIANTES

El incumplimiento de las obligaciones de un comerciante o la no entrega de información generarán multa de 1.000 hasta 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Regulación detallada del procedimiento verbal regulatorio: visita, audiencia, etapas, apelación.

CAPÍTULO 4. Fortalecimiento institucional contra el contrabando

DIRECCIÓN DE POLICÍA FISCAL Y ADUANERA

Se estructurará una nueva dirección en contra del contrabando y el comercio ilícito dentro de la DIAN, que se creará en dos meses para: adelantar procesos de fiscalización y control aduanero en todo el territorio aduanero nacional; ejercer funciones de policía judicial, investigación criminal e inteligencia en la materia; apoyar los operativos de control tributario y/o cambiario en la DIAN; coordinar operaciones interinstitucionales con otras instituciones estatales y privadas o dependencias de la DIAN.

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO

Se le incorporan a la UIAF competencias para la lucha contra la financiación del terrorismo y el fraude aduanero, no sólo el lavado de activos. Para ello se aumentan sus funciones en prevención, detección y análisis, centralización de información, bases de datos, comunicación y apoyo a otras entidades para parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo.

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE OPERACIONES DE LA UIAF

También tendrá nuevas funciones como centralizar bases de datos, preparar instructivos e informes, ordenar y coordinar labores de inteligencia (pasa de 5 a 13 funciones).

FORTALECIMIENTO EN DEFENSA JURÍDICA

Informe anual al Gobierno del director de la DIAN y del de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

ADQUISICIÓN DE EQUIPOS

Adquisición, arriendo o reposición de equipos para control aduanero. Recursos de hasta un 40% por garantías efectivas y multas aduaneras.

PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LABORATORIOS

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley y semestralmente con posterioridad a ese término, el Director de la DIAN, el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y el Superintendente de Industria y Comercio presentarán ante la Comisión Intersectorial de la Calidad un informe de diagnóstico sobre el estado de los laboratorios técnicos utilizados para el control directo o indirecto del contrabando. Se hará un estudio para análisis de necesidades y plan de fortalecimiento de laboratorios con políticas de largo plazo.

ACEPTACIÓN DE PRUEBAS TÉCNICAS APORTADAS POR PARTICULARES

Siempre que se cumplan estándares técnicos en el marco del Subsistema Nacional de Calidad.

SUSCRIPCIÓN DE PROTOCOLOS DE CONTROL CONJUNTO

La Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Policía Nacional, tendrán un plazo máximo de tres (3) meses para elaborar protocolos de inspección y control conjuntos que garanticen la articulación de procedimientos, la articulación probatoria y la articulación de información entre ellas sobre la base de la optimización de resultados a nivel general, y el principio de eficacia y eficiencia.

OBLIGACIÓN DE REPORTAR ESTADO DE INVESTIGACIONES

La DIAN, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Fiscalía General de la Nación presentarán un informe trimestral a la UIAF donde conste una relación de las investigaciones que adelante cada una de las entidades en relación con los temas de competencia de la UIAF, incluyendo las novedades relacionadas con terminación de los respectivos procesos. Las entidades tienen 3 meses para firmar un convenio o protocolo en esta materia.

AJUSTES PRESUPUESTARIOS UIAF

En dos meses el Ministerio de Hacienda realizará los ajustes presupuestarios necesarios.

CAPITULO 5: Disposiciones varias

COOPERACIÓN INTERNACIONAL-ACUERDOS COMERCIALES

En los Tratados de Libre Comercio (TLC) y otros acuerdos comerciales, el Gobierno procurará introducir cláusulas, disciplinas o capítulos relacionados con la cooperación internacional y prevención del contrabando y el fraude aduanero.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL - PAÍSES DE ALTO RIESGO

El Estado colombiano procurará suscribir con países de alto riesgo, acuerdos específicos en materia de cooperación en materia aduanera y en materia judicial para la prevención del contrabando, el fraude aduanero, el favorecimiento del contrabando y demás actividades conexas. Los mencionados acuerdos deberán incluir mecanismos de levantamiento de reserva de información y los procedimientos jurídicos que deberán seguirse.

PRUEBAS EN EL EXTERIOR

Misiones consulares tendrán personal capacitado para la recolección de pruebas relacionadas con procedimientos administrativos de comercio exterior, en los países en que se cuente con misión consular asignada.

INFORME ANUAL

Cada año, dentro de los 10 días hábiles del inicio de legislatura, el Consejo Superior de Política Criminal enviará un informe cualitativo y estadístico dirigido a la Presidencia de las comisiones primeras y segundas de Senado y Cámara, sobre la evolución en materia de criminalidad económica en comercio exterior, incluyendo recomendaciones al Congreso de la República. Copia de ese informe se allegará a la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Control de Lavado de Activos para tomar las determinaciones de su competencia.

FORTALECIMIENTO DE LA TRAZABILIDAD PARA PRODUCTOS SENSIBLES

Control más organizado de los productos: país de origen, tránsito, etc. En 6 meses el Gobierno reglamentará la materia y definirá los productos sensibles. La definición debe ser dinámica dependiendo de cómo vaya cambiando el comercio exterior.

FRONTERA COMO TEMA DE SEGURIDAD

Atendiendo que el control de fronteras, en sus diversos aspectos, constituye un elemento de seguridad nacional, el Gobierno velará porque se mantenga bajo estricta reserva la información de que trata el presente artículo.

SEGUIMIENTO EN FRONTERA

La DIAN creará instrumentos administrativos y tecnológicos para realizar un seguimiento detallado del volumen, valor y tipo de productos ingresados al territorio aduanero nacional en calidad de bienes destinados a la canasta familiar en municipios fronterizos.

CONTROLES DE FRECUENCIA DE INGRESOS DE MERCANCÍAS

La DIAN establecerá límites en materia de frecuencias y cupos máximos periódicos para la introducción de mercancías realizada por habitantes de municipios fronterizos al territorio aduanero nacional.

PROTOCOLOS DE CONVENIOS DE TRABAJO CONJUNTO

La DIAN, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Fiscalía General de la Nación, establecerán protocolos de traslado de elementos materiales probatorios o de información, todo esto en un plazo de sesenta (60) días calendario.

APREHENSIÓN Y DECOMISO A MEDIOS DE TRANSPORTE

El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por causales previstas en el Estatuto Aduanero, será igualmente objeto de esta aprehensión y decomiso.

PRESUNCIÓN DE RIESGO A LA SALUD

Se presume el riesgo de afectación a la salud y del estatus sanitario del territorio nacional como consecuencia directa del ingreso ilegal al país de productos agropecuarios, medicamentos, químicos o demás productos de consumo humano que puedan afectar la salud y en todo caso admitirá prueba en contrario.

FRONTERAS: PREOCUPACIÓN CONSTANTE

Las fronteras en Colombia tanto terrestres como marítimas, no son simples puntos de delimitación de soberanía, son complejas zonas de gran importancia para la defensa nacional, el desarrollo económico y la consolidación del Estado en el territorio nacional. 13 departamentos y 77 municipios⁷ en Colombia hacen parte de nuestras fronteras, con características especiales como procesos históricos de autonomía, con comunidades vulnerables, con especial afectación del conflicto armado, pobreza y las fallas de operancia estatal para garantizar derechos. Compartiendo estas preocupaciones con muchos de sus vecinos, Colombia ha suscrito acuerdos y medidas conjuntas para trabajar por las zonas de frontera:

Infografía No. 2: Acuerdos Transfronterizos de Colombia



COMBIFROM: (Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia). Es un programa que permite a estos países intercambiar información en el campo de seguridad, cooperación, fortalecimiento de las relaciones y coordinación en materia policial, en diferentes delitos y casos de ilegalidad. A inicios de 2014 se integró Perú.

Convenio de Cooperación Aduanera: Este convenio se estableció luego de la firma del TLC con Panamá, entre los Ministros de Comercio de ambos países: Sergio Díazgranados y Ricardo Quijano. El convenio busca fortalecer los canales y flujos de información entre las autoridades aduaneras, así como investigar prevenir y sancionar las operaciones que van en contra de la legislación. Todo ello, para garantizar el comercio legal entre los dos países.

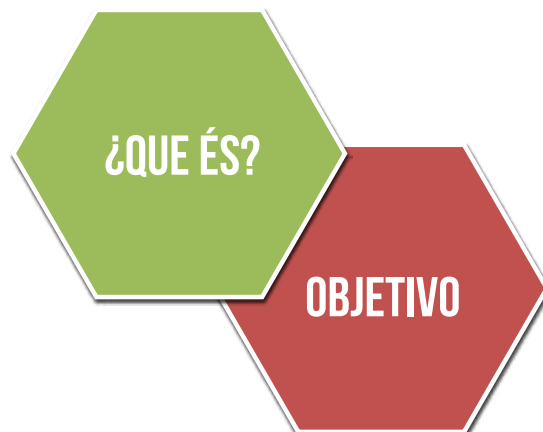
⁷ Fuentes: Ministerio de Educación Nacional, Sociedad Geográfica de Colombia. Objeto Virtual de Aprendizaje (OVA) sobre Fronteras de Colombia. Cancillería de Colombia.

Comunidad Andina de Naciones (CAN): Es un acuerdo de integración entre Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Entre otras cosas, hace importante énfasis en temas aduaneros por medio de un programa denominado “Tránsito Aduanero Comunitario”, el cual permite el traslado de mercancías de un lugar a otro bajo una misma operación, en fronteras, puertos y aeropuertos; todo ello sustentado en el uso de documentos unificados y sistemas de intercambios de información y control entre las aduanas de los países miembros. Se espera complementar esta medida con elementos tales como la identificación de productos sensibles; modalidades de información sobre el tránsito entre las Aduanas; y la introducción de medidas preventivas y garantías.

Cabe anotar, que la frontera con Venezuela es considerada uno de los puntos más críticos del país en términos de seguridad y defensa. Por ello resulta esencial el establecimiento de acuerdos entre ambos países. Al respecto, se anunció el Marco del Encuentro Binacional Colombia- Venezuela 2014, con una medida denominada: “Plan Binacional”, el cual pretende continuar con las incautaciones de mercancías ilegales pero de manera conjunta. Esta alternativa, se suma al ya mencionado cierre de la frontera.

Por su parte, en Colombia fue creado e implementado un programa denominado “Plan Fronteras para la Prosperidad”, el cual busca beneficiar a todas las comunidades de la región fronteriza, en temas sociales y económicos.

Infografía No. 3: Plan Fronteras para la Prosperidad



¿QUÉ ES?: Es una política pública en materia fronteriza, en la que se integran acciones específicas. Es liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El programa busca mejorar la capacidad institucional, impulsar y apoyar el desarrollo social y económico de las poblaciones terrestres y marítimas, fortaleciendo la integración con los países vecinos.

OBJETIVO EN MATERIA DE CONTRABANDO: “Medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de los flujos en frontera y atender problemáticas que generen el contrabando afectando la competitividad regional y las finanzas públicas”. Sus principales lineamientos son: control de los tráfcos internacionales por las fronteras; gestión integral de los flujos a través de la cooperación y coordinación con los países vecinos; y consistencia entre la estrategia de control en frontera con las demás políticas nacionales.

RETOS DE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICA ANTICONTRABANDO EN COLOMBIA



Retos de la legislación y política Anticontrabando en Colombia

El pasado miércoles 22 de octubre de 2014 en el Auditorio del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, se llevó a cabo la Mesa de Expertos “Retos de Política y la Legislación Anticontrabando en Colombia”. Por iniciativa del Observatorio Legislativo, área del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y sus aliados la Fundación Konrad Adenauer y el Diario Portafolio, sectores económicos y entidades estatales discutieron el proyecto de ley que se encuentra en tránsito legislativo actualmente, y otros temas relacionados con la problemática del contrabando en el país. El evento contó con la participación de representantes del sector público y privado de alto nivel, los cuales discutieron el tema desde dos enfoques: 1) Retos en seguridad, defensa y fronteras; 2) Retos económicos: rol de los sectores público y privado.

ASISTENTES

Carolina Herrera
General (R) Jairo Delgado
Marcela Prieto Botero
Mariana Pacheco
Paola Cuevas
Hernando Tatis
Humberto Mora
Hernando Vasquez
Felipe Ordnoñez
Carolina Lorduy
Magdalena Pardo
Jean Paul Van Brackele
Margarita Cuervo
Hubert Gehring
Abel Cárdenas
Patricia Gamba
Susana Hoyos
Alma Martínez
Marylena Díaz
Jerónimo Castillo
Andrés Calderón
Juan Pablo Morales
Ramiro Escobar
Alejandra Peña
Luis Corredor
Nohora Isabel Vargas
Marcela Escandón
Alfredo Vásquez

Julie Hernández
Diego Rengifo
José Suarez
Jorge Bohórquez
Jairo García
Jairo Alejandro Jiménez
Andrés Valencia
Mario Soto

ANDI – Directora de Comercio Exterior y Medidas de Defensa Comercial
ICP - Director OPEAL
Directora Foros Semana – Antigua Directora Ejecutiva del ICP
COLTABACO – Gerente Asuntos de Gobierno
Asesora - MinInterior
MinComercio– Coordinador asuntos legales
COLTABACO – Director Asuntos Corporativos
FEPCO - Presidente
ASOBANCARIA - Jefe Estadística
Cámara Alimentos ANDI - Directora
Cámara Colombo-Venezolana - Presidente
Asocaña – Coordinador Comercio Exterior
Coordinadora Proyectos – KAS Colombia
Representante KAS Colombia
El Tiempo – Fotógrafo
ANDI Cámara Asomineros – Subdirectora Ejecutiva
Investigadora Observatorio Legislativo
Asesora Senado Manuel Enriquez Rosada
Gerente Diario Portafolio
British American Tobacco Colombia – Anti-Illicit Trade Manager
Ejecutivo de Inscripciones
Bavaria-Sabmiller – Dirección de Asuntos Gobierno e Industria
Presidente Acesco
Asesora Política MinDef.
FEPCO – Jefe Comercio Exterior
Asociación Colombiana del Petróleo – Vicepresidencia Ejecutiva
Directora del Observatorio Legislativo - ICP
Fiscalía General de la Nación - Fiscal Especializado en la Dirección de Antinarcóticos y Lavado de Activos
Directora de Proyectos - ICP
Vicepresidente – ANALDEX
Portafolio –Jefe de Producto Diario
Fedearroz – Jefe Oficina Jurídica
Cámara Comercio de Bogotá – Director Seguridad Nacional
KAS Colombia – Practicante
FENAVI – Presidente
Asograsas – Director Ejecutivo

La moderación estuvo a cargo de la Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política, Marcela Prieto Botero; el Brigadier General (R) Jairo Delgado Mora Director Estratégico de OPEAL, Instituto de Ciencia Política; y Carolina Herrera, Directora de Comercio Exterior y Medidas de Defensa Comercial de la ANDI.

APERTURA Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL EVENTO



Marcela Prieto Botero

Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política

Esta es una mesa que estaba por realizarse hace mucho tiempo. Muchos de ustedes tienen una vinculación directa e indirecta con nosotros en los diferentes escenarios que convocamos. Hemos identificado que éste es un tema de gran preocupación e interés. Para el Instituto de Ciencia Política es de vital importancia realizar estas mesas de expertos, con el objetivo de obtener insumos y establecer recomendaciones. Este es un espacio privilegiado en el cual se establece una interlocución con tomadores de decisión y se puede influir en política pública.

Como punto de partida, se debe tener en cuenta que existe un proyecto de ley que busca prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. Al respecto, proponemos como temas de debate para el fortalecimiento del sector, en primer lugar, abrir el enfoque que hoy se centra en unas pocas industrias y productos dentro de las dinámicas de comercio exterior, revisar el poco énfasis entre la coordinación entre la Nación y la Región, buscar una priorización necesaria de las zonas de frontera, resolver el problema histórico de la poca presencia del Estado estructural estas zonas del país, atender la necesaria inclusión del componente del desarrollo rural, robustecer la eficiencia de las normas ya existentes, y el desarrollo de medidas orientadas a la prevención más que al castigo.



Brigadier General (R) Jairo Delgado

Director Estratégico de OPEAL, ICP

Resulta interesante que en la ley de contrabando se hayan incluido los temas de seguridad, sobre todo los relacionados con fronteras. Las fronteras son escenarios que generan aspectos de convivencia y comportamiento social, en donde el Estado sigue siendo precario. Afortunadamente, cuando se constata que la ley intenta incorporar elementos relacionados con el control del fenómeno de la frontera, hay que reconocer que se ha dado un paso en la orientación que amerita el fenómeno. En distintos escenarios cuando se trata de construir hipótesis de amenazas del posconflicto, se ha determinado que una de ellas es el contrabando. La frontera no solamente es un tema de seguridad nacional. Es también un asunto de seguridad ciudadana relacionado con el contrabando del menudeo o el micro-contrabando, que opera incluso a través de grandes mafias o estructuras con capacidad de vulnerar el control del Estado, generalmente a través de los puertos y aeropuertos.

La decisión unilateral del Gobierno Venezolano de cerrar la frontera por el contrabando, se relaciona a su vez con la preocupación estratégica de defensa por cuenta del contrabando de extracción de alimentos. Venezuela responsabiliza a Colombia por este fenómeno y por su desabastecimiento alimentario. Al respecto, debe señalarse que las dos últimas políticas de seguridad del país: la Seguridad Democrática y la Seguridad para la Prosperidad, no incluyeron al contrabando. Por su parte, la Policía Nacional debería incorporar dentro de sus modelos la seguridad ciudadana fronteriza, que contemple unas características especiales y unas redes de convivencia, lo cual podría generar mayor concientización. Amerita además la creación de una instancia mucho más fuerte, por ejemplo en el Ministerio de Defensa, que pueda estructurar centrales de seguridad ciudadana y seguridad nacional. En la ley todavía quedan algunos vacíos que deben corregirse.

Carolina Herrera

Directora de Comercio Exterior y Medidas de Defensa Comercial de la ANDI

En la ANDI se ha venido trabajando muy de cerca con las empresas afectadas por el fenómeno del contrabando. Actualmente la reducción de los aranceles es un mecanismo para fomentar la competitividad; sin embargo, la reducción del arancel no se ha visto reflejada en la disminución de este comercio ilícito el cual tiene gran rentabilidad en la medida en que no se pagan aranceles y los productos se venden más baratos. Podemos afirmar esto, por la experiencia que hemos adquirido con las empresas y a través de la encuesta de Organización Industrial Conjunta. Actualmente, 17 empresas de 18 señalan que el contrabando las está afectando. Esto se relaciona con otros problemas como la demanda o la inflación. Al ser una economía ilegal, no hay mediciones, mientras por su parte, el fenómeno se ha transformado, utilizando herramientas y mecanismos más sofisticados como el contrabando técnico y otras modalidades.

Por su parte, en las aduanas se ha detectado incumplimiento en los trámites, al tiempo que se desborda la capacidad del Estado para controlar. El sector privado ha insistido en la importancia de tener un sistema de inspección técnica que, si bien es un tema de seguridad nacional, facilitaría el trabajo conjunto con el Gobierno. En consecuencia, las aduanas deben fortalecerse, y debe también mejorar la gestión del riesgo, por lo cual podría proponerse la inclusión en el proyecto de la creación de una central general del riesgo en donde todas las entidades puedan establecer cuáles empresas están realizando bien su trabajo y cuáles no. De igual manera, para fortalecer el control, se requiere mejorar el sistema informático y la coordinación interinstitucional; la fiscalización del delito del contrabando y la legislación aduanera. Todo lo anterior permitirá diferenciar el error del fraude intencional. Finalmente el tema cultural es fundamental ya que hay aceptación social derivada de la actividad del contrabando; por tanto tenemos un gran reto a nivel económico y cultural, hay que trabajar de la mano con el Gobierno y todas las entidades.

RETOS DE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICA ANTICONTRABANDO EN COLOMBIA

Perspectivas y opiniones de los expertos

Magdalena Pardo

Presidenta de la Cámara Colombo-Venezolana

Considero que un factor importante es la poca coordinación operativa por parte de las autoridades, en este tema hay muchas problemáticas y creo que si se desea una política anticontrabando hay que proponer una política de cuadrantes. El problema en la frontera con Venezuela que potencializa el contrabando, es el diferencial de precios que existe. Para combatir el contrabando, hay que perseguir a las mafias binacionales y proteger a la población fronteriza. Existe un problema legal de la autonomía de los controles aduaneros en Venezuela. El contrabando se debe atacar desde la diplomacia, realizando concertaciones con el Gobierno de Venezuela. Pese a ello, el contrabando también es un tema de seguridad humana, y este debate es central, especialmente porque no existe una conciencia o reconocimiento de que hay una problemática fronteriza que debe ser atacada, ello a pesar de su enorme impacto en el desarrollo económico el país.

Andrés Valencia

Presidente de FENAVI

Para la Industria avícola el tema es muy preocupante. A Colombia entran cada mes aproximadamente 1.500 toneladas de pollo y 2 millones de huevos por Venezuela sin las mínimas condiciones sanitarias. Se estima que cerca del 40% del pollo que se consume en Cúcuta es de contrabando. Una de las deficiencias que tiene el proyecto de ley, es que es fiscalista y busca quedarse con las rentas departamentales, en el proyecto no le presta atención a la industria de alimentos. Actualmente se tiene conocimiento de que el lavado de activos y las bandas criminales están altamente involucradas, lo cual genera dudas acerca de la efectividad de la implementación del aumento de condenas. Otro aspecto que es necesario mencionar es la intervención de las autoridades, pues el proyecto de ley no hace mucho énfasis en las labores del ICA y del INVIMA para controlar las actividades del contrabando. Estas entidades carecen de instrumentos para actuar frente a la problemática. De esta manera, no vemos que el proyecto sea una solución. Particularmente, estamos de acuerdo con el cierre de la frontera porque ha sido una medida de control muy efectiva.

Humberto Mora

Director de Asuntos Corporativos COLTABACO

El contrabando es el principal problema que enfrenta la Industria tabacalera, el cual es de grandes magnitudes y le arrebató a los departamentos importantes recursos provenientes de la recaudación de impuesto al consumo. Algunas causas de esta situación son el aumento al impuesto, las redes criminales existentes y el lavado de activos. Para atacar el problema deben participar las agencias de inteligencia del Estado y la Policía Aduanera. La lucha anticontrabando no es un tema que haya recibido total apoyo del Estado. Ante esto, desde nuestro sector se ha venido promoviendo el proyecto de ley; sin embargo, es muy difícil que las entidades se pongan de acuerdo sobre aspectos como los artículos de la ley y la falta de compromiso por parte de ellas, por tanto es importante la labor de los medios de comunicación y la divulgación. Finalmente, del proyecto de ley destacamos un elemento, y es que se disminuye el umbral para el cierre de establecimientos ilegales.

Carolina Lorduy

Directora de la Cámara de Alimentos de la ANDI

En la Cámara de Alimentos de la ANDI se ha venido trabajando desde hace más de 3 años en este tema. Tuvimos la iniciativa de crear una Organización Interinstitucional Anticontrabando, la cual infortunadamente no prosperó. Esto es un ejemplo de que no existe coordinación interinstitucional. Por otra parte, cuando denunciamos ante el INVIMA los casos de contrabando, su respuesta es que no pueden hacer nada, porque ellos únicamente vigilan a quienes tienen registro sanitario. Resaltamos algunas acciones por parte de las autoridades como las incautaciones de mercancías ilegales, pero hacemos énfasis en que el contrabando es un tema de persecución de bandas criminales. El tema es en extremo grave, por lo cual debería trabajarse en la coordinación de estrategias tanto el sector público como del privado; al tiempo que los consumidores deben ser sensibilizados.

Nora Vargas

Asociación Colombiana de Petróleos

Hasta el momento, ha predominado la tendencia a que cada sector hace referencia a su problema desde su afectación, dando así a entender que es un problema menor de los gremios, cuando la magnitud del problema es mayor. Este es un gran reto, el empezar a trabajar juntos como temas de legalidad. Por nuestra parte, pese a que se ha venido abordando la materia hace más de 4 años, la labor no ha sido fructífera debido en buena parte a las decisiones del Gobierno. Cuando este dice que hay que ser más competitivos frente a la frontera con Venezuela, resulta que los impuestos presentan un diferencial enorme de precios. Ante el creciente problema, decidimos articular esfuerzos, ahora somos siete instituciones que trabajamos juntas, donde a partir de los diagnósticos se pueden encontrar soluciones efectivas. Como entidades privadas tenemos una ventaja importante y es el Plan de Desarrollo que hemos desarrollado con la Coalición Empresarial contra el Contrabando (CECC), el cuál permitirá trabajar de manera estructural, por tanto si coordinamos una integración en donde prime el interés por la problemática, podría conseguirse resultados interesantes.

Diego Rengifo

Vicepresidente Técnico de ANALDEX

El proyecto de ley nos genera situaciones contradictorias. Por un lado, nos parece necesario; sin embargo el alcance y el tratamiento del contrabando es un tema que preocupa. Hay una experiencia que hemos vivido de manera directa con los empresarios y los entes de control y tiene que ver con la formulación de denuncias. De este modo, hay una frase de cajón que dice: "el sector privado no cree en el público y el público tampoco cree en el privado". Esta desconfianza es estructural y hay que empezar a generar espacios para superarla. El presente proyecto de ley no soluciona este problema. Por el contrario, lo que más genera discusión es el régimen sancionatorio, en especial cuando se identifica que no se está diferenciando entre error y fraude. Los temas clave deben ser la capacidad en temas de información y de respuesta de las entidades pertinentes y la inclusión del sector privado para trabajar conjuntamente con las autoridades y aprovechar su conocimiento y experiencia, en especial en términos de los procedimientos y los temas de mercado. Debería dársele la oportunidad al sector privado para que con el público construya lo que el país necesita, pues no ha sido sencillo que entre ambos exista entendimiento. Nos parece que el proyecto de ley contiene temas de los que ni el sector público se siente a gusto. El tema de contrabando va más allá que sólo las fronteras. Si se empezara a diferenciar de la legislación qué es lo legal y qué es lo sustancial se solucionarían muchos de los problemas que se quieren atacar.

Luis Eduardo Corredor

Coordinador de Logística y Comercio Exterior FEPCO

Teniendo en cuenta todas las herramientas con las que se cuenta, se evidencia que no existe personal suficiente ni adecuado para hacer cumplir las normas actuales. A modo de ejemplo, cabe destacar que los efectivos de la policía no están capacitados para adelantar las pruebas mínimas, como son una inspección. No hay coordinación ni cooperación con las entidades públicas para hacer operativos. El contrabando más grave según cifras de la DIAN es el técnico (el que entra legalmente pero que declara cantidades y valores irreales), promoviendo entonces la evasión de impuestos y aprovechando la falta de preparación de los funcionarios para llevar a cabo estos fines. En mi opinión la norma es un riesgo, ya que se puede interpretar de muchas formas y las autoridades no cumplen o "se les olvidan" los compromisos o acuerdos suscritos con nosotros u otros sectores. Las normas se pueden "burlar" ya que desafortunadamente hay muchos vacíos en ellas. Ante esto, consideramos fundamental la existencia de centrales de riesgo.

Alfredo Vásquez

Fiscal Especializado en la Dirección de Antinarcóticos y Lavado de Activos, Fiscalía General del Nación

El contrabando es una problemática de grandes magnitudes. Sin embargo, la pregunta relevante es si todos lo tenemos tan claro desde lo público y privado, ¿por qué no hacemos lo que deberíamos hacer cada uno y en conjunto? La solución no es únicamente la represión pero si es bueno en la medida en que las normas sean efectivas. Es cierto que con el contrabando estamos frente a una estructura económica y a la cual se agregan otros factores de poder y criminalidad. En la Fiscalía, como en otras entidades, debemos ajustarnos a un tema de legalidad, pero si se deben endurecer las penas ello no implica que se solucionen los problemas. La solución son herramientas que nos permitan ser eficaces. El tema del Estatuto Aduanero es una vergüenza. El tema del contrabando técnico es cotidiano y la cultura de la ilegalidad utiliza lo legal como los puertos y aeropuertos, en buena medida gracias a la corrupción. Por lo tanto, hay que pasar del diagnóstico a la acción, la invitación es articular esfuerzos.

Jerónimo Castillo

Gerente Anti Illicit Trade, British American Tobacco

El tema de Aduanas no resuelve el problema ni la seguridad humana. Existe un asunto de naturaleza económica que no se ha abordado y es cómo recuperar la confianza. Otro elemento relevante es que el sector privado llegue a acuerdos, pero hay que superar las diferencias sectoriales para empezar a encontrar puntos en común. El proyecto de ley es importante, pero falta ahondar en el tema de la implementación tanto de política pública como de la norma. Creería que para esta problemática entre el sector empresarial se deberían empezar a hacer estudios. Hacemos parte de la Coalición Empresarial contra el Contrabando y desde esta, tratamos de crear y adoptar recursos, para así sumar esfuerzos.

Hernando Tatis

Coordinador de Asuntos Legales en el Comercio del Programa de Transformación Productiva, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El contrabando debería ser un tema de relevancia nacional, en el cual es necesario construir confianza entre el sector público y el privado. En cuanto al proyecto de ley hay temas donde no se han puesto de acuerdo ni siquiera las mismas autoridades; coincido en que el contrabando es una situación de seguridad nacional y se debe atacar las mafias involucradas en este delito, prevenir los riesgos sanitarios y fitosanitarios y que se implementen herramientas útiles para combatir este flagelo. Sabemos también que el contrabando atenta contra el empleo y la industria. Con el proyecto de ley, no se busca afectar a los pequeños comerciantes, sino dejar un mensaje claro para atacar a las mafias que se dedican a esta actividad. Sin embargo, se requiere una política integral y no solo fortalecer lo penal en el proyecto. Desde el Ministerio de Comercio se puede hacer mucho en este aspecto. Lo que causa más frustración por parte del Gobierno es la articulación y la competencia que también preocupa a los sectores. Sería importante que desde la presidencia se creara una mesa para hablar del tema y que reuniera al sector privado que en esta participara la POLFA, la DIAN, el INVIMA, el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio y la Fiscalía, como entidades responsables. En efecto, estamos tramitando un decreto para este fin que será presidido por el Ministerio de Comercio. Igualmente es necesario fortalecer la confianza con el sector privado. No sólo es un llamado al Congreso sino al Ejecutivo para que cumplan su función y que se le de relevancia a todos los sectores por medio del proyecto de ley.

Jairo García

Director de Seguridad Ciudadana, Cámara de Comercio de Bogotá

Llevamos dos años perteneciendo a la Coalición Empresarial contra el Contrabando (CECC), y puedo decir que es difícil ponerse de acuerdo en el sector privado. Es un proceso que no ha sido fácil. El llamado es a dos temas muy puntuales: En primer lugar, el de información. Hoy en día no podemos decir que hay un diagnóstico por sectores del contrabando. En segunda instancia, las posiciones. Como Cámara de Comercio no tenemos un impacto directo sobre el contrabando, pero sí conocemos los efectos que tiene en la economía y la competitividad del país. Por ello hay que tener en cuenta que hay diferencias sectoriales y mecanismos que hay que promover para eso hay que mostrar un interés y perspectiva más empresarial.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL DEBATE

El contrabando es un fenómeno social, económico, político y cultural que se ha arraigado en algunas zonas del país y que tiene efectos profundos en términos de productividad, recaudo fiscal, seguridad, convivencia ciudadana, presencia del Estado e incluso salud pública. El proyecto de ley que el Gobierno Nacional ha propuesto para la lucha anticontrabando resultaría ser un avance en temas como la identificación de la necesidad de expedir un Nuevo Estatuto Aduanero, el aumento de multas y penas como herramienta de disuasión, las medidas contra ciudadanos implicados en fraude aduanero y lavado de activos, la adquisición de equipos, el fortalecimiento de laboratorios, los protocolos de trabajo conjunto, la creación de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y la aceptación de pruebas técnicas aportadas por particulares. Sin embargo, también tiene algunos puntos por fortalecer como el enfoque hacia unas pocas industrias o productos, el poco énfasis hacia la coordinación entre lo nacional y las entidades territoriales, la falta de vinculación del sector privado y el desarrollo de medidas concretas y robustas orientadas a la prevención.

Infortunadamente, el proyecto hasta ahora sólo ha sido aprobado en primer debate y en la agenda del nuevo Congreso no ha tenido la relevancia que merece. Una semana después de la Mesa de Expertos, se anunció de manera informal que el proyecto volvería a ser discutido a finales del mes de noviembre. Se espera entonces que el Congreso retome prontamente esta discusión. Con tal fin en mente, el Observatorio Legislativo presenta a continuación insumos y recomendaciones derivadas de la Mesa de Expertos Retos de la legislación y política Anticontrabando en Colombia:

Involucrar más activamente al sector privado y la ciudadanía

Existe desconfianza entre los sectores público y privado a pesar del interés mutuo por acabar el contrabando. Es necesario incorporar el conocimiento y experiencia de empresas y gremios en la elaboración de política pública y legislación en la materia. El trabajo con comerciantes pequeños, medianos, con autoridades locales y la vinculación con el ciudadano del común en las regiones es fundamental. Se deben crear espacios de trabajo conjunto para la orientación, socialización y comprensión de las normas con la ciudadanía y los funcionarios locales.

Generar los canales de comunicación adecuados con gremios, industrias y comerciantes de todos los tamaños permitirá no

sólo superar la desconfianza sino aprovechar los conocimientos y experiencias de todos los sectores. A modo de ejemplo, cabe destacar que el proyecto de ley propone que todos los bienes decomisados sean destruidos. Ante esto, el sector de grasas y aceites advierte que los costos e impacto ambiental de esto sería perjudicial.

Fortalecer procedimientos y erradicar la corrupción

Resulta prioritario no sólo fortalecer la normatividad sino generar procesos institucionales efectivos, protocolos de gestión de la información y mejorar la capacidad de respuesta. Se necesita atender las falencias en el entrenamiento y capacitación de funcionarios. Estos juegan un papel fundamental, no sólo por sus funciones – por ejemplo el personal de inspección- sino por su discrecionalidad en la interpretación de la ley. Algunos incluso no conocen la norma. Ante esto, resulta vital la creación y seguimiento a medidas estrictas de control interno para garantizar la adopción efectiva de los programas propuestos. Estamos hablando entonces de una política pública integral. La ley debe complementarse con medidas como herramientas tecnológicas efectivas para el control, como los escáneres tan necesarios en los puertos marítimos. Se debe además auditar el cumplimiento de las normas y permisos y generar canales efectivos de comunicación. En muchos casos, la aplicación de las normas actuales se hace imposible ante la corrupción y las debilidades en infraestructura y capacidad estatal. Sin embargo, las fallas en las normas también facilitan fenómenos de contrabando y competencia desleal. La corrupción debe entonces, ser atacada desde ambos frentes: las normas y los procesos internos en cada institución.

La ley es una parte, pero no toda la solución

Se debe diferenciar entre lo formal y lo sustancial, pues no todo se resuelve con una ley. La represión -aumento de penas y multas- es muy importante, pero no es la única medida que debe tomarse. Fortalecer los procedimientos es una estrategia tanto necesaria como urgente puesto que, a modo de ejemplo, no existen mecanismos institucionales adecuados para diferenciar claramente los errores aduaneros de los fraudes intencionales o del crimen organizado. Existen además propuestas complementarias como la creación de Centrales de Riesgo con la participación tanto pública como privada.

Asunto de fronteras y de cultura de la legalidad

A modo de ejemplo, se destacó que los subsidios y el diferencial de precios con Venezuela son un problema serio, que debe abordarse tanto diplomática como técnicamente a nivel interno y bilateral. Con otras fronteras también debe abordarse el tema estratégicamente, desde múltiples frentes. La vida de los ciudadanos en las fronteras termina siendo una realidad muy distinta al resto del país, por lo que se requiere un análisis y políticas diferenciales. Sin embargo, el asunto no es sólo un problema de las fronteras sino de cultura de la legalidad en todo el país y de capacidad del Estado para enfrentar el fenómeno desde todas sus aristas: social, económica, seguridad, entre otros.

El tema no ha sido posicionado como relevante

A pesar de ser de alto impacto, el contrabando sigue teniendo aceptación cultural y laxitud estatal. Hoy no es una prioridad en la agenda política: ni desde el Gobierno ni desde el Congreso.

Coordinación interinstitucional

Las entidades públicas no pueden seguir trabajado desarticuladamente. El proyecto de ley tiene esfuerzos importantes en este sentido pero se necesita más trabajo. Los asistentes coincidieron en la necesidad de retomar la creación de una Mesa Técnica que coordine todas las entidades estatales competentes para tomar medidas en contra del contrabando. Se discutió que esta Mesa debe garantizar su relevancia con el liderazgo de la Presidencia de la República, por ejemplo desde el nuevo Ministerio de la Presidencia. Deben superarse las diferencias "internas" en el Estado, pues muchas entidades no quieren ser coordinadas (subordinadas) de las otras en esta materia y por ello resulta difícil la articulación de esfuerzos y el intercambio de información. Se debe además incluir a los ministerios que trabajaron en la anterior propuesta de ley para evitar que se mantenga la fragmentación de competencias y se pueda lograr una sincronización de esfuerzos.

Coordinación y trabajo conjunto en el sector privado

Al igual que en el sector público, en las empresas y gremios también existen diferencias que dificultan la coordinación, incluso al interior de un mismo sector económico. Se hace necesario entonces la gestión de proyectos conjuntos como un pacto de transparencia empresarial realmente amplio; también se deben consolidar canales de comunicación estables y fortalecer espacios ya existentes como las coaliciones empresariales contra el contrabando, para hacerlos más incluyentes y aumentar su impacto.

Énfasis en prevención, control y seguimiento interno

Tanto la legislación como la política nacional y local deben orientarse hacia la prevención y el control, trabajando de la mano con el sector privado y la ciudadanía con un enfoque inclusivo pero también exigiendo un papel fundamental de la ciudadanía para facilitar la sanción, el control, las denuncias y la prevención. Aumentar las penas sin capacidad de implementación y sin énfasis preventivo no resuelve nada.

Atención integral a la población y presencia del Estado

En buena medida la relación con el contrabando proviene de situaciones económicas precarias y de zonas estratégicas con pocas alternativas productivas. La presencia del Estado en estas zonas de manera integral, con todos los servicios y garantías, es urgente. La promoción de la convivencia ciudadana, el combate al microtráfico y las bandas criminales también son fundamentales.

Actualización del Estatuto Aduanero

Este ha sido un llamado de diversos actores del sistema, tanto públicos como privados. El actual Estatuto Aduanero debe ser revisado, tanto en su contenido (laxitud de algunas de sus disposiciones) como en los criterios y capacidades de implementación (tiempos de respuesta, protocolos y procedimientos).

Descentralización junto con acompañamiento nacional

La lucha anticontrabando es también un asunto de aplicación efectiva del principio constitucional de descentralización junto con un necesario acompañamiento nacional en términos de implementación de política pública para la gestión productiva, la seguridad, la atención a población vulnerable y la cultura ciudadana. Fortalecer las capacidades locales y generar un acompañamiento efectivo de las entidades del orden nacional serán una estrategia efectiva no sólo para combatir el contrabando sino para aprovechar el potencial de las regiones, especialmente las de frontera, fomentando la capacidad productiva en los territorios.

VIDEOCOLUMNAS

EXPERTOS INVITADOS



Alejandro Vera
Vicepresidente ANIF

Haga click aquí para ver el video o
escanee el código QR



Hernando Tatis
Coordinador de Asuntos Legales en el Comercio
Programa de Transformación Productiva

Haga click aquí para ver el video o
escanee el código QR





CRÉDITOS

Dirección General: Marcela Prieto Botero
Directora del Observatorio: Marcela Escandón Vega
Asistente de Investigación: Susana Hoyos Pinedo
Practicantes: Daniela Cuéllar, Sebastian Nohra y Sören Bories
Edición: Marcela Escandón Vega y Camila Salcedo
Redacción: Daniela Cuéllar y Marcela Escandón Vega
Diagramación: Diana Díaz y Edgar Barrera
Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A – 29, Bogotá D.C., Colombia. PBX:
(571) 317 7979, ext. 135 – 130, Fax 317 7989.
Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org