



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1120

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 23 DE 2017

(noviembre 15)

Cuatrenio 2014-2018 Legislatura 2017-2018

Primer Período - Sesión Ordinaria

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día quince (15) de noviembre del dos mil diecisiete (2017), se reunieron en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senadora Roosevelt Rodríguez Rengifo, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Amín Hernández Jaime
Barreras Montealegre Roy Leonardo
Enríquez Maya Eduardo
Enríquez Rosero Manuel
Gerlén Echeverría Roberto
López Hernández Claudia
López Maya Alexander
Morales Hoyos Viviane
Rodríguez Rengifo Roosevelt
Serpa Uribe Horacio
Varón Cotrino Germán
Vega Quiroz Doris Clemencia.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán
Galán Pachón Juan Manuel
Gaviria Vélez José Obdulio
Rangel Suárez Alfredo
Valencia Laserna Paloma

Dejaron de asistir los honorable Senadores:

Benedetti Villaneda Armando
Motoa Solarte Carlos Fernando

El texto de las excusas son las siguientes:

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Bogotá, D.C., 15 de noviembre de 2017

Senador
ROOSEVELT RODRÍGUEZ
Presidente Comisión Primera
Senado de la República de Colombia

Asunto: Excusa inasistencia – Sesión del 15 de noviembre de 2017 de la Comisión Primera del Senado de la República

Por medio de la presente me permito excusar mi inasistencia a la sesión del día 15 de noviembre de 2017 de la Comisión Primera del Senado de la República citada a las 10:00 am., toda vez que hago parte de la subcomisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 08 de 2017 Senado – 016 de 2017 Cámara "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz", y fui citado de 8:00 am a 11:30 am., en el Ministerio del Interior.

Atentamente,

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

La Secretaría informa que se ha registrado quórum decisorio.

Siendo las 11:00 a. m., la Presidencia manifiesta:

“Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión”.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

Cuatrienio 2014-2018 Legislatura 2017-2018

Día: miércoles 15 de noviembre de 2017

Lugar: Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional Primer Piso

Hora: 9:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación de actas

Acta número 16 del 10 de octubre de 2017, Gaceta del Congreso número 991 de 2017; Acta número 17 del 17 de octubre de 2017, Gaceta del Congreso número 1011 de 2017; Acta número 18 del 24 de octubre de 2017; Acta número 19 del 25 de octubre de 2017; Acta número 20 del 31 de octubre de 2017; Acta número 21 del 1º de noviembre de 2017; Acta número 22 del 14 de noviembre de 2017.

III

Consideración y votación de proyectos en primer debate

1. Proyecto de ley número 34 de 2017 Senado, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las personerías municipales.

Autor: honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*.

Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 667** de 2017.

Ponencia primer debate: **Gaceta del Congreso número 760** de 2017.

2. Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.

Autora: honorable Senadora *Viviane Morales Hoyos*.

Ponente primer debate: honorable Senadora *Viviane Morales Hoyos*.

Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 735** de 2017.

Ponencia primer debate: **Gaceta del Congreso número 877** de 2017.

3. Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil. (Indignidad Sucesoral).

Autores: honorables Representantes *Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Alberto Cuenca Chau, María Fernanda Cabal, Édward David Rodríguez, Álvaro Hernán Prada, Fabián Gerardo Castillo, Hernando José Padauí, Jorge Enrique Roza, Santiago Valencia González*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*.

Publicación proyecto original: Gaceta del Congreso número 613 de 2017.

Texto aprobado en plenaria: **Cámara Gaceta del Congreso número 492** de 2017.

Ponencia primer debate Senado: **Gaceta del Congreso número 775** de 2017.

4. Proyecto de ley número 20 de 2017 Senado, por medio de la cual se reforma el Decreto 1421 de 1993 en relación con la remuneración de los alcaldes locales y los ediles de Bogotá.

Autor: honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*.

Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 601** de 2017.

Ponencia primer debate: **Gaceta del Congreso número 760** de 2017.

5. Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.

Autores: honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Paola Holguín Moreno, Daniel Cabrales Castillo, Jaime Amín Hernández, Thania Vega de Plazas, Honorio Henríquez Pinedo, Alfredo Rangel Suárez, Nohora Tovar Rey, Susana Correa Borrero, Alfredo Ramos Maya*, honorables Representantes **Óscar Darío Pérez, Pierre Eugenio García, Hugo Hernán González**.

Ponente primer debate: honorable Senador *Alfredo Rangel Suárez*.

Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 582** de 2017.

Ponencia primer debate: **Gaceta del Congreso número 746** de 2017.

6. Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, por medio del cual se reduce el Congreso de la República de Colombia, y se hace más eficiente el gasto público.

Autores: honorables Senadores *Fernando Araújo Rumié, Alfredo Ramos Maya, Carlos Felipe Mejía Mejía, Ernesto Macías Tovar, Paola Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Susana Correa Borrero, Orlando Castañeda Serrano, Nohora Tovar Rey, Thania Vega de Plazas*, honorables Representantes *Samuel Hoyos, Pierre García, Federico Hoyos, Fernando Sierra*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Paloma Valencia Laserna*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 647* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 872* de 2017.

7. Proyecto de ley número 62 de 2017 Senado, por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios.

Autores: honorables Senadores *Alfredo Ramos Maya*.

Ponente primer debate: honorable Senador *José Obdulio Gaviria Vélez*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 647* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 901* de 2017.

8. Proyecto de ley número 40 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorable Senador *Luis Fernando Duque García*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Carlos Fernando Motoa Solarte*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 630* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 876* de 2017.

9. Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil. (Libertad para testar).

Autores: honorables Representantes *Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez López, Jorge Enrique Roza, José Ignacio Mesa Betancur*.

Ponente primer debate: honorables Senadores *Germán Varón Cotrino*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 602* de 2017.

Texto aprobado plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso número 560* de 2017.

Ponencia primer debate Senado: *Gaceta del Congreso número 909* de 2017.

10. Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el Adulto Mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorable Senador *Nidia Marcela Osorio Salgado*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Roberto Gerlén Echeverría*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 733* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 943* de 2017.

11. Proyecto de ley número 125 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Defensa de los Niños, Niñas, y Adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Senador *Eduardo Enrique Pulgar Daza*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Roberto Gerlén Echeverría*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 795* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 983* de 2017.

12. Proyecto de ley número 97 de 2017 Senado, por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria.

Autores: honorable Senador *Rosmery Martínez Rosales*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Carlos Fernando Motoa Solarte*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso número 735* de 2017.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso número 943* de 2017.

13. Proyecto de ley número 30 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 888 de 2017.

Autores: honorables Senadores *Paloma Valencia Laserna, Jaime Amín Hernández, Alfredo Rangel Suárez, Carlos Felipe Mejía Mejía*.

Ponente primer debate: honorable Senador *Jaime Amín Hernández*.

Publicación proyecto original: Gaceta del Congreso número 629 de 2017.

Ponencia primer debate Senado: Gaceta del Congreso número 717 de 2017.

IV

Elección tres (3) miembros de la Comisión Primera, integrantes de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales
(Artículo 18 de la Ley 1864 de 2017)

V

Lo que propongan los honorables Senadores

VI

Anuncio de proyectos

VII

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Honorable Senador *Roosvelt Rodríguez Rengifo*.

El Vicepresidente,

Honorable Senador *Horacio Serpa Uribe*.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día, cerrada esta y sometida a votación es aprobado por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

II

Consideración y aprobación de actas

Acta número 16 del 10 de octubre de 2017, *Gaceta del Congreso* número 991 de 2017; Acta número 17 del 17 de octubre de 2017, *Gaceta del Congreso* número 1011 de 2017; Acta número 18 del 24 de octubre de 2017; Acta número 19 del 25 de octubre de 2017; Acta número 20 del 31 de octubre de 2017; Acta número 21 del 1° de noviembre de 2017; Acta número 22 del 14 de noviembre de 2017.

La Presidencia abre la discusión de las Actas: Acta número 16 del 10 de octubre de 2017, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 991 de 2017; Acta número 17 del 17 de octubre de 2017, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1011 de 2017; cerrada esta, y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad.

La Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión si aceptan modificar el Orden del Día para pasar al punto IV elección tres (3) miembros de la Comisión Primera, integrantes

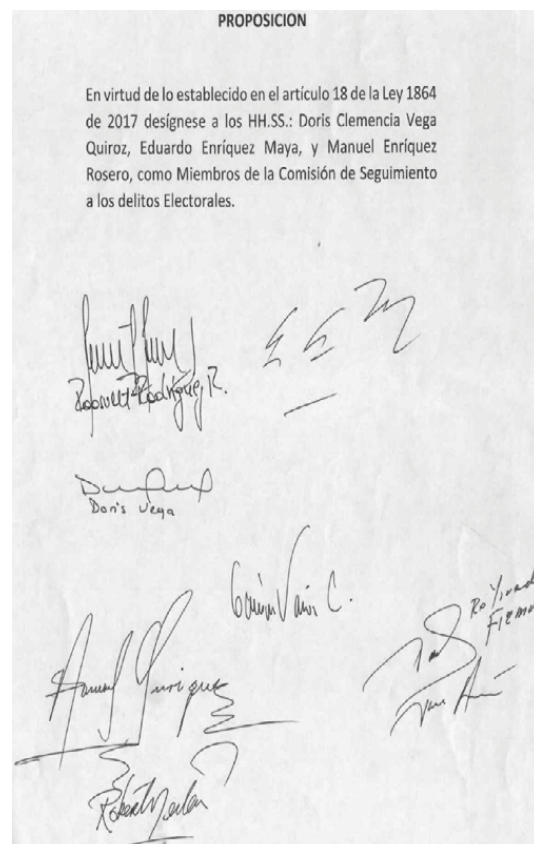
de la Comisión de Seguimiento a los delitos electorales (artículo 18 de la Ley 1864 de 2017), para el primer punto, a lo que respondieron afirmativamente por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaría da lectura al siguiente punto del Orden del Día.

IV

Elección tres (3) miembros de la Comisión Primera, integrantes de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales
(Artículo 18 de la Ley 1864 de 2017)

La Secretaría da lectura a la siguiente proposición.



La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia López Hernández:

Gracias presidente, yo le rogaría en un tema tan delicado, delitos electorales y garantías electorales, que haya por lo menos 1 de los 3 miembros de la Comisión sea de los partidos de oposición, digamos el Polo Democrático o el Verde, porque me parece que queda desequilibrada 3 miembros del Gobierno para vigilarse entre sí.

Yo le rogaría que haya una composición equilibrada de la Comisión.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Sigue la discusión de la proposición, para la elección de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales conformada en la proposición por el doctor Eduardo Enríquez, la doctora Doris Vega y el doctor Manuel Enríquez Rosero, sigue la discusión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alexander López Maya:

Muy buenos días colegas, en el mismo sentido que lo ha planteado la Senadora Claudia, nosotros hemos sido enfáticos desde nuestra llegada al Congreso como Polo democrático de la necesidad de hacer un cambio estructural a nuestro sistema electoral.

Casi que la mayoría de proyectos que se han presentado a la reforma del sistema electoral ha sido el Polo Democrático Alternativo y tengo que reconocer que el Partido Verde en el mismo sentido lo ha planteado.

No sería de buen recibo para nosotros en aras de construir esfuerzos colectivos, que estas colectividades, especialmente el Polo Democrático pues se quede por fuera de una comisión de estas.

Yo insistiría en que la proposición que ha hecho la Senadora Claudia sea tenida en cuenta y cualquiera de los 2 miembros, ya sea el Polo Democrático o el Partido Verde hagamos parte de esa comisión, y en su defecto se proceda entonces por parte de quienes están postulando estos 3 nombres, se modifiquen y nos incluyan a uno de los dos, yo no tendría ningún problema si la Senadora Claudia López quiere participar en esa Comisión.

Así que lo planteo en esos términos, muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Amín Hernández:

Gracias, Presidente, yo quisiera hacerle una pregunta antes de la intervención que será muy corta en todo caso, al señor Secretario, el origen y la naturaleza de esta Comisión es accidental, legal, me gustaría que nos pudiera ilustrar un poquito para darle un par de expresiones.

Secretario:

Sí, señor Presidente, la Ley 1864 en su artículo 18 conforma esa comisión donde están las altas cortes y el Fiscal, el Procurador, el Defensor del Pueblo, algunos miembros del Consejo de Estado, está inclusive dice así para ser textual:

Confórmese la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales la cual deberá sesionar mínimo una vez cada seis meses con el fin de

evaluar, proponer y modificar la política criminal electoral descrita en el artículo anterior. La Comisión será conformada por:

1. El Fiscal General de la Nación o su delegado.
2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
3. El Procurador General de la Nación o su delegado.
4. El Presidente de la Sección Quinta del Consejo de Estado o su delegado.
5. El Defensor del Pueblo o su delegado.
6. El Registrador Nacional del Estado Civil.
7. El Director General de la Policía Nacional.
8. Tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera.
9. Tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera.

Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional cuatro (4) meses antes del día de las elecciones presentarán ante la Comisión de Seguimiento el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.

Esta es una comisión legal conforme a la ley, como les decía, en la Comisión Primera de la Cámara como la norma lo dice quien lo designa, el mismo artículo, la Ley 5ª le faculta a la mesa directiva para designar cuantas comisiones quieran, la mesa directiva de la Comisión Primera quiso poner a consideración del pleno esta Comisión Legal.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Amín Hernández:

Bueno, ya escuchando el alcance de la norma por boca del Secretario, sería ilógico que el principal partido de oposición en Colombia no tuviera 1 integrante, 1 representante en esa Comisión, yo mismo un poco por la buena fe y la amistad y el respeto hacia el colega Eduardo Enríquez Maya firmé la proposición en donde se nominaban a estas 3 personas, pero realmente en un escenario además de un año electoral como el 2018 que habrá elecciones parlamentarias y de Presidente, muy seguramente de primera y segunda vuelta, esta Comisión tendrá una relevancia importante y nos gustaría que nuestro partido tuviese asiento en esa Comisión.

Es, creo, que de elemental justicia que la oposición pueda estar representada en esa Comisión accidental según lo ha leído el señor Secretario y yo agradecería incorporar a uno de los miembros del Partido Centro Democrático como integrante de esa Comisión, Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

La elección de los miembros de esta Comisión ha sido anunciada desde hace 2 semanas, desde el viernes hace 15 días, van a ser 15 días, fecha en la que se convocó esta Comisión y reunión a la que fue invitado el doctor Eduardo Enríquez, fuera de las 3 personas que están en la proposición, ningún otro Senador ha manifestado su deseo, su voluntad de querer participar en esta Comisión.

Solo quienes están allí lo han expresado, el doctor Eduardo que ya fue a una de las reuniones de la Comisión por invitación del Consejo de Estado, el doctor Manuel Enríquez y la doctora Doris Vega, fuera de ellos ningún otro Senador había expresado su voluntad, su deseo, de participar en esta Comisión.

Por esa razón se presentó la proposición que ha sido suscrita por 7 Senadores de los que están presentes hoy en la Comisión.

En ese sentido entonces solo procedería el retiro de la proposición si la mayoría de los que la suscribieron así lo solicitan, si no es de esa manera doctor Amín, mi obligación es continuar con el debate de la proposición que ha sido leída y puesto en consideración.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Amín Hernández:

No, con todo el respeto por, repito, la invitación que me hiciera el Senador Eduardo Enríquez Maya yo pediría que retiraran mi firma de esa proposición, por las consideraciones que aquí expuse.

Y si el señor Presidente insiste como acaba de anunciar en que va a poner a consideración la proposición, obviamente solicitaría votación nominal frente a la misma.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Así se hará doctor Amín, se retira su firma de la proposición y vamos a votar.

Se cierra la discusión sobre la proposición, señor Secretario sírvase abrir el registro para votar la proposición sobre la integración de la Comisión de Delitos Electorales.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable senadora Claudia López Hernández:

Es que yo insistiría, no sé quiénes sean los demás firmantes, le agradecería a la Secretaría si nos informa, pero comentábamos aquí con el Senador Alexander López, los dos por lo menos es la primera vez que escuchamos, lamento mucho si fue por un problema de atención antes, pero yo no había escuchado nunca antes sobre que íbamos a conformar esta Comisión, ni nunca una pregunta de quiénes estábamos interesados.

Entonces, yo sí les pediría que no se haga esto a mansalva, pues tratemos de hacer un acuerdo, yo les rogaría a quienes la tienen suscrita, que la retiren, que nos permitan tratar de llegar a un acuerdo sobre la conformación, que no está hoy, varios aquí nos estamos enterando apenas y luego sí la sometamos a votación.

Pero le rogaría digamos que la retiren y nos permitan llegar a un acuerdo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Muchas gracias, señor Presidente, apreciados colegas, señor Presidente como bien lo informó la Secretaría, por mandato de la ley 1864 se crea una Comisión de Seguimiento a los Delitos de tipo Electoral, esa ley, doctor Roy, es supremamente nueva, y ya se leyó por Secretaría los miembros que conforman esa Comisión legal, legal.

A mí, doctor Serpa, me invito el Consejo de Estado para que haga parte en el estudio de las recomendaciones que posteriormente llegaron a la Corte Constitucional, y de esas recomendaciones doctora Claudia, la Corte las estimo en alto grado.

Recomendaciones que salieron con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Contraloría, la Registraduría, la Defensoría del Pueblo y el Congreso.

Yo asistí, firme el documento, y me siento ampliamente satisfecho por los resultados que en gran parte los recogiera la Corte Constitucional.

Yo, doctora Claudia no tengo ningún problema en abrir paso a cualquier compañero o compañera que quiera llegar a esa comisión, yo me sentiría dignamente bien reemplazado por cualquiera de mis colegas.

Esa es una comisión que se reúne cada 6 meses y por supuesto, por la función y por los integrantes es una entidad de suprema importancia.

De manera que cuenten conmigo apreciados colegas de la Comisión Primera con el retiro de mi nombre en la proposición, o mejor el retiro de la proposición para que ustedes tengan a bien analizar y recomendar los 3 nombres que deben hacer parte de esa comisión legal. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Muchas gracias señor Presidente, muy brevemente, de la misma manera, yo no tengo ningún inconveniente retirar mi nombre, aquí hemos estado ya casi 4 años trabajando de la mayor armonía, pues no vamos a tener un disgusto por esta elección, de tal manera que ojalá podamos

elegir dentro del mayor consenso señor Presidente, el mejor acuerdo, que vayan cualquiera de los 3 compañeros que representen a esta comisión, yo me sentiré bien representado con cualquiera de ellos que se designe Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Secretario, antes de avanzar en esta discusión le ruego indicarme desde que fecha se ha enunciado la elección de esta Comisión.

Secretario:

Señor Presidente, desde el Orden del Día para el martes 7 de noviembre ha figurado en el Orden del Día el punto Elección de 3 miembros de la Comisión Primera, integrantes de la Comisión de Seguimiento de los Delitos Electorales, artículo 18 de la Ley 1864 del 2017, hasta la fecha, todos los órdenes del día han figurado ese punto señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Ante el retiro de 2 de los postulados en la proposición para hacer parte de esta Comisión.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable senadora Doris Clemencia Vega Quiroz:

Presidente muy breve, de igual manera que los 2 compañeros que fueron postulados junto con quien les habla, pero si quisiera dejar como la constancia de que los minoritarios también tenemos derecho de estar en esta comisión, por lo tanto, en aras de la cordialidad y de un mejor entendimiento, pero también de trabajar en equipo, retiro mi nombre.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

La comisión hay que nombrarla hoy, hay que designarla, no queremos que vuelva a ver otra convocatoria y nos quedemos sin representación allá, y que alguno de nosotros tenga que asistir por invitación como le toco al doctor Eduardo Enríquez en la sesión de esa comisión hace 15 días.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlén Echeverría:

Para postular en nombre del doctor Enríquez Maya entre los 3 integrantes de esa comisión a nombre del Partido Conservador.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

Señor Presidente yo propongo a los mismos 3 distinguidos miembros de esta Comisión que acaban de renunciar.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez:

Gracias señor Presidente, para proponer el nombre del doctor Jaime Amín.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable senadora Claudia López Hernández:

En el mismo tono del doctor Serpa, muy amablemente les agradezco los 3 miembros postulados a cambio aceptar renunciar y retirar la proposición, lo solicite yo en el ánimo de que tengamos un tiempo más, hasta la próxima sesión esperaré yo para llegar a un acuerdo y proponer los nombres.

Entonces yo sugiero que retiremos la proposición, nos comprometamos a quienes estemos interesados postularnos ante la Secretaría, tratar de llegar a un acuerdo y en la próxima sesión ver si se puede someter a votación o no, pero no sigamos discutiendo sobre el tema que hemos acordado retirar.

La Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión Primera de Senado si aceptan el retiro de la proposición de la elección tres (3) miembros de la comisión primera, integrantes de la comisión de seguimiento a los delitos electorales a lo que respondieron afirmativamente por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaria da lectura al siguiente punto del Orden de Día.

III

Consideración y votación de proyectos en primer debate

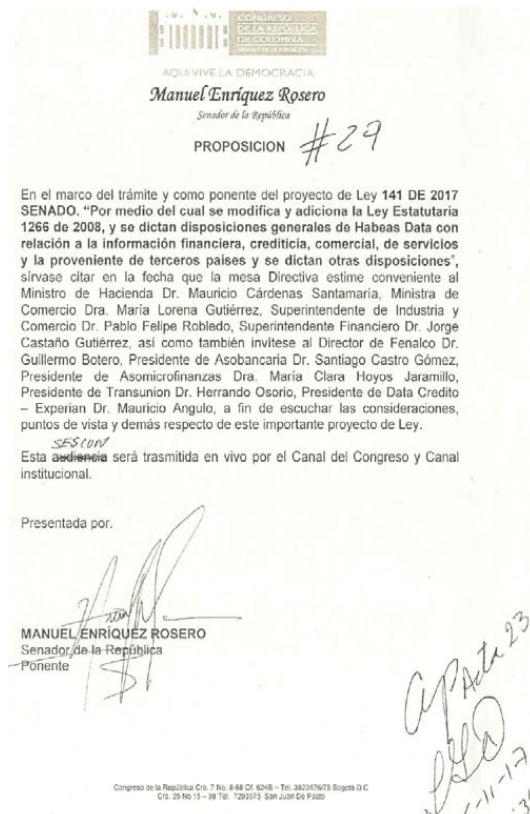
Proyecto de ley número 34 de 2017 Senado, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.

La Secretaria da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Señor Presidente yo le rogaría unirme en su favor, como la próxima semana estamos definiendo de acuerdo a las decisiones que la mesa directiva tome las audiencias, las sesiones, yo le pediría que por favor antes de empezar por los proyectos pudiéramos leer unas proposiciones que están allá y anunciar los proyectos, porque el tiempo no nos va alcanzar.

La Secretaria da lectura a la siguiente proposición:



La Presidencia abre la discusión de la proposición leída cerrada esta y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

La Presidencia abre la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 34 de 2017, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.

La Presidencia concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias señor Presidente, le voy a pedir a la mesa directiva que, atendiendo y a los compañeros, las urgencias y las prioridades del día de hoy la plenaria que esta por arrancar, mi obligación, fruto de mi compromiso con distintos de los compañeros que están aquí de construir inmediatamente unas proposiciones modificatorias de la reforma política, precisiones, unos adjetivos, unas frases, que el equipo legislativo nuestro está concentrado en eso.

Y como quiero que este proyecto de los personeros tenga el tiempo que se merece y no presentarlo a las volandas, en lo que tiene que ver con los defensores de derechos humanos, le rogaría al señor Presidente que aplazáramos la discusión para la próxima semana, una vez que hayamos podido evacuar JEP, reforma política

y esos temas que tienen ocupada mi oficina legislativa, si les parece a los compañeros.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

El doctor Roy tiene razón, la plenaria esta citada, estamos esperando que avancemos en la apertura del registro allá en esa plenaria y por supuesto hay algunos otros temas que es necesario consensuar entre los miembros de la comisión. Fue aplazada para las 12 del día la plenaria.

En ese sentido vamos anunciar los proyectos para la próxima sesión.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaria se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión ordinaria:

Consideración y votación de proyectos en primer debate

Procedimiento Legislativo especial para la Paz

(Acto Legislativo número 01 de 2016)

1. **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2017 Senado, 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una Paz, estable y duradera.**

Consideración y votación de proyectos en primer debate

(Procedimiento Ordinario)

1. **Proyecto de ley número 34 de 2017 Senado, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.**
2. **Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.**
3. **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil. (Indignidad Sucesoral).**
4. **Proyecto de ley número 20 de 2017 Senado, por medio de la cual se reforma el Decreto 1421 de 1993 en relación con la remuneración de los Alcaldes Locales y los Ediles de Bogotá.**
5. **Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.**

6. **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado**, por medio del cual se reduce el Congreso de la República de Colombia, y se hace más eficiente el gasto público.
7. **Proyecto de ley número 62 de 2017 Senado**, por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y Funcionarios.
8. **Proyecto de ley número 40 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.
9. **Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil. (Libertad para Testar)
10. **Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado**, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el adulto mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.
11. **Proyecto de ley número 125 de 2017 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal para la Defensa de los niños, niñas, y adolescentes y se dictan otras disposiciones.
12. **Proyecto de ley número 97 de 2017 Senado**, por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria.
13. **Proyecto de ley número 30 de 2017 Senado**, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 888 de 2017.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable senador Eduardo Enríquez Maya:

Señor Presidente, señores Senadores, el doctor Roy Barreras ponente del proyecto de enmienda constitucional que tiene que ver con la reforma política, nos ha dicho que eso es que un consenso con la finalidad de que esta reforma política sea de utilidad.

En tal virtud señor Presidente y doctor Roy, no hemos presentado una proposición, que la tengo en mis manos buscando por lo menos que se celebre una audiencia pública, no se presentó, confiando en que el consenso llegue a feliz término en la reforma política. Eso es lo primero.

Lo segundo señor Presidente, yo quiero pedir a su señoría y a mis colegas doctora Viviane, doctor Galán, la dispensa por lo menos para asistir como observador a esas sesiones porque nos van a citar hoy o mañana nuevamente a la Comisión de Seguimiento Electoral, pero si no la tengo, yo

por lo menos mandare una disculpa, porque mi afán es única y exclusivamente representar a la Comisión Primera del Senado, muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias Presidente, para confirmar lo dicho por el Senador Eduardo Enríquez a propósito del consenso, he comprometido mi palabra con el Partido Conservador para recoger con mi firma la proposición que está pendiente a propósito de la confirmación de las listas y a la parte del consenso.

De manera que con eso podremos avanzar y le agradezco mucho la no necesidad de las audiencias gracias al consenso, la posibilidad de avanzar, porque de otra manera simplemente no habría ninguna posibilidad de hacerlo, de manera que cuenten con esa modificación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Repito, como la representación de la Comisión Primera es ser una comisión legal, Comisión Legal, yo quiero saber si tengo la dispensa hasta tanto se elija a los colegas.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A eso me iba referir doctor, para pedirle al doctor Eduardo Enríquez que asista, acepte la invitación que se le hace para asistir a la sesión de la próxima reunión de la comisión de Seguimiento de Delitos Electorales en representación de la comisión Primera hasta tanto podamos hacer la elección que corresponde.

La Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión Primera de Senado, si aceptan que el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, represente a la Comisión Primera ante la comisión de seguimiento a los delitos electorales mientras la Comisión hace la lección y respondieron afirmativamente por unanimidad.

VII

Negocios sustanciados por la Presidencia

Anexo número 1. 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 relacionada con el Comercio Exterior, incluyendo las recomendaciones que en materia de política criminal se hacen al Congreso de la República en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Firmado *Marcela Abadía Cubillos*, Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

ANEXO N° 1

Evolución de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior correspondiente al contrabando

PRIMER INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL
OBSERVATORIO DE POLÍTICA CRIMINAL
DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO



Primer informe sobre la evolución de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior correspondiente al contrabando

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal

Consejo Superior de Política Criminal
Observatorio de Política Criminal
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Justicia y del Derecho

Bogotá, D.C., septiembre de 2017

Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento.

Citar: CSPC (2017). *Primer informe sobre la evolución de la criminalidad económica correspondiente al contrabando*. Bogotá, D.C.: Observatorio de Política Criminal.

Índice de ilustraciones:

Gráfica 1. Distorsión Contrabando abierto (2011-2015) 25
 Gráfica 2. Contrabando técnico Subfacturación (2011-2015) 27
 Gráfica 3. Contrabando técnico Sobrefacturación (2011-2015) 27
 Gráfica 4. Contrabando técnico cambio de procedencia (2011-2015) 27
 Gráfica 5. Contrabando técnico cambio de subpartida (2011-2015) 28
 Gráfica 6. Indicador de distorsión (2011-2015) 29
 Gráfica 7. Evolución legislativa del delito de contrabando en Colombia 45
 Gráfica 8. Total de aprehensiones por contrabando en Colombia (2009-2016) 47
 Gráfica 9. Valores totales de aprehensiones por contrabando en Colombia (2009-2016) 48
 Gráfica 10. Total de aprehensiones por contrabando por departamentos (2009-2016) 48
 Gráfica 11. Valores Total de aprehensiones por contrabando por departamentos (2009-2016) 49
 Gráfica 12. Cantidad de aprehensiones por capítulo arancelario desde 9.000 a 62.000 registros (2009-2016) 53
 Gráfica 13. Cantidad de aprehensiones por capítulo arancelario desde 3.000 a 7.000 registros (2009-2016) 54
 Gráfica 14. Valor de aprehensiones por capítulo arancelario desde \$125.000'000.000 COP hasta \$619.000'000.000 COP (2009-2016) 55
 Gráfica 15. Valor de aprehensiones por capítulo arancelario desde \$24.000'000.000 COP hasta \$96.000'000.000COP (2009-2016) 56
 Gráfica 16. Número de actuaciones totales en contrabando por delitos (2009-2016) 57
 Gráfica 17. Número de actuaciones totales en contrabando y delitos relacionados por Departamentos (2009-2016) 58
 Gráfica 18. Total casos de ingresos en contrabando por años (2009-2016) 59
 Gráfica 19. Total casos de ingresos en contrabando por departamentos (2009-2016) 59
 Gráfica 20. Total casos difundidos de operaciones sospechosas por años (2011-2017) 60
 Gráfica 21. Número de reportes de Operaciones Sospechosas por años (2011-2017) 60
 Gráfica 22. Ingresos totales por actividades relacionadas por contrabando (2013-2016) 61
 Gráfica 23. Ingresos totales por actividades relacionadas por contrabando (2013-2016) 62
 Gráfica 24. Correlación de otros delitos asociados al de Contrabando (2013 – 2016) 62

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN 6
 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 7
 3. OBJETO DEL INFORME 8
 3.1. Objetivo general 8
 3.2. Objetivos específicos 9
 4. METODOLOGÍA 9
 4.1. Revisión documental 11
 4.2. Análisis cuantitativo 12
 4.3. Análisis cualitativo 12
 4.3.1. Apoyo con fuentes de medios de comunicación 12
 4.3.2. Estudio de caso 13
 4.4. Alcance y limitaciones 13
 4.5. Definición de parámetros de medición 13
 5. CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO CRIMINAL 14
 5.1. Antecedentes 14
 5.2. Conceptualización 17
 5.2.1. Bien Jurídico tutelado del Orden económico y social 18
 5.2.2. Definición delictiva 19
 5.2.3. Perspectiva económica del fenómeno 22
 5.3. Magnitud del fenómeno 24
 5.3.1. Análisis del contexto nacional 24
 5.3.2. El contrabando en la Región Caribe: estudio de caso 29
 6. REACCIÓN INSTITUCIONAL CONTRA EL FENÓMENO CRIMINAL 37
 6.1. Administrativa 37
 6.2. Político-criminal 39
 6.2.1. Criminalización primaria 41
 6.2.2. Criminalización secundaria 47
 6.2.3. Criminalización terciaria 61
 6.3. Hallazgos en medios de comunicación 63
 7. CONCLUSIONES PARA LÍNEA BASE 64
 7.1. Variables para línea base 68
 8. RECOMENDACIONES 69
 8.1. Prevención 69
 8.2. Disuasión 71
 8.3. Neutralización 71
 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 72
 ANEXOS 77

<p>Mapa 1. Ruta bajo influencia de la organización criminal Los Pachehencas..... 35</p> <p>Mapa 2. Cantidad de aprehensiones por departamentos (2009 y 2016) 50</p> <p>Mapa 3. Valores de Cantidad de aprehensiones por departamentos (2009 y 2016) 51</p> <p>Tabla 1. Solicitudes de información 11</p> <p>Tabla 2. Evolución de la legislación desde s. XIX..... 42</p> <p>Tabla 3. Total aprehensiones (2009-2016) 52</p> <p>Tabla 4. Valor de aprehensiones (2009-2016)..... 54</p> <p>Tabla 5. Número de noticias por modalidad de transporte..... 63</p> <p>Tabla 6. Número de noticias por tipo de mercancía y lugar de procedencia..... 63</p>	<p>Siglas</p> <p>CSJ Consejo Superior de la Judicatura</p> <p>CSPC Consejo Superior de Política Criminal</p> <p>DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</p> <p>DIPOL Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia</p> <p>DPCP Dirección de Política Criminal y Penitenciaria</p> <p>FND Federación Nacional de Departamentos</p> <p>FGN Fiscalía General de la Nación</p> <p>INPEC Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario</p> <p>MJD Ministerio de Justicia y del Derecho</p> <p>OPC Observatorio de Política Criminal</p> <p>POLFA Policía Fiscal y Aduanera</p> <p>UIAF Unidad de Información y Análisis Financiero</p>
--	--

distintas actividades dentro del proceso de investigación se hayan adelantado con la colaboración de esta institución, tanto en la identificación de variables para el análisis cuantitativo de este informe, como en aclaraciones de tipo operativo o procedimental relativo al contrabando que se requirieron a medida que se recolectó la información de las distintas entidades.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El contrabando es un fenómeno que hace parte de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior, el cual presenta elementos de alta complejidad que funcionan bajo una lógica de cadena de valor empresarial. Esto quiere decir que varios comportamientos se eslabonan para que un bien salga o entre del país, contemplando distintas infracciones aduaneras, en el transporte, el acopio, la comercialización y el consumo de mercancías. De manera paralela, el beneficio económico que se va obteniendo de estas actividades se reinvierte para garantizar el normal funcionamiento de la operación criminal.

Esta complejidad del contrabando parte también del entorno en el que se desarrolla. Existen factores de distinta naturaleza que inciden en que la cadena de valor no sea la misma, tales como las condiciones geográficas, tecnológicas, regulatorias, económicas, entre otras. De ahí que es relevante advertir que el impacto del fenómeno no es el mismo en todas las fronteras o zonas francas del país y por ello se plantea la necesidad de la articulación de actores del orden nacional y territorial en la concurrencia de las políticas públicas, en al menos tres aspectos:

- Económico*, debido a la afectación de los ingresos corrientes de la nación y el mercado, lo cual se relaciona con la política comercial, fiscal y monetaria;
- Cultural*, en tanto hay una propensión a la normalización del contrabando y otros ilícitos vinculados como el lavado de activos o la corrupción, demanda de consumo informal y otros problemas derivados; y
- De salud pública y ambiental*, puesto que, de acuerdo a las mercancías comercializadas en este fenómeno, puede afectar la salud pública y el ambiente.

Se ha considerado necesario priorizar el contrabando, frente a todas las expresiones de criminalidad económica asociadas con el comercio exterior, por tres razones: (i) luego de una exploración bibliográfica preliminar, se comprobó que la información disponible sobre el fenómeno de contrabando es insuficiente si se compara con la información de otro tipo de fenómenos que pueden estar relacionados con las prácticas comerciales en frontera. Esta ausencia de información hace que sea especialmente interesante priorizar el fenómeno de contrabando ya que, de esta manera, se estaría empezando a suplir un vacío de información que dificulta la toma de decisiones de política pública; (ii) el fenómeno de contrabando, visto como fenómeno y no como tipo penal, involucra una cadena de comportamientos que suelen agrupar otros fenómenos delictivos y no delictivos, y (iii) porque una interpretación armónica de la norma con toda la ley 1762 (y su exposición de motivos) permite concluir que la preocupación del Legislador es justamente el fenómeno del contrabando, de manera que éste se asume como prioritario.

1. PRESENTACIÓN

Respetados Presidentes de las Comisiones Primera y Segunda del Senado de la República, y Primera y Segunda de la Cámara de Representantes.

Respetada Comisión de Coordinación Interinstitucional de Control de Lavado de Activos—CCICLA.

El Consejo Superior de Política Criminal—CSPC, por intermedio de su Observatorio, ha elaborado su primer informe sobre la evolución de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior, específicamente sobre el fenómeno del contrabando. La encomienda de esta labor por parte del Legislador, mediante el art. 46 de la Ley 1762 de 2015, también conocida como *Ley Anticontrabando*, es vista por la Secretaría Técnica del CSPC como un reconocimiento al esfuerzo que hace este órgano asesor del Gobierno Nacional por la racionalización de la política criminal colombiana.

El tema no es menor. Se trata de un fenómeno criminal, que afecta el orden y la seguridad económica de la nación y sus territorios. Entendemos las razones por las que esta serie anual de informes debe hacerse; por esta razón, con el ánimo de generar certeza sobre si la labor institucional y la privada están impactando materialmente la ocurrencia del contrabando, se ha visto la necesidad de construir indicadores que den cuenta de ello. De esta manera, el Congreso y el CCICLA recibirán informes mucho más sintéticos en los que se mostrarán las variaciones y se describirán situaciones que deban resaltarse.

Para alcanzar esa meta, como punto de partida, el Observatorio de Política Criminal—OPC identificó dos dimensiones que deben ser comprendidas para entender la cuestión criminal del contrabando: el fenómeno como un hecho social susceptible de ser definido y caracterizado; y la reacción institucional a dicho fenómeno. Estas dos dimensiones son exploradas en el presente informe a partir de análisis cualitativos y cuantitativos, y de allí emergen las variables que deben ser objeto de estudio y monitoreo, para un informe posterior en el que se definirá técnicamente la línea base y los respectivos indicadores.

Este informe se desarrolla a través de ocho secciones que incluyen (i) la presente introducción, (ii) el planteamiento de la investigación y (iii) el objeto del informe; se expone (iv) la metodología, (v) una caracterización del fenómeno criminal, el cual contiene los antecedentes, la conceptualización, los parámetros de medición y la magnitud del fenómeno; luego (vi) la reacción institucional administrativa y político criminal contra este fenómeno, detallando su criminalización primaria, secundaria y terciaria, (vii) las conclusiones y (viii) las recomendaciones.

El presente documento recoge el esfuerzo interinstitucional de las entidades que integran el Consejo, pero también de entidades comprometidas en la lucha contra el contrabando, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—DIAN y la Policía Fiscal y Aduanera—POLFA, quienes merecen ser reconocidas por el interés de que este informe se concretara. En pro de observar este fenómeno desde la corresponsabilidad, se resalta el rol que ha desarrollado la POLFA en la materia, de ahí que

3.2. Objetivos específicos

- Realizar una caracterización de la magnitud del fenómeno del contrabando en Colombia en el período 2009-2016.
- Identificar la respuesta de instituciones del Estado frente al fenómeno criminal.
- Establecer un conjunto de variables que definan la consolidación de una línea base a partir de la cual se monitoreará la evolución del fenómeno criminal.

4. METODOLOGÍA

El presente informe desarrolla un estudio descriptivo a partir de un análisis mixto de información cuantitativa y cualitativa, para lo cual se desarrollaron varias fases que contempló:

- a. La recopilación de información, que incluye la priorización territorial, la identificación de los instrumentos para el acopio de la información, el abordaje en terreno, revisión documental, solicitud de datos.
- b. La sistematización.
- c. El análisis de la información.
- d. La formulación de hallazgos.

Durante la investigación se emplearon técnicas como la revisión documental, análisis de variables, dos entrevistas a profundidad, un grupo focal, observación en calle y un breve caso de estudio del Caribe Colombiano desde el punto de vista del *mercado criminal*.

Teniendo en cuenta que el contrabando funda sus elementos constitutivos desde la colonia (Roca, 2003)(Laurent, 2011; 86), luego de algunos siglos es evidente que persisten problemas que aún no han sido superados (v.gr. porosidad fronteriza), lo cual expresa una preocupación por las debilidades y retos de la institucionalidad al respecto. También ha sido identificado por algunos expertos⁴ cómo la forma tradicional en la que se ejecuta el contrabando ha facilitado algunas dinámicas y rutas de otros delitos como el lavado de activos, el narcotráfico, la trata de personas, entre otras: "El incremento del contrabando se hizo extensivo a la cocaína y desde ese momento éste se utiliza para el lavado de activos de la venta de drogas en el exterior" (Zapata Sabogal, Montes, & Rodríguez, 2012, pág.1) (González-Plazas, 2008). Problemáticas estructurales como las anotadas demandan esfuerzos en varios frentes institucionales, no solamente desde la reacción sino también desde la prevención.

Observar el fenómeno desde la prevención del delito implica una oportunidad para analizar y crear estrategias bajo el principio de corresponsabilidad entre diversos sectores del Estado y el sector privado, a través de los principales tipos de políticas públicas:

⁴ Entrevista a profundidad 1.

Es clave determinar el contrabando como prioridad en el análisis, pues como se anotó, son varios los fenómenos criminales que pueden desprenderse de él y relacionarse con operaciones de comercio exterior. Esta definición de prioridades responde también a los recursos disponibles para responder con la competencia legal establecida. Lo que se propone entonces, es un cumplimiento racionalizado y progresivo de la obligación legal en cabeza del Consejo Superior de Política Criminal establecida en el artículo 46 de la Ley 1762 de 2015.

La exposición de motivos del proyecto legislativo que concluyó con la sanción de ley 1762 de 2015 no presenta las razones que derivaron en la obligación del CSPC de presentar un informe anual al Congreso. A pesar de esto, una lectura de la norma permite entender que el legislador busca conocer la evolución de esta criminalidad económica específica y determinar el impacto que esta ley ha tenido sobre el fenómeno de contrabando. Un análisis del alcance de esta disposición permite inferir que el Congreso pretende que el CSPC dé cuenta de comportamiento o los cambios de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior de un período a otro. Por lo cual sería necesario que la investigación abarcara al menos dos componentes: el estado inicial, y el estado al que transita o transitó a lo largo de los últimos años.

Pensar en términos estratégicos el monitoreo periódico de algunas variables relacionadas con el contrabando, permitirá entregar al Congreso informes anuales mucho más sintéticos del fenómeno, e inclusive posteriormente, le permitirá al Consejo Superior de Política Criminal evaluar el impacto de la política criminal en materia de prevención.

En consecuencia, este primer informe anual desarrolla una caracterización del fenómeno criminal y del registro de la reacción institucional. Esto se realiza a partir de la exploración de los antecedentes y la conceptualización del fenómeno, así como también del estado actual e inicial del fenómeno criminal; en el cual, se prioriza la descripción de la evolución del contrabando para el período de 2009 a 2016; esto último, de acuerdo con los datos suministrados por la DIAN, la POLFA, el FGN, el CSI, la UJAF y el INPEC.

Sumado a esto, es oportuno reconocer el esfuerzo que han realizado diversas entidades como la POLFA y, por lo tanto, se pretende rescatar el acumulado que tienen entidades del Estado en la materia.

3. OBJETO DEL INFORME

3.1. Objetivo general

Consolidar una línea de base, a partir de la cual se dé cuenta de las transformaciones del fenómeno del contrabando y los impactos que logra la reacción institucional en su contra.

4.1. Revisión documental

Para tener claridad cuando se hace referencia al fenómeno del contrabando en el país, se realizó una amplia revisión documental, cuyo tesoro principal para la búsqueda fue "Contrabando en Colombia" en una primera fase se encontraron 58 documentos, los cuales tienen el carácter de insumos institucionales, tesis de grado y artículos de revistas. En una segunda fase, se exploró fuentes bibliográficas relevantes realizada por la Federación Nacional de Departamentos –FND, que en total suma aproximadamente 98 fuentes. Se identificaron también documentos internacionales de los cuales el 71% son específicamente acerca del contrabando de tabaco.

Se logró rastrear análisis y estudios sobre el tema en Colombia a partir de 1978. Estos análisis surgen desde las ciencias económicas, principalmente, para somarse ejercicios que lo abordan desde áreas como la historia, el derecho y la administración pública. En los registros se encontraron 27 documentos cuya naturaleza es institucional, otros 14 se ubican en tesis de grado, de los cuales sólo dos son doctorales, y el resto pertenecen a artículos de revistas. Además, se encontró un documental en el registro filmico nacional de *Protagonistas en movimiento*, titulado "A trescientos metros retén". La mayor parte de los documentos encontrados son de carácter analítico; otra importante proporción hacen referencia a caracterización de este fenómeno y sólo 9 tratan sobre medición.

Sumado a esto, es relevante exponer aquí que, en las últimas décadas, la gestión del conocimiento institucional ha tenido un mayor volumen con temas sobre lavado de activos y narcotráfico, dejando al contrabando en un plano no tan relevante. Sin embargo, son fenómenos que en ocasiones podrían estar relacionados, tal como se alcanza a observar en algunos resúmenes y también lo expone la Ley 1762 de 2015.

En lo concerniente a la territorialización, los resultados encontrados arrojaron un número significativo en la Región Caribe, particularmente en La Guajira. Lo cual refleja que el contrabando ha contado con mayor visibilización en esta zona y ha incidido en aspectos institucionales y culturales (González-Plazas, 2008). Por esta razón, se consideró relevante adelantar un análisis cualitativo específico.

En las solicitudes de información que se realizaron a las entidades competentes en el tema, se indagó acerca de investigaciones, informes o estudios sobre la prevención, detección y el análisis, en relación con operaciones delictivas de comercio exterior, que puedan tener relación directa o indirecta con actividades de contrabando, lavado de activos y actividades relacionadas. Pero en este punto no se recibió respuesta de ninguna de las entidades.

Tabla 1. Solicitudes de información

Entidad	VARIABLES SOLICITADAS Anexo A	Entregados Número de Aprehensiones Valor de aprehensiones Lugar	Períodos registrados 2009-2017	Análisis e investigaciones
DIAN - POLFA				No

- a. *política fiscal*, por el abordaje frente al ingreso y el gasto de los recursos, relacionada con la inversión, los impuestos;
- b. *política monetaria*, por la regulación de precios, tasas de interés y la circulación de dinero;
- c. *política cambiaria*, por la regulación de las tasas de cambio;
- d. *política comercial*, debido a la definición del mercado, aranceles, estrategias antidumping;
- e. *otras políticas*, como aquellas orientadas a la conservación de los ecosistemas desde la protección de la fauna y flora en materia ambiental, o de salud pública por el impacto que puede generar el consumo de productos sin las licencias adecuadas en la vida de las personas.

Por las múltiples dimensiones que tiene el contrabando, en su particular forma como se constituye el intercambio de mercancías y sus efectos, su evolución depende de cómo se orienten y regulen las políticas expuestas líneas arriba.

De otro modo, aunque la Ley que ordena el desarrollo de este ejercicio de seguimiento al contrabando se expide en 2015, año en que se daría inicio a la exploración de una línea de base, se ha considerado prudente realizar el análisis estadístico desde 2009 para observar posibles tendencias, correlaciones y prospectivas. De ahí que la temporalidad de este informe está delimitada, en los casos en los que la información estaba disponible y completa, desde el 2009 al 2016. Adicionalmente, se consideró de importancia revisar los antecedentes históricos e institucionales que han regulado este fenómeno.

Para ello, se solicitó información estadística a las entidades competentes en la materia en el período mencionado. El reporte de la DIAN, la POLFA, la FGN y el CSJ reportan para todos estos años. La UIAF desde 2011 y el INPEC desde 2013 para el registro de *Favorecimiento al contrabando* y desde 2015 *Contrabando y Favorecimiento de servidor público*.

De aquí que el cuerpo del documento se concentra, en primer lugar, en la caracterización del fenómeno criminal, y en segundo lugar, en la reacción institucional. Lo cual se desarrolla a partir de los siguientes elementos: i) qué es el contrabando y cuáles han sido sus antecedentes, ii) a partir de la información disponible cuál ha sido su comportamiento en los últimos años y iii) qué arroja el registro de las instituciones en materia de criminalización secundaria y terciaria.

Gran parte del contenido del informe hace referencia a la evolución del fenómeno en términos cuantitativos. Sin embargo, éste se complementa al tiempo con las observaciones realizadas en el mercado informal, la información suministrada en las entrevistas y el grupo focal. De otro modo, en el aparte 5.3.2 se realiza una profundización territorial del fenómeno, el cual se constituye en un breve estudio de caso: El contrabando en la Región Caribe, en el cual se observan algunos elementos del contexto local. A continuación, se expone el desarrollo de las técnicas empleadas y la definición de los parámetros de medición para describir el fenómeno.

Fiscalía General de la Nación	Anexo A	Número de actuaciones Número de noticias criminales Tipo de delito según artículo en el Código Penal Lugar	2009-2017	No
Consejo Superior de la Judicatura	Anexo A	Número de ingresos Número de egresos Lugar	2009-2017	No
UIAF	Anexo A	Número de ROS	2011-2017	No
INPEC	Anexo A	Número de ingresos Número de egresos Lugar según artículo en el Código penal	2009-2017 ²	No

Fuente: Observatorio de Política Criminal

4.2. Análisis cuantitativo

Se revisó la Ley 1762 de 2015 y el Decreto 390 de 2016 y se identificaron alrededor de 300 variables que se podrían agrupar en 30 categorías, que implica acciones tanto administrativas como legales. Esto se ilustra en el anexo A. Con base en esta identificación, se solicitó el rastreo de estas variables a las entidades que tienen competencia en el tema: POLFA, DIANA, UIAF, CSJ, FGN e INPEC. De esta gestión se logró trabajar con variables generales como ingresos, egresos, temporalidad y georreferenciación, con lo cual se puede hacer un análisis longitudinal simple desde el 2009 al 2016.

4.3. Análisis cualitativo

Para complementar el informe, además del análisis de fuentes secundarias y con el fin de ahondar en factores relevantes propios de las dinámicas cotidianas, se elaboraron instrumentos para el levantamiento de información a partir de las siguientes categorías analíticas: caracterización, rutas, fenómenos adjuntos, dinámicas en los últimos años, políticas. Este análisis fue limitado debido a las restricciones que tiene el MID en materia de recursos financieros y técnicos. A pesar de esto, se realizaron dos entrevistas a profundidad: con un experto en abordaje territorial del fenómeno, otro en análisis social. También, se realizó un grupo focal con algunos asesores en materia de política criminal. Además, se sustrajeron algunos elementos relevantes del contexto nacional de algunas reuniones que se llevaron a cabo con el sector privado.

4.3.1. Apoyo con fuentes de medios de comunicación

Se realizó un rastreo sobre las noticias que han publicado los medios de comunicación. Se pretende observar modalidades, analizar la visibilidad y percepción del contrabando, específicamente en Colombia. Para ello, se toma como referencia los meses de enero a junio de 2017.

² La información suministrada por INPEC comprende desde el año 2009. Sin embargo, sólo a partir de 2013 se encuentran registros sobre personas privadas de la libertad por delitos de contrabando.

En este levantamiento de información, se encontraron desde febrero a junio del año en curso alrededor de 1200 noticias, gran parte de estas se repetían o estaban relacionadas con otros países. Se realizaron algunos filtros con los siguientes criterios: Lugar de procedencia, destino, lugar de la aprehensión, cantidad, modalidad, entre otras. Para el ámbito colombiano, se sistematizaron 61 casos. De los cuales 55 fueron prensa virtual, 4 noticieros de televisión y dos de otros medios. Estas fuentes reportan 6 noticias de capturas, 25 de contrabando abierto, 6 de contrabando técnico, 3 de corrupción, 2 de organización criminal y 4 con delitos asociados.

4.3.2. Estudio de caso

Con el ánimo de ilustrar una situación específica de una región del país, se seleccionó la Región Caribe por las múltiples referencias que señalan a esta zona del norte colombiano como un escenario con condiciones que facilitan el contrabando: frontera, puertos, arraigo cultural del fenómeno, presencia de criminalidad organizada. Lo anterior no es ninguna clase de estigmatización, se trata solamente de una descripción analítica de hechos a partir del enfoque de *mercado criminal* que ha sido usado por el Centro de Inteligencia Prospectiva –CIPRO de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia –DIPOL.

4.4. Alcance y limitaciones

Cumplir con el objetivo de este informe implica hacer un rastreo y levantamiento de la información de diversas fuentes. A partir de la información encontrada en la revisión bibliográfica y en la consolidación de datos suministrados por diversas entidades del Estado relacionadas con el tema, se logró hacer una comprensión de: i) los antecedentes del fenómeno y qué es, ii) la evolución normativa y político criminal, y iii) descripción de la magnitud y comportamiento de la distorsión, y de la reacción institucional. Se identificaron variables que sirvieron de referencia para describir algunos comportamientos en estos últimos años y analizar algunos cambios del mismo.

Una de las grandes limitaciones que se tienen es que, por la estructura de los datos, no se logró hacer correlaciones con otros fenómenos delictivos, tampoco se logró hacer un estudio longitudinal de más de diez años en el cual se podría ver la evolución en relación o a la par con los cambios normativos. Asimismo, para medir la distorsión del mercado en Colombia, se recomienda emplear diversas metodologías; pero en este caso, por la escasez de datos oficiales para todo el conjunto del mercado no sectorizado, sólo fue posible describir la distorsión del mercado con la *metadología espejo*³, abordada por la DIAN, en el periodo de 2011 a 2015, dado que era la información disponible.

4.5. Definición de parámetros de medición

Para realizar una exhaustiva medición y seguimiento de la evolución del fenómeno del contrabando, la revisión de literatura sugiere emplear diversos métodos a la vez. Esto, debido a la dificultad de

³ Este concepto se desarrolla más adelante, ver en el numeral 5.3.1

que ver con el sistema mercantilista español, generó una inquietud respecto a su permanencia después del establecimiento de la república e incluso hasta la actualidad”.

Durante este periodo, y en adelante, la Costa Caribe, desempeñó un papel fundamental en la comunicación y el comercio. La gran apertura al mar con unas características topográficas favorables como bahías y puertos naturales permitió el ingreso de embarcaciones extranjeras de pequeño y mediano calado. Esto facilitó el intercambio comercial de ultramar, logrando el vínculo de características geográficas de la península de la Guajira con el ejercicio de dinámicas socioculturales, en la que el comercio moldeó las relaciones sociales de este territorio. Ejemplo de ello, es la extracción y comercialización espontánea de perlas de los nativos, cuya mercancía era altamente valorada porque se estimaba su “hermosura en segundo lugar después de las de Oriente Silvestre” (Gutiérrez, 2010, pág. 116). “[D]urante el medio siglo que precedió a la independencia este territorio adquirió una significativa y estratégica importancia a nivel mercantil que le permitió figurar como el centro de disputas entre las metrópolis europeas.” (Gutiérrez, 2010, pág. 184).

Al apreciar la Corona española este punto estratégico comercial y las dinámicas internacionales que ahí se gestaban, a mediados del siglo XVIII se crean las Reformas Borbónicas españolas que, en principio, buscaban restaurar el poder de la monarquía sobre los territorios de ultramar, para lo cual pretendía fortalecer el monopolio comercial en un escenario que carecía de capacidad naviera y mercantil para abastecer todo el territorio nacional⁴. Entonces, ante un panorama en el que, por un lado, la Corona ha perdido soberanía en esta área del Caribe y reconocimiento frente los nativos, y por otro, frente a la incapacidad de abastecer las necesidades del territorio y el abandono del Estado central; las comunidades crearon dinámicas autónomas de comercio con ingleses, holandeses y franceses, y con ello el Caribe se convierte en un punto muy importante en el desarrollo comercial del país. De ahí que la Corona luego busca monopolizar estas relaciones a través de la creación de las Reformas Borbónicas.

Estas condiciones en una nación fragmentada geográfica y políticamente fue un detonante para focos de resistencia y conflictos. Lo anterior “terminó favoreciendo los intereses de los poderes locales (elites, funcionarios públicos, militares, líderes nativos) e impulsando algunos mecanismos de resistencia como el contrabando, que permitían la sobrevivencia de diversos espacios del Caribe y la generación de prácticas socioculturales que logran el sostenimiento activo de una autonomía frente a los lineamientos comerciales de la legislación hispana” (Gutiérrez, 2010, pág. 187)

Como el interés del Estado colonial no coincidía con el de los sectores asociados al contrabando, fue difícil para las autoridades ejercer control en la zona. Ante la incapacidad de la Corona de abastecer los territorios del Caribe y la ausencia en materia de condiciones de bienestar, los nativos de la costa tenían buen reconocimiento con otros países, más aún cuando se habían forjado lazos de confianza más allá de los comerciales con los extranjeros franceses, ingleses y holandeses, que venían de las

⁴ “El Caribe de tierra firme experimentó un alivio al sistema cerrado y monopolizador de la corona española. No sólo por los precios menos costosos, sino también por la variedad y la constancia con que llegaban los generos a las costas de tierra firme, el contrabando se erige como una necesidad para los habitantes del Caribe” (Gutiérrez, 2010, pág. 193).

obtención de información y la calidad de aquellos datos que se logran habitualmente a través de registros institucionales o herramientas de percepción de actores involucrados con el fenómeno.

Las investigaciones realizadas en torno al seguimiento del contrabando de tabaco han utilizado metodologías como las siguientes: preguntar a los expertos; identificar hábitos de consumo; monitorear el comercio y comparar las ventas de productos con el consumo mediante encuestas y análisis econométricos (Merriman, 2005). Además de esto, se puede obtener mayor información al acudir a las entidades responsables del control fronterizo y la supresión de la actividad criminal.

Este tipo de propuestas metodológicas deben ser contempladas con estudios sobre seguimiento o monitoreo del fenómeno. En este caso, a pesar de las grandes limitaciones para la obtención de información veraz y oportuna, se proponen unos parámetros de seguimiento específicos.

Como se mencionó, para el desarrollo de este trabajo se contempló una primera fase de recopilación de información. A partir de la documentación hallada, se organizó la información a partir de tres criterios que se desarrollan a lo largo del documento: (i) bibliografía sobre la genealogía y conceptualización del fenómeno, (ii) un marco normativo extenso que contempla leyes, decretos y acuerdos oficiales relacionados con el fenómeno del contrabando, lo cual permite observar la evolución del cuerpo legal hasta hoy (desde 1823 a la fecha), y (iii) la representación gráfica de la información suministrada por las diversas entidades que intervienen en el fenómeno, desde el 2009, con datos acerca de los lugares de aprehensión de mercancías y en qué territorios se han adelantado investigaciones y judicializaciones, así como también las mercancías decomisadas y las rutas.

Es así como a partir de esta información se observa el comportamiento espacial del fenómeno, los tipos de mercancías, el comportamiento de las distorsiones del comercio exterior en Colombia, y principalmente de las importaciones, cantidades y avalúo de las aprehensiones. También se ha considerado relevante observar los cambios institucionales y las reformas normativas en este tema.

5. CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO CRIMINAL

5.1. Antecedentes

El fenómeno del contrabando reviste una alta complejidad debido a que integra mercados de diversa naturaleza blindados por las redes sociales que se tejen a su alrededor, al punto que, en algunos territorios es muy delegada la franja de su consideración como un fenómeno legal o ilegal. Las dinámicas comerciales ilegales asociadas a este fenómeno en nuestro país, asimismo, se remontan a tiempos desde la colonia (Roca, 2003; Laurent, 2011).

El hecho de que el contrabando haya persistido durante tanto tiempo ha sido objeto de estudios desde distintas disciplinas como la historia, la economía y el derecho. Lo cual, para Laurent (2005, pág. 156), “la premisa según la cual la existencia del contrabando durante el período colonial tenía

<p>islas del Caribe. Además, el Caribe colombiano funcionaba como ruta obligada para el tránsito de mercancías al resto de Sur América.</p> <p>Poco a poco, el tejido de alianzas y negociaciones en este tipo de actividad económica se fue instaurando en los patrones sociales y culturales de la región. De ahí que el contrabando era más que una "práctica ilegal", en la cual también algunos criollos terminaron involucrados. A pesar que hubo una campaña de pacificación enviada al Virrey en 1723, ésta "no tuvo éxito debido a que a las autoridades locales no les convenía la sujeción de los indios, pues ello impedía el libre desarrollo del trato ilícito" (Gutiérrez, 2010, pág. 48). Es así como, tanto la generación de riqueza y poder, como de resistencia al sistema colonial para garantizar bienestar particular o colectivo, se dieron en torno al contrabando.</p> <p>Un aspecto que claramente puede destacarse como actos de corrupción, es que, para el desarrollo del contrabando había "vínculos de la esfera administrativa como medio para facilitar su puesta en práctica. Las represalias contra las autoridades que participaban en el contrabando implicaban con frecuencia, la destitución del cargo o la imposición de multas, sin embargo, estos castigos fueron medidos por los atenuados criterios y los vínculos de amistad que el funcionario podía tener con quienes les hacían las investigaciones" (Gutiérrez, 2010, pág. 195).</p> <p>Este tipo de comportamientos no se dio solamente en La Guajira, sino en los otros territorios donde se comercializaba de esta forma. Por ejemplo, como Cartagena era un puerto español, las mercancías de contrabando ingresaban por la isla de Barú. El caso de Santa Marta no era tan diferente, éste fue puerto autorizado por la Corona española hasta mediados del siglo XVIII, de ahí que para sufragar las necesidades locales la ciudad se proveía con contrabando abierto. Pese a la restrictiva política mercantil, los funcionarios locales con frecuencia registraban las dificultades que atravesaba la provincia para mantenerse provista de los géneros necesarios para la supervivencia de la población. Ante esto se recurre al contrabando como su mayor fuente de aprovisionamiento y acumulación de riqueza y bienestar. Es por ello que las poblaciones del Caribe desarrollaron prácticas sociales y estrategias económicas que en la cotidianidad les permitía beneficiarse del contexto político y económico del entorno (Andert, 2012).</p> <p>Más adelante, en el período post-independiente de la Nueva Granada, y desde otras latitudes del país, continuaban los problemas de oferta y abastecimiento. No había una industria nacional robusta y, por tanto, las limitaciones de su oferta no alcanzaban a cubrir la demanda de la época. "La producción nacional de manufacturas artesanales cubriría algunas de las necesidades locales, pero esta producción no era competitiva en cuanto a precio, cantidad, calidad, variedad o cobertura espacial alcanzada, frente a los bienes importados" (Laurent, 2011, pág. 92).</p> <p>Entre estos bienes que se requerían y que ingresaban al país por contrabando se destacan: azúcar, sal, harinas y tabaco, espejos, cuchillos, pólvora y armas. El café, el cacao y el palo de tinte, cacao, quina y plátano.</p> <p>Llama la atención que en esta época en los registros de los archivos el decomiso de fusiles es casi nulo, "por necesidad nacional, rigió una exención de derechos a la importación de fusiles hasta 1825,</p>	<p>cuando se consideró oportuno que su adquisición fuera exclusiva del gobierno" (Laurent, 2011, pág. 100). Es importante este punto resaltar que, si bien al país ingresaban fusiles de manera irregular, no aparecen en los registros debido al contexto de posguerras independentistas y la necesidad de proveer de una reserva disponible de armas, por lo que el abastecimiento por medio del contrabando también es relevante como complementario a procesos mercantiles formales.</p> <p>Es en esta complementariedad, que en la época post-independiente se presta gran atención a las principales fuentes de rentas que contribuyen a los ingresos nacionales. De ahí que cobra importancia la regulación comercial emergente pues definió dos asuntos: (i) al hecho de no pagar los aranceles se le denominaba "fraude" porque que atenta contra la renta de aduanas, y (ii) a la comercialización de productos prohibidos era denominado como "fraude a las otras rentas nacionales". A partir de estos elementos, se fue configurando la definición de contrabando: "comercio o producción de géneros prohibidos por las leyes a los particulares" y de "introducción o exportación de géneros sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente" (Laurent, 2011).</p> <p>En 1822 y 1832, el Diccionario de la Real Academia Española aportó como primera definición: "[c]omercio de géneros prohibidos por las leyes de cada estado, y los géneros y mercaderías prohibidas", a la que seguían otras, pero no la referente al no pago de los derechos aduaneros, es decir, al fraude a la renta de aduanas. "Por su parte, en la edición de 1842 del Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, de Joaquín Escriche (Madrid), sí figura esta segunda acepción" (Laurent, 2005), por lo cual se podría inferir que en esta época se le denominaba fraude.</p> <h3>5.2. Conceptualización</h3> <p>Si bien el lugar de enunciación de este informe es desde una mirada político criminal, hay que anotar que una aproximación al contrabando debe tener en cuenta las políticas comerciales de un país en la medida en que se diseñan y ejecutan políticas y estrategias arancelarias para la protección de los mercados internos. Si al exportar o importar se prescinde de estas regulaciones, se incurriría en una actividad no avalada por el Estado. A este tipo de prácticas se les ha denominado como <i>contrabando</i>. Podría señalarse entonces, que la persecución penal del contrabando se encuentra claramente definida por la política comercial y la regulación aduanera y/o arancelaria.</p> <p>Frente a la conceptualización del contrabando se podría decir que hay consenso. Diversas fuentes, tanto documentales, históricas y legales llegan al mismo punto; mientras que la mayor discusión se presenta en qué tan restrictivas o no deben ser las políticas comerciales, así como la investigación y judicialización; para evitar, desestimular o neutralizar este fenómeno.</p> <p>En cuanto a la conceptualización, se identifican dos amplias categorías de contrabando, que a su vez cada una tiene elementos específicos que lo diferencian y describen su modus operandi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Contrabando abierto</i>: es el ingreso de mercancías que evitan el control aduanero para no pagar los tributos, IVA o derechos correctivos. Ello implica, que no presentan documentación o trámite de requerimientos por los puntos autorizados por la aduana nacional, tales como
--	---

puertos marítimos, terrestres, aeropuertos o puntos fronterizos. Esto representa un alto costo fiscal, debido al “detrimento de la producción nacional, el desempleo y la disminución de los ingresos tributarios” (Granada López & Sierra Reyes, 2016; Merriman, 2005). Este tipo de contrabando se realiza generalmente a partir de las siguientes modalidades: caravanas, menudeo, caletas (POLFA, 2017)

- *Contrabando técnico*: se diferencia del abierto porque no busca evadir la totalidad de los aranceles, sino el pago de una mínima parte o una menor proporción posible. Se realiza encubierto en modalidades como la subfacturación, cambio de sub-partida, cambio de origen, precios bajos, restricciones legales (Rivera & Hernández, 2013). Las principales modalidades⁵, según lo estipulado por la DIAN al realizar los análisis de distorsión del valor de las importaciones, son la subfacturación, sobrefacturación, cambio de procedencia y cambio de posición arancelaria, elusión tributaria legal (Granada López & Sierra Reyes, 2016).

Los perjuicios generados por estas dos modalidades de contrabando se entienden “asociados a la sostenibilidad y competitividad de sectores muy importantes de la economía nacional, como confecciones, textiles, hidrocarburos, alimentos, medicamentos, licores, calzado, cigarrillos, ganado, autopartes y metales” (DIAN, 2015, pág. 4) . Sin embargo, la lectura de dichas afectaciones debe ser entendida en el contexto del bien jurídico tutelado, como se expone a continuación.

5.2.1. Bien jurídico tutelado del Orden económico y social

El bien jurídico es el objeto básico de protección del derecho penal que recae sobre una determinada relación social concreta de carácter sintético que surge de la vida social (Bustos Ramírez & Hormazábal, 1999, pág. 27). Se constituye como un mecanismo para mantener la convivencia y respetar la dignidad humana de todos los individuos que cohabitan en sociedad. A través de la norma penal se les otorga una especial protección a estos bienes jurídicos, dentro de todos aquellos tutelados por el Estado, los cuales, son seleccionados por razones de política criminal. Por lo tanto, su referente definitorio será externo y se dará a partir del poder político, mediante la libertad de configuración del legislador. En un Estado Social y Democrático de Derecho, el bien jurídico consiste en un mecanismo de protección en cuanto identifica lo protegido por la norma penal y, adicionalmente, constata la vigencia de la necesidad de protección de tal bien tutelado por el Estado (Bustos Ramírez & Hormazábal, 1999). Asimismo, la teoría del bien jurídico se establece como un límite del derecho penal, evitando las desigualdades y discriminaciones, a través de la identificación de la relación social concreta protegida por el bien jurídico.

Dentro de la sistemática del delito, el bien jurídico se plantea como una herramienta importante que permite delimitar las conductas típicas de las atípicas por la ausencia (Hormazábal, 2007, pág. 58) de naturaleza jurídica del delito, entre otras funciones. A su vez, los bienes jurídicos se convierten un mecanismo para sistematizar las infracciones, y son considerados el criterio “menos inseguro” para clasificar los delitos, en cuanto permiten distinguir las clases de infracciones, y así la calidad o

⁵ Ampliar información en Granada López y Sierra Reyes (2016).

naturaleza del derecho afectado (Pérez, Derecho penal, Tomo III, 1984, pág. 11). Es así como resulta siendo la piedra angular de la seguridad jurídica y de la igualdad en las decisiones jurídicas. Los delitos contra el orden económico social, consagrados en el Título X de la parte especial del Código Penal, responden también, como es obvio, a este criterio de sistematización. Dentro de este título se agrupan y clasifican todas las conductas que se consideran contrarias al orden económico social. No obstante, el bien jurídico del orden económico social genera debates.

Sobre el bien jurídico del orden económico social cabe señalar, en primer lugar, que su carácter de bien jurídico colectivo o macrosocial⁶, a veces distrae el objeto de protección. Si bien, y como señala la doctrina, pueden servir para proteger y estar al servicio de bienes microsociales (como sería el patrimonio, el derecho de los consumidores, de los usuarios del sistema financiero, etc.) su protección se destina a esa regulación del Estado sobre las relaciones económicas, quien resulta titular del bien jurídico. Se ha entendido el bien jurídico del orden económico social como los aspectos industriales, comerciales, y demás actividades que afectan las relaciones económicas de la nación y de cualquiera de los ciudadanos (Cancino, 1983). A pesar de que se señala que no hay tal orden, éste se entiende como la distribución en el comercio y el consumo, la protección a las materias primas, el orden financiero, tributario, etcétera (Pérez, 1990, pág. 127).

5.2.2. Definición delictiva

La definición típica de la conducta no sólo establece la acción de importar o exportar, sino también señala unas modalidades y medios para su desarrollo. La Ley 599 de 2000 en el art. 319 tipifica el contrabando abierto, luego de su modificación por el art. 69 de la ley 788 de 2002 y luego por el art. 4 de la ley 1762 de 2015, siendo vigente de la siguiente manera:

Artículo 319. Contrabando. El que introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

En que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, o las ingrese a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso anterior.

⁶ Señala Tiedemann: *el delito económico se caracteriza por el hecho de que no sólo atenta contra intereses individuales, sino además contra bienes sociales supraindividuales del acacer económico, así como por el abuso de los instrumentos de la vida económica actual imprescindibles para su funcionamiento.* (Tiedemann, 1985, pág. 34)

La forma como ha sido tipificado el contrabando técnico es mediante la figura del fraude aduanero, un comportamiento que venía siendo denominado como “defraudación de las rentas de aduana” desde el 2000 y hasta la entrada en vigencia de la Ley 1762 de 2015:

Artículo 321. Fraude aduanero. El que por cualquier medio suministre información falsa, la manipule u oculte cuando le sea requerida por la autoridad aduanera o cuando esté obligado a entregarla por mandato legal, con la finalidad de evadir total o parcialmente el pago de tributos, derechos o gravámenes aduaneros o los que esté obligado en Colombia, en cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes del valor real de la mercancía incurrirá en pena de prisión de ocho (8) a doce (12) años, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará cuando el valor distinto de los tributos aduaneros declarados correspondiera a error aritmético en la liquidación de tributos, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en la ley.

La legislación del Código penal desde el 2000 también ha castigado de manera específica a los servidores públicos que colaboren con el contrabando abierto y técnico, y así se ha mantenido aun cuando el tipo penal se ha reformado en dos ocasiones (Ley 788 de 2002 y Ley 1762 de 2015):

Artículo 322. Favorecimiento por servidor público. El servidor público que colabore, participe, embarque, desembarque, transporte, distribuya, almacene, oculte, enajene o de cualquier forma facilite la sustracción, ocultamiento o disimulo de mercancías del control de las autoridades aduaneras, o la introducción de las mismas por lugares no habilitados, u omita los controles legales o reglamentarios propios de su cargo para lograr los mismos fines, cuando el valor real de la mercancía involucrada sea inferior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor real supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de prisión de nueve (9) a trece (13) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre mercancías en cuantía superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de nueve (9) a doce (12) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

Se tomará como circunstancias de agravación punitiva, que el sujeto activo tenga la calidad de Usuario Altamente Exportador (Altex), de un Usuario Aduanero Permanentemente (UAP), o de un Usuario u Operador de Confianza, de un Operador Económico Autorizado (OEA) o de cualquier operador con un régimen especial de acuerdo con la normativa aduanera vigente. Asimismo será causal de mayor punibilidad la reincidencia del sujeto activo de la conducta.

PARÁGRAFO. La legalización de las mercancías no extingue la acción penal.

La normatividad penal también ha castigado el favorecimiento al contrabando abierto, y si bien la norma ha sido modificada en tres ocasiones (Ley 788 de 2002, Ley 1111 de 2006 y Ley 1762 de 2015), es un comportamiento que existe en la legislación desde el 2000:

Artículo 320. Favorecimiento y facilitación del contrabando. El que posea, tenga, transporte, embarque, desembarque, almacene, oculte, distribuya, enajene mercancías que hayan sido introducidas al país ilegalmente, o que se hayan ocultado, disimulado o sustraído de la intervención y control aduanero o que se hayan ingresado a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, cuyo valor supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin superar los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a seis (6) años y multa del doscientos por ciento (200%) al trescientos por ciento (300%) del valor aduanero de la mercancía objeto del delito.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de seis (6) a diez (10) años, y multa del doscientos por ciento (200%) al trescientos por ciento (300%) del valor aduanero de la mercancía objeto del delito.

No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo al consumidor final cuando los bienes que se encuentren en su poder, estén soportados con factura o documento equivalente, con el lleno de los requisitos legales contemplados en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor real supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de prisión de once (11) a quince (15) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecida en este Código.

Además, la legislación penal amplió el número de comportamientos creando delitos específicos como los relacionados con hidrocarburos y sus derivados, mediante la Ley 788 de 2002 y luego modificado por la Ley 1762 de 2015.⁷

Como se aprecia, además de tipificar la práctica como un delito, también involucra partes de la estructura que lo hacen posible. De ahí que se incorpora el delito de favorecimiento y con énfasis también en favorecimiento por servidor público. Esto último hace pensar que se intenta neutralizar la relación de este fenómeno con el de corrupción, como un determinante o factor de incidencia de esta actividad económica. Por lo tanto, no sólo se está criminalizando el contrabando solamente, sino también otras acciones previas o posteriores que lo hacen posible.

5.2.3. Perspectiva económica del fenómeno

Como se trata de un fenómeno con una dimensión económica, el carácter ilícito de los intercambios comerciales responde a la oferta, demanda y canales de distribución. La dinámica bajo la cual se desarrolla y la dificultad de su intervención radica:

- Con relación a la oferta, en que quienes se dedican a este tipo de actividad delictiva la adoptan como su vía permanente de manutención, de manera que la desarrollan de forma constante y progresiva;
- Con relación a la demanda, en que está determinada por el bajo poder adquisitivo para acceder algunos bienes que son necesarios y costosos, o de consumo permanente, además de la baja educación o concientización de los consumidores.

Debido a la necesidad de poner en oferta la mercancía, la adulteración, imitación y falsificación son prácticas que acompañan al contrabando técnico. Estas son conocidas en la cultura de consumo lo cual facilita la circulación de las mercancías y del contrabando mismo. Para que esto sea posible, también inciden lógicas de corrupción.

⁷ Art. 319-1 Contrabando de hidrocarburos y sus derivados; art. 320-1 Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados; art. 322-1 Favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados.

Como se ha visto entonces, el contrabando es un fenómeno objeto de estudio e intervención del Estado. La razón para ello se funda en que este impacta directa e indirectamente en el bienestar de las personas. Gran parte de la literatura concuerda en que esta afectación es negativa, en tanto se constituye en un obstáculo en la competencia del mercado interno (dumping) así como también para el recaudo de recursos que contribuyen al presupuesto nacional (Granada López & Sierra Reyes, 2016; Rubio, 1995; Laurent, 2005; Rivera & Hernández, 2013; Merriman, 2005; Zapata Sabogal, Montes, & Rodríguez, 2012; Buehn & Reza Farzegan, 2012).

De acuerdo con esto, el análisis del contrabando en la teoría económica se ha orientado a observarlo en el marco de los desarrollos sobre el comercio internacional, en los cuales se han propuesto modelos de equilibrio general con supuestos económicos. Estos análisis han sido enfocados para comprender la relación proporcional del incremento de las políticas impositivas con el incremento del contrabando, lo cual recae en la redistribución de la renta de los países, cuando hay otras actividades de comercio legal (Gómez, 2016). No obstante, en situaciones donde el entorno carece de posibilidades de formalidad laboral, el contrabando en el inmediato plazo trae consigo esas condiciones de bienestar (Galdonfo, 2014, pág. 154) en materia de generación de empleo, como dinámica económica de generación de renta y también cuando “los consumidores responden a cambios de precios en demandas elásticas” (Gómez, 2016) (Sheikh, 1974); pero en el mediano y largo plazo, genera altos costos sociales.

De ahí que es importante tomar medidas de políticas públicas para evitarlo, así como también medidas disuasivas de factores que podrían facilitarlos, tal como es el caso de la corrupción. Varios autores soportan la premisa de que la corrupción es un canal facilitador del contrabando. Esto se funda en varias hipótesis como que, en el caso del contrabando, “... es más significativo el nivel de corrupción en un país que los diferenciales de precios” (Merriman, 2002, p.9); así como su importancia de abordarlo desde las políticas públicas, puesto que el contrabando de un país está directamente relacionada con su nivel de corrupción (Rivera & Hernández, 2013).

Es decir, que a mayor nivel de corrupción y a su vez menor control de aduanas, se presenta mayor nivel de contrabando, así los impuestos sean menores y los diferenciales de precios no sean tan significativas (Ross, 2004, pág. 174). Este es claramente uno de los aspectos que explican que el contrabando haya permanecido durante tanto tiempo: que “la corrupción y el soborno fueran recursos frecuentemente utilizados muestra una pobre integración del mensaje republicano por parte de la población, incluso considerando que una coincidencia total entre el ideal y la práctica suele revelarse imposible” (Laurent, 2005, pág. 171).

Además de la corrupción como factor del contrabando, en la literatura revisada se encontraron otros elementos en los que destaca (Zapata Sabogal, Montes, & Rodríguez, 2012):

- El aumento de la presión fiscal.
- La falta de coordinación interna y externa de las autoridades y de recursos para abordarlo.
- La baja judicialización, detección y alto grado de corrupción.
- La estrecha relación con el lavado de activos, lo que lo hace rentable.

- La existencia de zonas aduaneras especiales con tratamiento tributario especial, genera precios significativos respecto a las zonas aduaneras nacionales.

Otros autores (Merriman, 2005; Rivera & Hernández, 2013) comparten esta idea en la cual consideran también que los siguientes elementos viabilizan este fenómeno: (i) los diferenciales de precios atribuidos a la tributación, (ii) la corrupción, (iii) la efectividad de las autoridades para contrarrestar el contrabando, y (iv) recientemente la intervención de redes de crimen organizado.

En relación con esto, se encuentra que la economía subterránea⁹ en Colombia ha sido importante en las lógicas de comercio y demanda de efectivo. Ésta representó cerca del 58% del PIB en los años ochenta, con niveles más moderados durante los años noventa (con un mínimo de 34% en 1997) y un repunte en 2003 donde alcanzó el 40% del PIB (Arango et al., 2009).

Estos elementos afectan la planeación y por supuesto comportamiento económico del país, es claro que el contrabando es un obstáculo al desarrollo -por incidir en el presupuesto del Estado, para materializar sus responsabilidades con la nación-. Aquí es preciso revisar lo expuesto por Scully (1988), quien, a partir de estudios internacionales, demuestra que las sociedades donde se respeta la ley, crecen más rápido que aquellas donde no se cumplen estos preceptos.

Así que, más allá de ser un problema netamente económico porque incurre en las finanzas públicas o jurídicas, en tanto viola el cuerpo legal, las consecuencias son de tipo social. Esto sucede porque su cadena y estructura le son transversales múltiples problemas como la reproducción de la informalidad y la pobreza, por un lado, y por otro, el afianzamiento de lógicas de criminalidad como vehículo para múltiples delitos.

5.3. Magnitud del fenómeno

5.3.1. Análisis del contexto nacional

En el territorio colombiano se realizan intercambios comerciales de manera legal a través de 71 puertos, distribuidos en los dos océanos Atlántico y Pacífico, por donde ingresa el 97% de la mercancía. Además, tiene 19 aeropuertos de carga y viajeros internacionales y 13 pasos de frontera terrestre (DIAN, 2015, pág. 28).

Estas fronteras terrestres y marítimas limitan con 11 países. Las primeras, comprometen a 13 departamentos "las cuales registran una extensión total de 6.342 km, distribuida de la siguiente forma: Venezuela 2.219 km, Brasil 1.645 km, Perú 1.626 km, Ecuador 586 km y Panamá 266 km. En

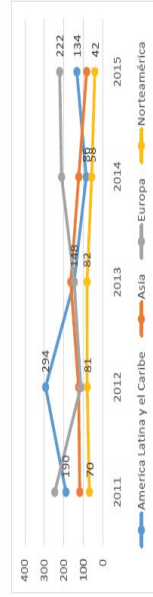
⁹ "La economía subterránea (ES), definida ampliamente como aquella asociada con actividades al margen del código legal de un país, es de particular relevancia en Colombia debido al alcance que tiene la economía del narcotráfico y la economía informal evasora de la legislación fiscal y laboral" (Arango, Misas, & López, 2005, pág. 1)

cuan to a Fronteras marítimas se registra una extensión de 1.600 Km con la Costa Atlántica y 1.300 Km. con la Costa Pacífica" (DIAN, 2015, pág. 28).

Es en este contexto territorial donde se observa la magnitud del fenómeno, el cual se mide a partir de la información suministrada por la DIAN. Esta entidad emplea para las mediciones la metodología espejo⁹, la cual analiza la distorsión del comercio exterior. En este caso se toma como referencia 30 países con mayor intercambio comercial, los cuales se agrupan en cuatro bloques: América Latina y el Caribe, Asia, Europa y Norteamérica.

A continuación, se observa el comportamiento de la distorsión en los cuatro grupos de países, en la cual, para el contrabando abierto, Norteamérica es el menos representativo y con la trayectoria más estable. Contrario a esto, América Latina y el Caribe presenta profundas fluctuaciones, en la que su pico se encuentra en 2012, año en el que el resto de áreas presentaron un bajo nivel, que representaban casi su tercera parte. Hay que anotar que en 2013 convergen casi todos los países en el mismo nivel, a partir de aquí, la tendencia es hacia la baja, excepto Europa.

Gráfica 1. Distorsión Contrabando abierto (2011-2015)*



*Por declaraciones de mercancías Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos -SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos -SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 52)

En adelante, se observará que América Latina y Europa tienen comportamientos similares, guardando una estrecha relación en cuanto a volúmenes de aprehensiones a lo largo de los 5 años aquí analizados.

⁹ "Esta es una forma de aproximar el concepto de contrabando en algunas de sus principales tipologías o fenómenos en los que se clasifica" (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 12). "La estadística espejo es una metodología de comparación de cifras provenientes de dos fuentes diferentes, pero relativas a un misma unidad de información. En este informe se acude a dicha metodología con el fin de comparar las cifras de las importaciones colombianas registradas en la DIAN como procedentes de un país socio comercial, con las cifras de las respectivas exportaciones reportadas por dicho país hacia Colombia durante el año 2015. Dicha comparación tiene como resultado equilibrios o diferencias, las cuales pueden interpretarse como fenómenos asociados al ingreso anormal de mercancías al territorio nacional, ya sea por falseamiento en la información (contrabando técnico) o por la decidida omisión en la declaración de las importaciones (contrabando abierto)" (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 8).

En relación con el contrabando técnico, se ha observado cuatro tipologías (Granada López & Sierra Reyes, 2016):

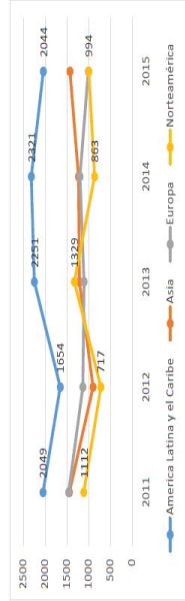
- subfacturación*, registrar ante la autoridad aduanera del país un precio de compra del producto mucho menor al real, por lo cual pagarán menos aranceles y por ende menos impuesto sobre las ventas, de allí que el beneficio supera el temor de caer dentro de los esquemas de control aduanero.
- sobrefacturación*, generalmente asociado al lavado de activos, al declarar un mayor valor de la importación (sin importar tarifa arancelaria e IVA) se busca falsear el valor de la importación con el fin de movilizar divisas con fines de lavado de dinero. Esta operación viene unida a mercancía inexistente o sobre-valorada, que sólo se plasma en la declaración de importación. El dinero entra al sistema financiero, paga los impuestos correspondientes, pero la mercancía es ficticia o viene en menores cantidades a las indicadas.
- cambio de procedencia*, cuando el importador cambia, la identificación del país de procedencia de las mercancías.
- cambio de subpartida*, busca el beneficio de salvaguardias o exenciones de que gozan algunos productos clasificados en posiciones arancelarias particulares. Consiste en registrar el intercambio comercial en otra subpartida arancelaria dentro del mismo capítulo del arancel.

Para el mismo período de análisis, se observa una gran diferencia entre el contrabando abierto y las diversas modalidades del técnico. Este último tiene un mayor volumen, supera el margen en casi diez veces al contrabando abierto. En éste, mientras que la mayor proporción en los dos últimos años lo lideran los países europeos, en el contrabando técnico, sobresalen los países de América Latina y Asia. En ambos casos es evidente que hubo cambios significativos en la tendencia de las regiones a partir del 2013.

En la Gráfica No. 2, a continuación, se observa el amplio margen de diferencia de América Latina en la modalidad de subfacturación. Las personas entrevistadas para este informe consideran que la mayor reciprocidad en el caso de Colombia se tiene con aquellos países con mejores condiciones Geográficas y sociales en la frontera que facilitan el intercambio como Panamá, Ecuador y Venezuela. Aunque con Brasil se comparta frontera, no se comporta el fenómeno de contrabando de la misma manera.

Para el caso de la subfacturación, se tiene que, si bien es representativa, los volúmenes corresponden casi a la mitad que al de sobrefacturación. El comportamiento a lo largo de los años no ha tenido grandes variaciones y Europa llevaba el mayor número de aprehensiones con una delgada brecha respecto a los otros, pero a partir de 2013 esto varía posicionando a Norteamérica en el primer lugar.

Gráfica 2. Contrabando técnico Subfacturación (2011-2015) *

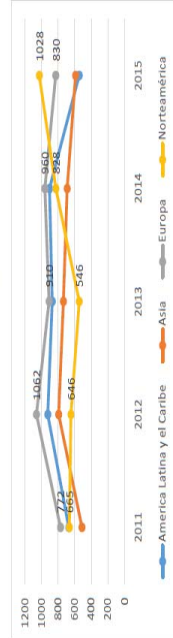


*Por declaraciones de mercancías

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pag. 52)

Es así como, el incremento de contrabando por sobrefacturación en Norteamérica ha aumentado, en los últimos dos años, alrededor del 95%. Contrario a esto, la tendencia a la baja más importante ha sido la de América Latina que fue del 20% de 2014 a 2015. Mientras que Asia y Europa tuvieron un comportamiento estable.

Gráfica 3. Contrabando técnico Sobrefacturación (2011-2015) *



*Por declaraciones de mercancías

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pag. 52)

De otro modo, el comportamiento de cambio de procedencia tiene su mayor alcance entre 2013 y 2014, formando una amplia parábola. Ello puede responder al cambio en los acuerdos comerciales.

Lo curioso aquí es que el comportamiento es homogéneo para todas las regiones. Sin embargo, el pico más alto respecto de todos es de 1.361 de mercancías procedentes de Norteamérica en 2014, decreciendo luego en 2015 hasta llegar al punto más bajo de casi diez veces su proporción.

Gráfica 4. Contrabando técnico cambio de procedencia (2011-2015)*



*Por declaraciones de mercancías

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 52)

Para el contrabando técnico correspondiente a cambio de subpartida, se observa que la tendencia tiene un comportamiento uniforme con variaciones mínimas, que oscilan entre el 9% y el 20% de variación negativa desde 2011 al 2015 para América Latina y Europa, y del 30% para Asia y Norteamérica. Entre estos bloques de países hay una diferencia casi del doble entre unos y otros. Sería importante observar aquí las preferencias arancelarias de productos o industrias específicas de estos países, ya que es el tipo de registros que presenta las menores divergencias. Además, hay dificultades en el análisis, por diferencias en las formas de registrar los productos (no tienen los mismos códigos todos los países).

Gráfica 5. Contrabando técnico cambio de subpartida (2011-2015)*

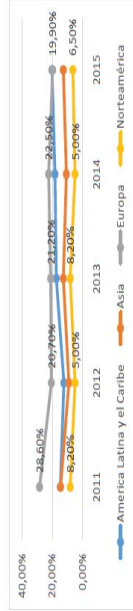


*Por declaraciones de mercancías

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 52)

De acuerdo con el margen de distorsión¹⁰ del comercio exterior en Colombia, de manera general se observa que los países europeos han liderado la mayor proporción de una manera casi constante con una gran diferencia del resto de bloques de países. La tendencia de este bloque para los últimos años es hacia la baja, pero en contraste con esto desde el 2014 el resto de países tienden a subir, tal es así que América Latina se cruza en el último año. Aunque se presenten algunas fluctuaciones en el tipo de registros que se ilustran líneas arriba, la distorsión total parece tener un comportamiento uniforme para todos los países en estos años. Cada año intermedio presentan comportamientos cíclicos expresados por los picos y valles constantes.

Gráfica 6. Indicador de distorsión (2011-2015)*



*Por declaraciones de mercancías

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, Bodega de Datos Coordinación de Estudios Económicos-SGAO-DGO-DIAN, CCI y Contraloría General de Panamá (Granada López & Sierra Reyes, 2016, pág. 54)

5.3.2. El contrabando en la Región Caribe: estudio de caso

En un estudio adelantado por el Centro de Inteligencia Prospectiva –CIPRO de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia –DIPOL, titulado *El mundo institucional del mercado criminal* (2015), se sustenta la tesis de que existen fenómenos criminales que alcanzan un alto grado de institucionalización de procesos, que derivan en cambios sociales que los terminan por legitimar. De acuerdo con los analistas de inteligencia de la DIPOL:

¹⁰ En este caso, la distorsión hace referencia a una desviación del ideal de competencia perfecta en el mercado internacional, en tanto se presenta una asimetría respecto a lo que reportan los países exportadores que envían productos hacia un país determinado Vs. el registro de lo que ingresa a ese país que importa (Deardorff, 2017). Esto se estima "haciendo agrupaciones geográficas de países y por capítulos del arancel de aduanas; en función del valor FOB importado por un país (comprador) y el valor FOB exportado por el resto del mundo (vendedores) a ese país; la fuente de información de los vendedores, es la base de datos de la ONU, COMTRADE (base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de mercancías), (...) Como fuente de datos del comprador, en Colombia, las declaraciones de importación oficiales se tomaron de la Bodega de Datos de la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN (datos certificados por el DANE) (Reyes A. G., 2015, pág. 6).

"La problemática aparece por la gestión de procesos sociales en los cuales empresas criminales participan en acciones de criminalidad económica. Ella ocurre porque existe un interés estratégico para acceder a utilidades monetarias que demanda la apropiación fáctica del territorio y el establecimiento de órdenes sociales informales, para generar condiciones suficientes a favor de grupos delictivos. El subtipo de las "economías criminales" han configurado escenarios de afectación local, a partir del afianzamiento de redes con injerencia regional y una focalización de fenómenos, donde las amenazas a la seguridad nacional tienden a la desaparición y el crimen organizado ha adquirido una connotación más local. La planeación estratégica en seguridad pública, por su lado, se concentra en aspectos puntuales de tipo criminológico y delictivo sin considerar un enfoque de integración amplia en términos de instrucción social." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 25)

Si bien la investigación de campo de la Dipol se concentró en otros mercados criminales¹¹, el marco de análisis que ofrece este estudio permite ser adaptado para el fenómeno del contrabando; no obstante, con el ánimo de ir delimitando dichos criterios en clave del presente informe, se irá precisando la manera en la que la manifestación del contrabando en la Región Caribe se adapta a cada uno:

"Tienen ocurrencia cotidiana en la vida social de grupos considerables de personas. Es decir, están en la representación objetiva de la realidad y en el conocimiento subjetivo de los individuos." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 73)

En el caso del contrabando, en tanto fenómeno que ha demarcado el desarrollo económico en la Región Caribe¹², es claro como éste se ha insertado en la cotidianidad de un gran sector poblacional que habita algunas ciudades de los departamentos de la región. Basta con comprar cigarrillos al menudeo sin ver su cajetilla o comprar tecnología a precios bastante reducidos en determinados centros de comercio, y que los consumidores consideren estas prácticas como "algo normal", "ideal" o "deseable", para que se mantenga vigente la demanda de tales productos.

Incluso, la existencia misma de estas zonas comerciales en las que de manera tradicional se ofrece diversos productos de contrabando, y que son bastante conocidos por la ciudadanía y las autoridades

¹¹ El narcomenudeo, la micro extorsión, la usura organizada o gata-gota y el acaparamiento de productos de primera mano en la zona de frontera en especial las de la Costa Atlántica y las del sur del país, han servido como lugares de importación, exportación e intercambio ilegal de mercancías. El contrabando que se ha desarrollado en estos lugares ha sido generado en buena medida por la existencia de aranceles y otras restricciones al comercio; así mismo, la ausencia de controles legales y sociales al comportamiento ha constituido un hecho paradójico en términos históricos. Por un lado, algunos trabajos señalan que el contrabando le trajo un cierto grado de modernización y desarrollo a las provincias del Nuevo Reino de Granada (Falls Borda, 1980, pág. 86A). Estas posiciones se basan en la percepción de que "ante la disminución del comercio legal de productos con España, el contrabando que se empezó a desarrollar garantizaba el suministro de bienes importantes para las provincias de Santa Marta, Riohacha y Cartagena haciendo que en un principio el trato ilícito fuera el que estimulara el desarrollo económico y progreso de algunas provincias" (Yunis, 2004, pág. 209). (González-Piñeros, 2008, págs. 10-11).

públicas, representa un elemento de dicha cotidianidad. Solo a modo de ilustración, tanto en Barranquilla¹³, Cartagena¹⁴, Santa Marta¹⁵ y Maicao¹⁶ existen zonas de la ciudad destinadas al comercio, donde se camufla la comercialización de productos sin origen legal o documentación que reconozca su licitud, desde hace décadas.

"Se presentan regularmente en los entornos urbanos; de forma más concreta en sectores periféricos, zonas comerciales y residenciales de estrato medio y bajo de las ciudades seleccionadas." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 73)

Como se pudo apreciar, la mayoría de los centros de distribución de mercancías se ubican principalmente en las capitales departamentales; no obstante, es necesario ir atrás en la cadena logística e identificar las rutas de distribución con fines de abastecimiento, almacenamiento o reexportación, e ingreso al país. En ese sentido, a pesar de que la comercialización se concentre en las capitales, la dinámica del contrabando es interdepartamental en la Región Caribe, pues es frecuente que las rutas atraviesen varios municipios de distintos departamentos hasta que llegan a las zonas comerciales para estar disponibles al consumidor.

"Están institucionalizados. A su alrededor, han entretendido una serie de regularidades sociales que se manifiestan en acciones y roles ya habitualizados (sic) produciendo formas de control social." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 73)

De acuerdo con este criterio, los mercados ilícitos como el contrabando logran institucionalizarse, es decir, en la interacción humana que es necesaria para que se pueda llevar a cabo el contrabando se hacen habituales ciertos comportamientos que se han ido decantando empíricamente para alcanzar

¹² En junio de 2016, "la Dirección Seccional de Aduanas de Barranquilla aprehendió licores, calzado y prendas de vestir en un valor de \$13.724.041, en el municipio de Barranquilla. Por su parte, en el municipio de San Andrés, otras comercializadoras, estaba reportada en 128 botellas de licor, 149 unidades de prendas de vestir, 10 pares de calzado, 10 unidades de estuches para Nintendo, 58 unidades de videojuegos, juguetes y 2.439 unidades de dulces." (El Heraldó, 2016).

¹³ En marzo de 2017, "durante controles desplegados en empresas transportadoras, visitas aduaneras y establecimientos de comercio en diferentes puntos de Cartagena, la Policía Fiscal y Aduanera, en coordinación con la Dian y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, logran la incautación de mercancías de contrabando valuadas en cerca de 1.423 millones de pesos. En uno de estos operativos, unidades de Policía Judicial de la Policía Fiscal y Aduanera practicaron un allanamiento a uno de los locales del Pasaje Comercial San Andrésito, ubicado en el barrio Chino, donde se incautaron 2.957 pares de calzado, valuados en 150 millones de pesos, mercancía que no contaba con documentación que acredite su procedencia e ingreso legal al país." (Caracol Radio, 2017).

¹⁴ En junio de 2014, la DIAN "aprehendió mercancía de contrabando en diferentes operativos en el sector de San Andrésito del Rodadero. En desarrollo de las acciones, uniformados hallaron 335 unidades de confecciones, 4.054 pares de calzado, 106 gatas y 29 unidades de litros de licor que presentaron inconsistencias en la documentación." (El Comercio, 2014).

¹⁵ En julio de 2016, se adelantaron varias "diligencias de registros y allanamientos se desarrollaron en diferentes locales ubicados en el barrio Centro en el municipio de Maicao, mercancías que entraron al país de manera ilegal. (...) Como resultado de las acciones fueron incautados 55 galones de gasolina, 74 cajas de cerveza Polar, 838 unidades de aceite de diferentes marcas, 274 unidades de líquido de frenos, 78 unidades de recipientes limpia carburador, 24 unidades de líquido de transmisión, 6 unidades de recipientes maxi diésel, 13 canecas de 55 de galones vacías, 50 pimpinas de cinco galones vacías, 8 pimpinas de quince galones vacías y 2650 envases de cerveza." (El Informador, 2016).

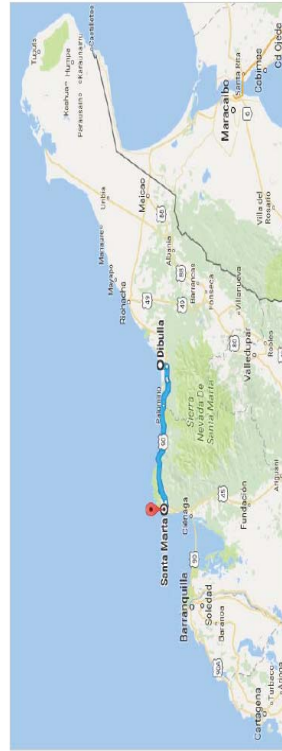
<p>propósitos comunes, los cuales van consolidándose como procesos y rutas sin lo cual no es posible contrabandear de manera directa o técnica.</p> <p>La experiencia contrabandista no se adquiere de manera natural, sino necesariamente de la interacción entre personas que encuentran en el tráfico transfronterizo de mercancías una oportunidad de realizarse económicamente o proveerse de beneficios económicos. Con el paso del tiempo las prácticas fueron adaptándose para disminuir los riesgos asociados al contrabando, especialmente el riesgo de detección respecto a cambios legislativos o mejoras tecnológicas de la aduana, de tal suerte que existe una variable de innovación en la experiencia contrabandista que debe monitorearse.</p> <p><i>"Desarrollan, por lo menos, una fase de la actividad económica (producción, distribución o comercialización) para satisfacer necesidades y demandas de bienes o servicios ilegales o legales por parte de los consumidores. (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)</i></p> <p>Una manifestación clara de la institucionalización que provoca el contrabando tiene que ver con la <i>cadena logística de comercio</i> cuyo inicio es el país de origen de la mercancía (producción, transporte, trámite aduanero de exportación), pasa por un medio de transporte (marítimo, terrestre, aéreo) y concluye en el país donde se encuentra el consumidor (trámite aduanero de importación, transporte, acopio, distribución y comercialización). Entendiendo el contrabando como un fenómeno criminal de comercio exterior, es claro que éste requiere de una cadena logística equivalente, solo que, a diferencia de los procesos lícitos de importación y exportación, la cadena logística del contrabando se caracteriza por eludir los controles de las autoridades aduaneras y de justicia.</p> <p>Desde este punto de vista, la distribución y comercialización de productos de contrabando por supuesto que está dirigida a la satisfacción de la demanda de bienes de distinto orden, tal como se ha visto en este informe. No obstante, estimar o cuantificar la demanda por bienes contrabandeados requiere estudios económicos mucho más precisos al respecto.</p>	<p>comerciales puedan adquirir los productos al por mayor. La empresa transportadora también suele ser otra empresa que especializa su infraestructura para movilizar grandes volúmenes no siempre ilícitos; lo mismo sucede con el receptor y su servicio de bodegaje. De ahí que, en consecuencia, sea difícil afirmar que las judicializaciones fragmentadas de comerciantes, transportistas o dueños de bodegas son suficiente para dar por eliminada una organización dedicada al contrabando.</p> <p><i>"Incorporan procesos de aprendizaje y especialización con recursos de gestión de conocimiento para mejorar el desempeño individual y organizacional." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)</i></p> <p>De acuerdo con De León Beltrán & Salcedo (2014, págs. 31-51) para cometer un delito organizado¹⁷ se requieren tres componentes: (i) el volitivo o la convicción de lo que debe hacerse es delictivo, (ii) el cognitivo o el conocimiento técnico sobre la forma como debe hacerse exitosamente, y (iii) el componente del control emotivo o la capacidad de regular las emociones en momentos álgidos. Tanto el componente cognitivo como el de control emotivo no suelen ser aprendidos de manera autodidacta, generalmente se aprenden en relación con otras personas que ya han cometido los comportamientos (v.gr. contrabandistas) y solamente se perfeccionan con entrenamiento.</p> <p>Si se asume el contrabandear como un comportamiento que requiere de cierta organización colectiva, es claro que hay una variable de aprendizaje que no debe descuidarse, motivo por el cual en el próximo informe se analizarán las edades de las personas involucradas en alguno de los roles anotados.</p>
<p><i>"Generan incentivos económicos para la vinculación racional de personas que desarrollan diferentes roles en las empresas criminales." "Requiere el involucramiento de un grupo considerable de gente (colectivos sociales), como usuarios o consumidores de bienes o servicios ilegales o legales, o, bajo el influjo del orden institucional." (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)</i></p> <p>El contrabando en la Región Caribe –y en general como fenómeno– es resultado de una cadena de esfuerzos de distintos roles: (i) el contrabandista, o quien ingresa o saca del territorio nacional las mercancías; (ii) el transportador, o quien se encarga de mover la mercancía de un punto a otro; (iii) el receptor, o quien almacena el volumen mayorista de la mercancía previo a su comercialización; (iv) el consumidor con fines comerciales, o quien adquiere al mayor los productos de contrabando para disponer su comercio al detal. Los roles pueden coincidir: el contrabandista es el mismo transportador, o el receptor es el mismo consumidor con fines comerciales.</p> <p>Es difícil sostener que una misma empresa criminal concentra todos los roles, pues lo frecuente es que la disposición de mercancías de contrabando permita que varios consumidores con fines</p>	<p><i>"Son ejecutados por empresas criminales (grupos organizados de individuos que desarrollan actividades económicas criminales con suficientes niveles de dirección, comunicación, control, coordinación; conocimiento, competencias, división del trabajo y especialización). (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)</i></p> <p>En Colombia se han documentado distintos tipos de organizaciones criminales: (i) las militarizadas, con armamento pesado, con operaciones criminales transnacionales, con pie de fuerza en capacidad de patrullar y ejercer control territorial¹⁸; (ii) las armadas, con alcances departamentales, que subcontratan servicios criminales, y que se camuflan entre la sociedad civil y las economías legales pero informales¹⁹; (iii) las no armadas, con capacidad de incidir en la definición de los recursos y controles públicos, con medios para el manejo y disimulo de altas sumas de capital, con protección política²⁰. Estos tres tipos de organizaciones interactúan entre sí, con menor o mayor independencia, con menor o mayor compromiso con intereses comunes, con mayor o menor frecuencia, pero</p>

¹⁷ Se usa la expresión "delito organizado" para excluir del análisis aquellos delitos que pueden cometerse sin ningún tipo de planeación, o aquellos que si bien necesitan una planeación mínima podrían cometerse en solitario. Con la expresión se pretende enlazar solamente los delitos relacionados con la criminalidad organizada.

¹⁸ El caso paradigmático son todas las organizaciones narcoparamilitares que se unieron en las AUC. Por ejemplo, todas aquellas organizaciones delictivas emergentes al proceso de justicia y paz con los narcoparamilitares que heredaron rutas y otros legados de guerra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).

²⁰ Por ejemplo, los carteles de corrupción.

Mapa 1. Ruta bajo influencia de la organización criminal Los Pachencas



La organización criminal conocida como "Los Pachencas", herederos del Frente Tayrona de las AUC, realizan control territorial desde el distrito de Santa Marta y su área rural, hasta el municipio de Dibulla en el departamento de La Guajira. Allí controlan las rutas del narcotráfico, los cobros de las extorsiones y ejercen control territorial y de vigilancia (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 48). Si bien el informe de la Defensoría no afirma que regulen el mercado del contrabando, la FGN está explorando indicios de que estarían involucrados en extorsiones a los contrabandistas que no pueden acudir ante las autoridades de justicia para denunciarlos, pues ellos mismos quedarían en evidencia.²¹ En el departamento de Atlántico hace presencia y control el grupo pos desmovilización autodenominado "Los Costeños", una disidencia surgida al interior de Los Rastreros entre 2012 y 2013 y las bandas de crimen organizado al servicio de éstos (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 48).²²

²¹ Esta idea se refuerza con una noticia de enero de 2016, según la cual a 17 integrantes de esta organización la Fiscalía los acusó de lucrarse del narcotráfico y "los cobros extorsivos a contrabandistas de combustible entre La Guajira y Magdalena." (El Herald, 2016). Además, en mayo de 2015, la Fiscalía ya había judicializado a un hombre señalado como jefe de finanzas de esta organización, de acuerdo con información del Ente acusador, "dicha estructura criminal basa su accionar delictivo en el narcotráfico, tomando parte en su producción y transporte (tanto de marihuana como de cocaína en las atribuciones de la Sierra Nevada de Santa Marta), extorsionan a comerciantes en los sectores de Burtaka y Ciudad Perdida, de igual forma controla y ejerce seguimiento a comerciantes en los sectores de La Guajira y el Magdalena." (El Herald, 2015).
²² En marzo de 2017, la "Policía del Atlántico capturó a once personas señaladas de integrar la banda delincuencia "Los Costeños", señalada por las autoridades de cometer extorsiones y distribuir sustancias alucinógenas desde Barranquilla hacia los municipios de Soledad, Santo Tomás, Sabana grande, Palmar de Varela, Baranoa y Sabanalarga" (El Herald, 2017)

diagramando una red compuesta por nodos entre los que fluye información, recursos y servicios lícitos e ilícitos.

En el país no hay una única organización que, a modo de empresa criminal, controle todo un fenómeno complejo como es el contrabando, no solo porque territorialmente el contrabando se expresa de manera diversa en cada frontera, sino porque no existe una alianza empresarial criminal capaz de lograr una cobertura nacional para el manejo y la regulación del flujo de bienes y servicios ilícitos. Lo que se ha documentado es que en la Región Caribe sí existen organizaciones criminales que han encontrado en el contrabando una forma de financiamiento: el Clan del Golfo.

De acuerdo con el Informe de Riesgo No. 010-17 de la Defensoría del Pueblo, sobre la situación de vulnerabilidad y amenaza a los líderes sociales y defensores humanos, se ha documentado un proceso de expansión y fortalecimiento del Clan del Golfo, particularmente en áreas de retirada de las FARC EP. Según el Informe de Riesgo, el Clan del Golfo cuenta con influencia y control en los departamentos de Antioquia, Chocó, Casanare, Valle del Cauca, Nariño, Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Atlántico. La Guajira, como también en las zonas urbanas del departamento de Cesar, las cabeceras municipales y los centros poblados en la región del Magdalena Medio, el área metropolitana de Cúcuta. En resumidas cuentas, el Clan del Golfo estaría desarrollando sus actividades de control criminal en siete de los 8 departamentos de la Región Caribe, sin que solamente se registre actividad en el Archipiélago de San Andrés.

Este grupo armado pos desmovilización despliega su presencia territorial de dos formas: (i) mediante escuadrones armados que portan uniformes y armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, ejerciendo control directo sobre el territorio y la población; y (ii) mediante organizaciones delictivas de menor envergadura pero que igual ejercen coacción sobre la población civil, especialmente en contextos donde el dominio paramilitar y las agresiones contra los derechos humanos fueron de tal magnitud que la mera amenaza es suficiente para incidir en la toma de decisiones de asuntos privados y públicos (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 47).

Ahora bien, con relación a algunos departamentos de la Región, la Defensoría del Pueblo ha documentado la presencia de organizaciones que colaboran con el Clan del Golfo:

Ahora, si bien el Clan del Golfo es la organización criminal con mayor potencia o proyección²³, no es fácil atribuirle un control sobre el contrabando en la Región Caribe: es probable que dentro de sus múltiples rentas tengan interés en el contrabando de algunos productos —como hidrocarburos— mientras que en otros casos solamente generen una renta derivada bien sea con extorsiones a los contrabandistas, proveyendo seguridad en las rutas para el ingreso o egreso de mercancías, o garantizando opacidad de las operaciones valiéndose de funcionarios cooptados por la organización criminal.

“Registan permanente flujo de capital circulante para las empresas criminales, fruto de las actividades por fuera de la ley desarrolladas, por la cual, generan ingresos económicos significativos.” (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)

Los valores de las aprehensiones conocidas en este informe demuestran el volumen de capital que es capaz de movilizar este mercado criminal. Solamente es importante agregar que la magnitud de los ingresos permite relacionar el contrabando con el lavado de activos, tal y como ya lo ha documentado la UJAF: la “experiencia muestra que las diferentes técnicas de contrabando son con bastante frecuencia un medio expedito para llevar a cabo operaciones de lavado de activos. De igual manera existe evidencia de que el contrabando es una importante fuente de ingresos de las organizaciones terroristas, y que por lo tanto sirve para financiar sus acciones criminales. De otra parte, aquellos que se dedican al contrabando con estas u otras finalidades se ven en la necesidad de acudir a los intermediarios del sistema financiero y a los del mercado cambiario con el propósito de guardar, invertir y movilizar estos recursos (normalmente cuantiosos), al tiempo que tratan de ocultar su origen y su finalidad.” (Unidad de Información y Análisis Financiero, 2006, pág. 3).

“Representan desafíos para la seguridad pública.” (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 74)

De acuerdo con el asesor del Programa Anticontrabando de la Federación Nacional de Departamentos —FND, coronel Pablo Gómez, el contrabando es un problema de seguridad nacional que exige una coordinación permanente entre todas las instituciones que hacen parte del proceso (Federación Nacional de Departamentos, 2016). En un sentido similar es expuesto por la UJAF (2006) en el documento citado.

Según González-Plazas (2008), la mayor dificultad que tiene el Estado al asumir el contrabando como un problema de política criminal radica en el *pronunciado divorcio* presente entre la ley que lo pretende regular y la cultura de quienes lo ejercen. Según el autor, una “de las manifestaciones más importantes en este sentido ha sido demostrada en el departamento de La Guajira. En este territorio la práctica se ha ejercido con tal naturalidad que resulta legítima ante sus pobladores los cuales en diferentes ocasiones le han exigido al Estado Central tolerancia y respeto por la actividad.” (González-Plazas, 2008, pág. 100)

²³ No es la única. En Colombia se documentan otras dos organizaciones criminales pos desmovilización que también representan una seria amenaza a la seguridad de los derechos de los colombianos: Los Puntilleros (organización heredera del narcoparamilitarismo de los Llanos orientales, y Los Pelusos organización dedicada al narcotráfico y las extorsiones en el Catatumbo.

“Muestran perceptibles influencias en la pérdida de legitimidad por parte de las autoridades, habida cuenta de la influencia alcanzada por empresas criminales que son aceptadas y reconocidas socialmente, es decir, legitimadas, como también el mismo fenómeno es legitimado.” (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 75)

En una investigación realizada por el Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito de la Universidad del Rosario, a solicitud de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sobre el cómo el narcotráfico incide en las relaciones fronterizas de Colombia, se afirmó que en “Colombia las normas legales no tienen el respeto generalizado de la sociedad y en cada comunidad existen normas sociales que muchas veces difieren de las legales. De hecho, en las sociedades étnicamente diversas y mezcladas, donde una cultura dominante ha sido impuesta a la fuerza sobre grandes segmentos de la población, hay muchas acciones consideradas ilegales pero legítimas dentro de amplios grupos sociales. Estas tienen la aprobación de costumbres y valores de la sociedad y algunos de sus subgrupos, pero son reprobados por las leyes formales.” Y agrega que un “ejemplo clásico de lo anterior han sido las marchas populares en la Guajira que han exigido el “derecho” al contrabando, es decir, a violar la ley. Además, en esa región el estado ha permitido el tráfico de gasolina y otros productos en pequeña escala, contribuyendo a socavar el imperio de la ley.” (Reyes, Duica, & Thoumi, 2006, págs. 77-78).

“Su ocurrencia como fenómeno criminal hace manifiesta la comisión de, por lo menos, una conducta punible.” (CIPRO DIPOL, 2015, pág. 75)

En este caso es claro, se trata de las conductas punibles definidas en los artículos 319 y siguientes del Código Penal, tal y como se vio en este informe.

6. REACCIÓN INSTITUCIONAL CONTRA EL FENÓMENO CRIMINAL

6.1. Administrativa

La ley 1762 de 2015 determina las competencias de las entidades que tienen responsabilidades en el abordaje de este fenómeno, sugiere la organización de una instancia colegiada de política pública en materia de contrabando, tal como lo es la *Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando*. Esta entidad es descrita en el artículo 31 de la ley 1762, en los siguientes términos:

“(…) Encargada de construir y dictar la política de Estado contra el contrabando, el fraude aduanero y conductas conexas; teniendo en cuenta los gobiernos locales y los diferentes sectores. La Comisión adicionalmente formulará directrices tendientes a generar estrategias de educación y prevención, a fortalecer la legitimidad social y cultural de la tributación, el ingreso legal de mercancías al país y las estrategias para eliminar barreras administrativas asociadas a estas conductas y la incidencia transnacional de estos fenómenos. Estas directrices deberán ser propuestas e implementadas por los diferentes sectores y entidades

<p><i>involucradas en la lucha contra el contrabando y sus delitos conexos, tanto de los gobiernos locales como del orden nacional</i>”.</p> <p>Esta Comisión está integrada por las siguientes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Dirección General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. • La Policía Nacional. • La Fiscalía General de la Nación. • Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. • Ministerio de Relaciones Exteriores. • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • Superintendencia de Puertos y Transporte. • El Superintendencia de Industria y Comercio. • La Dirección General de la Unidad de Información y Análisis Financiero. • La Dirección General del INVIMA, cuando fuere el caso. • La Dirección de la DIMAR, cuando fuere el caso. • La Dirección de la Aeronáutica Civil, cuando fuere el caso. • El ICA, cuando fuere el caso. • Las Gobernaciones de los Departamentos Fronterizos, cuando afecten temas de competencia regional. <p>Además,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Comercio: incluirá las inhabilidades sentenciadas en cuanto al ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, en el Registro Único Empresarial (RUES), y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales²⁴ • Secretaría de Hacienda Departamental o del Distrito Capital, como antes que sancionan a los distribuidores que comercialicen mercancías que, debiendo, no hayan pagado el impuesto al consumo²⁵. <p>Por su parte, la DIAN adelanta una política pública de educación y prevención “Construida y aprobada como herramienta en la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal” (DIAN, 2016). Además, en materia de coordinación intergremial e interinstitucional, se han conformado mesas de trabajo que se encargan del diseño conjunto de acciones orientadas a la detención y prevención del contrabando en sus diferentes modalidades (DIAN, 2016).</p> <p>En el campo administrativo se han adelantado algunas iniciativas con la Federación Nacional de Departamentos y la DIAN. Esta última impulsó el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR, cuya trazabilidad permitirá el registro en línea y en tiempo real de todos los productos sujetos al impuesto al consumo, lo que permite ejercer un mejor control de la procedencia y legalidad de todas las mercancías sujetas al pago de impuesto de importación y consumo.</p>	<p>Para los efectos de este informe, los datos relacionados con las labores que adelanta la POLFA, como son las aprehensiones de mercancía, se presentarán en la siguiente sección.</p> <p>6.2. Político-criminal</p> <p>Existe consenso tanto académico como estatal sobre qué es el contrabando y, en términos técnicos, a partir de metodologías <i>ad hoc</i> se podría hacer descripciones del fenómeno. Pero lo que suscita el debate sobre este tema es primordialmente el alcance de la reacción institucional. Esta reacción, en particular, hace referencia al tipo de sanciones, las cuales van desde la imposición de una infracción administrativa hasta la identificación de un hecho como conducta punible. Ello implica considerar al detalle el contexto institucional para una salida integral, más allá de estrategias instrumentales que reproduzcan las condiciones para que se perpetúe este fenómeno.</p> <p>Entonces, es relevante observar el contrabando desde el punto de vista político-criminal, en tanto responde a unas lógicas específicas en un contexto de economía ilegal de mercado internacional que impacta en el bienestar económico y social del país. Por un lado, es un obstáculo en la competencia del mercado interno, y, por otro lado, limita el recaudo de recursos que contribuyen al presupuesto nacional. En este tipo de economías, aún las más simples que están bajo el amparo del Estado, se regulan bajo “arreglos institucionales alrededor del respeto a la vida y a la propiedad que las hagan factibles. Si se acepta la teoría de que el objetivo último del sistema legal es maximizar la riqueza de la sociedad, se concluye de inmediato que un ambiente no respetuoso de la ley, implica una pérdida económica para la comunidad” (Rubio, 1995, pág. 108).</p> <p>De ahí que la relación entre delito y desarrollo sea inversamente proporcional. Cobra mayor relevancia al considerar que, si los rendimientos de las actividades delictivas son crecientes, entonces mayor será la permanencia en el tiempo y la evolución hacia estados más complejos. Lo cual trae consigo mayores costos económicos y sociales; más aún cuando en el caso de Colombia debería aprovechar su bono demográfico para promover mayor bienestar.</p> <p>Es así como, de acuerdo con la complejidad que reviste el contrabando, es preciso que, para la búsqueda de soluciones integrales, se mire más allá del sólo hecho delictivo. Si bien el contrabando de mercancías está tipificado en el código penal como un delito, tal como se expuso en el acápite de conceptualización, es pertinente hacer claridad sobre el bien jurídico afectado y el impacto que ello genera en cada caso en la sociedad.</p> <p>Como categoría del código penal, el contrabando está directamente relacionado con una afectación del orden económico y social; no obstante, cuando se trata de mercancías como medicamentos, licores, cigarrillos, cárnicos, o de consumo directo de las personas, entre otras, se pone en riesgo la salud pública, y, por lo tanto, el derecho mismo de la vida de las personas. De ahí el abordaje del fenómeno implica el concierdo de políticas públicas de diversa naturaleza para la prevención, disuasión o neutralización.</p> <p>De esta manera, una mirada político criminal del fenómeno parte de la <i>prevención</i> del delito. Lo cual implica una oportunidad para analizar y crear estrategias bajo el principio de corresponsabilidad</p>
--	--

²⁴ y 1672 de 2015, Artículo 3.

²⁵ Ley 1672 de 2015, Artículo 17.

<p>entre diversos sectores del Estado y con el sector privado, a través de los principales tipos de políticas públicas: (i) política fiscal por el abordaje frente al ingreso y el gasto de los recursos, relacionada con la inversión, los impuestos, etc., (ii) política monetaria, debido a la regulación de precios, tasas de interés y la circulación de dinero, (iii) política cambiaria, de acuerdo con la regulación de las tasas de cambio, (iv) política comercial: porque parte de la definición del mercado, aranceles, estrategias antidumping, (v) política ambiental: por la conservación de los ecosistemas desde la protección de la fauna y flora desde lo ambiental, y (vi) política de salud pública por el impacto que puede generar el consumo de productos sin las licencias adecuadas en la vida de las personas. En este sentido, la preocupación se inclina hacia el acceso a bienes de calidad y a la seguridad sanitaria.</p> <p>De ahí que las estrategias deben estar orientadas de acuerdo a las políticas mencionadas líneas arriba a la regulación de precios y controles de calidad. Si se establecen dinámicas efectivas, se evita que el efecto sea regresivo en las dimensiones económica y social, puesto que las enfermedades causadas por el consumo de productos de mala calidad tienden a ser más frecuentes y severas: "La mayoría de los países que poseen los fármacos de peor calidad son también los que registran una mayor carga de morbilidad" (OMS, 2003) . Es decir, si las personas tienen garantizado el acceso de bienes de consumo certificados, se reducirían los costos del Estado tanto económicos como sociales en la mitigación de estos efectos.</p> <p>En consecuencia, la institucionalidad tiene grandes retos, tanto en la promoción y garantía en el acceso a mercancías de calidad, como a evitar la corrupción que nutre este tipo de dinámicas de transferencia de rentas. De ahí que sea relevante observar que en materia de <i>disuasión</i> se podrían crear estrategias contra la corrupción, en tanto podría desestimular la demanda y la comercialización de mercancías de contrabando.</p>	<p>Además de la relación con las políticas públicas mencionadas, es importante destacar que hay otros factores transversales a las políticas que incentivan el contrabando, tal como lo es la corrupción. Una estrategia para desestimular este fenómeno parte de las acciones que se orienten a eliminarla, porque —como ya se ha mencionado— según el Banco Mundial y otras entidades e investigadores, el contrabando tiende a aumentar de acuerdo con el grado de corrupción de un país, ya que acontece principalmente cuando el incentivo, en el caso del comercio exterior, es la diferencia de precios entre países (Merriman, 2005).</p> <p>Transparencia International define la corrupción como "el abuso, con fines de lucro personal, del poder delegado"²⁶. En un escenario institucional, se puede destacar la influencia que tienen los reguladores, los profesionales de área, entre otros, quienes podrían manipular la información de pruebas y tener alguna complicidad con alguno de los elementos de la cadena de comercialización. Desde esta perspectiva, si se tiene un panorama con dinámicas de corrupción, serán poco efectivas las normas y políticas que estén bien diseñada, ya que su ejecución está afectada por lógicas asimétricas en la intervención.</p>
<p>En materia de <i>neutralización</i>, se puede ver que, de acuerdo con la revisión de la literatura, la negligencia o descuido hacia algunos territorios y la intervención ineficaz sobre el contrabando, las rutas, el transporte y las estructuras de operación, han sido aprovechadas o reemplazadas por otro tipo de mercancías prohibidas: el narcotráfico, el tráfico de armas, trata de personas, etc. Esta relación entre contrabando y otro tipo de delitos relacionados con el tránsito de mercancías —e incluso personas—, ha facilitado "la presencia de crímenes organizados, el fraude (...) y la complicidad de la industria" (Rivera & Hernández, 2013, pág. 174).</p> <p>En este sentido, más allá de sólo evitar la imposición arancelaria, el contrabando trae consigo "nuevos elementos que vuelven más compleja esta actividad ilegal: las Bandas Criminales (BACRIM) han diversificado su fuente de recursos con esta actividad" (Zapata Sabogal, Montes, & Rodríguez, 2012, pág. 2). Por ejemplo, "se hizo extensivo a la cocaína y desde ese momento éste se utiliza para el lavado de activos de la venta de drogas en el exterior" (González-Plazas, 2008). "La lógica que prima en este negocio ya no es evadir las restricciones a las importaciones sino lavar dinero" (Zapata Sabogal, Montes, & Rodríguez, 2012, pág. 2)</p> <p>Si bien se proponen elementos para la prevención, disuasión y neutralización de factores que pueden determinar su desarrollo en algunos contextos, al hacer referencia a la concepción político criminal del fenómeno del contrabando, es importante señalar la evolución o comportamiento en cuanto a la criminalización primaria, secundaria y terciaria, tal como se desarrollara a continuación.</p>	<p>6.2.1. Criminalización primaria</p> <p>Como el lugar de enunciación de este informe es el relacionado con la política criminal del Estado Colombiano, es preciso describir el fenómeno a partir de las fases de la criminalización. Para esto el CSPC accoge lo estipulado por la Comisión Asesora de este organismo:</p> <p><i>"criminalización primaria o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; la criminalización secundaria, con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles y, finalmente, la criminalización terciaria, esto es, la ejecución y cumplimiento de una sanción penal por una persona declarada responsable de un crimen"</i> (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, pág. 17).</p> <p>En el análisis de la criminalización primaria del contrabando, se encontraron registros que datan desde 1800 hasta el día de hoy. Los registros de las fuentes exploradas en el capítulo de los antecedentes expresan que, en la reacción del Estado, se encuentran tendencias tanto de apertura como proteccionistas y represivas, que se caracterizan por una tipificación desde del contrabando ya sea como infracción administrativa o como conducta punible, o como una combinación entre ambas. Además de esto, se realizaban sanciones de tipo social, las cuales podrían ser más severas si eran cometidas por funcionarios públicos.</p> <p>Los primeros hallazgos datan desde 1821, en el que la caracterización de este fenómeno estaba relacionada primordialmente con desfalco a la Hacienda Pública, se veía sobre todo como un factor</p>

²⁶ <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

nocio en las actividades comerciales y económicas que afectaba al desarrollo del país. Hoy se constituye como afectación al orden económico y social, en el que, además de considerarlo como uno de los pilares en la pérdida de recaudos tributarios para el funcionamiento del Estado, también se ve relacionado con elementos como el empleo formal, salud pública, medio ambiente, entre otros. De ahí que, con el paso de los años, se ha ampliado esta noción. A continuación, se hace una descripción del desarrollo normativo en la materia.

De acuerdo con Hernández & Barrero (2015), la legislación nacional relativa al fenómeno del contrabando ha evolucionado en seis periodos que comprenden casi dos siglos de historia, pues desde el siglo XIX, se registran mercancías de contrabando. A continuación, una descripción de cada una de los seis periodos anunciados:

Tabla 2. Evolución de la legislación desde el siglo XIX

Período	Normas	Regulación
1823-1872	Ley 05/08/1823	Castigo a defraudadores de derechos de aduanas litorales.
	Decreto 23/11/1826	Castigo a defraudadores de la Hacienda Pública.
	Circular 14/07/1828	Modifica penas establecidas en el Decreto 23/11/1826 para contrabandistas.
	Código penal 1837	Penaliza el contrabando.
	Ley 11/05/1848	Código de procedimiento en los negocios criminales.
	Ley 14/06/1847	Ley orgánica de importación.
	Ley 27/05/1853	Adicional a la orgánica de 1847.
	Ley 74 de 1866	Ley de Aduanas.
	Ley 70 de 1872	Adiciona y reforma Ley de 1866.
	Ley 105 de 1873, Estatuto Aduanas	Recopilatorio de la legislación aduanera dispersa.
1873-1962	Múltiples reformas	Se calculan 162 reformas al Estatuto.
	Código de Aduanas de 1905	Recopilatorio de la legislación aduanera dispersa.
	Ley 110 de 1912,	Primera norma que reconoce el contrabando como una forma de elusión de los impuestos.
	Código Fiscal	Primer intento de independizar la legislación aduanera de la fiscal.
	Ley 96 de 1914	Creó los Tribunales Superiores y Distritales de Aduanas.
	Ley 79 de 1931	Eliminó los Tribunales y creó la Jurisdicción aduanera.
	Decreto 1432 de 1940	Permite reconocer el 25% a denunciante y aprehensores de productos de contrabando; presunción de coautor del delito a quien maneje el vehículo, nave o aeronave que transporte contrabando.
	Decreto 3134 de 1952	Reglas para el proceso de caución en materia del delito de contrabando.
	Decreto 0188 de 1952 de 1963	Ley de facultades al Ejecutivo para reforma a la Justicia.
	Ley 2 de 1963	Reforma penal aduanera: nuevas presunciones de contrabando.
1963-1987	Decreto de 1969 (en Estado de sitio)	No hay detención preventiva en procesos penales por contrabando.

Período	Normas	Regulación
1987-1990	Ley 955 de 1970, Estatuto Penal Aduanero	Sube a 20% la retribución a denunciante y aprehensores; Eleva de 8 a 10 años la pena, crea el contrabando de primer (importar y exportar) y de segundo grado (actividades posteriores a la importación o exportación); crea la posibilidad de entrega de mercancía de contrabando al adquirente de buena fe.
	Ley 9 de 1983	Facultades al Ejecutivo para reformar el Estatuto Penal Aduanero.
	Ley 52 de 1984	Reforma aduanera: reduce en 10% la retribución a denunciante y aprehensores.
	Decreto 051 de 1987	Modifica el Estatuto Penal Aduanero; ordena el decomiso de la mercancía no declarada a favor del Estado.
	Decreto 2274 de 1989	Proceso administrativo de aprehensión.
	Decreto 2352 de 1989	Nacimiento de la obligación aduanera.
	Decreto 755 de 1990	Proceso de enajenación de las mercancías aprehendidas.
	Decreto 392 de 1990	Prohibición de importación de los juguetes bélicos.
	Ley 18 de 1990	Faculta al Ejecutivo a eliminar los delitos del Estatuto Penal Aduanero y suprimir la Jurisdicción penal aduanera.
	Ley 49 de 1990	Transmuto el contrabando como delito a contravención administrativa especial.
1990-1997	Decreto 1750 de 1991	Tipifica el delito de lavado de activos y crea como agravante que se cometa mediante mercancías de contrabando.
	Ley 190 de 1995	Tipifica el delito de lavado de activos y crea como agravante que se cometa mediante mercancías de contrabando.
	Ley 383 de 1997	Reforma el Estatuto Penal Aduanero y el Estatuto de Contrabando.
	Ley 488 de 1998	Modifica la regulación penal del contrabando.
	Ley 599 de 2000	Código penal.
	Ley 599 de 2000	Penaliza el contrabando de hidrocarburos.
	Ley 788 de 2002	Ley Anticontrabando.
	Ley 1762 de 2015	Ley Anticontrabando.

Fuente: elaboración propia con datos de Hernández & Barrero (2015)

Uno de los periodos más significativos fue en la década de los 90. Aquí es interesante ver que durante aproximadamente seis años el fenómeno del contrabando no fue una conducta de relevancia penal, sino una contravención administrativa especial. Para ello, la Corte Constitucional, en sentencia C 549 de 1992, recoge los argumentos esgrimidos por el Gobierno Nacional²⁷ para su despenalización:

"En el marco de la modernización se ha revisado y reglamentado la legislación aduanera vigente, buscando siempre consultar los avances de la técnica internacional, la simplificación y agilización de la gestión. Los más importantes cambios se han producido mediante los decretos 755 y 1622 de 1990 respecto de las importaciones y el 1144 de 1990 que establece un nuevo sistema de exportaciones".

²⁷ Específicamente los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, de Trabajo y Seguridad Social y de Comunicaciones, quienes presentaron ante el Senado de la República el proyecto de ley de la que fue la Ley 49 de 1990.

"Reconociendo que lo anterior constituye un avance importante en la modernización y desarrollo del Servicio Aduanero, la actual situación económica y la apertura al comercio internacional obligan al Gobierno a plantearse un desafío que exige nuevas transformaciones en el mismo, para lo cual se solicitan facultades extraordinarias para:

"Desjudicializar las conductas contrabandistas, eliminando su carácter de hecho punible y por ende la Jurisdicción Penal Aduanera. Para lo cual establecerán mecanismos para reubicar a los actuales funcionarios de dicha Jurisdicción en la planta de personal de la Rama".

"Con el fin de llevar a cabo esta reforma se hace necesario consolidar y cualificar un tratamiento uniforme para conocer y sancionar las conductas que afectan a la economía o el orden económico, con sanciones de carácter económico impuestas por la autoridad administrativa. Así, por ejemplo, la Dirección de Impuestos castiga a los infractores con sanciones pecuniarias; suspensiones y cierres de establecimientos comerciales; la Superintendencia de Control de Cambios sanciona directamente a quien viola el control de cambios con multas pecuniarias." (Sentencia C-545, 1992)

Luego de probar por más de un lustro el control del fenómeno sólo a través de medidas administrativas, en 1997 el Congreso de la República penalizó el contrabando nuevamente. Los argumentos que justificaron esta decisión se encuentran en la exposición de motivos de la Ley 383, recogidos nuevamente por la Corte Constitucional en sentencia C-194 de 1998:

"Las finanzas del gobierno nacional en 1996, muestran un significativo deterioro en relación con lo programado en el plan financiero aprobado por el Confin a principios del año (...). El acentuamiento del déficit fiscal radica principalmente en los bajos recaudos por concepto del IVA externo, pues de un crecimiento del 12.3% que se tenía presupuestado, sólo se logró el 1%.

"El fenómeno de la evasión es uno de los factores que más inciden en forma desfavorable sobre los ingresos de la Nación (...). La decisión de evadir o no el pago de los tributos está relacionada con el nivel de riesgo que presente dicha actividad, así como con el análisis que el destinatario de las normas realice sobre las posibilidades de la administración tributaria de detectar la evasión y también de la utilización de los diferentes vacíos normativos, que continuamente el Gobierno y el Congreso pretenden cerrar a través de las respectivas normas, dándole mayor transparencia al sistema.

"Las medidas adoptadas relacionadas con la planeación, son insuficientes frente a las necesidades que el área de determinación tiene para ser más eficiente y eficaz en la lucha contra el flagelo de la evasión y del contrabando (...).

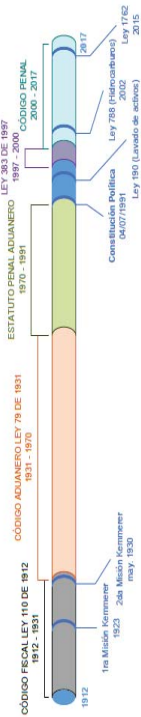
"La lucha contra el contrabando se ha convertido en uno de los más difíciles retos que ha enfrentado la actual administración. Dada la variedad de causas determinantes de dicha conducta, tales como la cultura de la ilegalidad (...), el lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, que han encontrado en el contrabando el mecanismo ilegal para introducir dineros producto del tráfico

ilícito de drogas, y el hecho mismo de obtener lucro con el no pago de tributos, las medidas que se han venido adoptando definitivamente se han quedado cortas por las limitadas posibilidades que la normatividad ofrece en la actualidad (...).

"Si bien se ha venido atacando dicho fenómeno, con grandes esfuerzos administrativos y poniendo la fuerza pública a disposición de la DIAN, el problema persiste y debe ser enfrentado con herramientas normativas más poderosas que mejoren las posibilidades de acción de la entidad." (Sentencia C-194, 1998)

A continuación, se presenta de manera gráfica la evolución legislativa del contrabando durante el siglo XX y el transcurso del siglo XXI, lo que permite dimensionar temporalmente la reacción del Estado contra este fenómeno:

Gráfica 7. Evolución legislativa del delito de contrabando en Colombia



Fuente: elaboración propia con datos de Hernández & Barrero (2015)

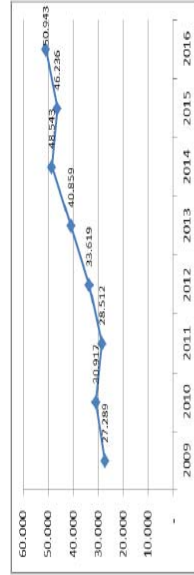
6.2.2. Criminalización secundaria

En esta fase se puede observar la reacción del Estado en tanto se identifica e investiga las responsabilidades de incurrir en contrabando. En un primer momento, se evidencia cómo ha mutado este fenómeno en los últimos siete años, por departamentos, considerando como variables principales número de aprehensiones y el valor global de éstas. En un segundo momento se observa la cantidad de actuaciones en la FGN, luego, la cantidad de ingresos que registra el CSI y en un cuarto momento, lo que reporta la UIAF.

Aprehensiones:

A partir de las operaciones registradas por la POLFA en términos acumulativos se tiene que el comportamiento de las aprehensiones en los últimos años, se ha incrementado y la tendencia parece ser sostenida en el tiempo. Esto se podría explicar ya sea por un aumento del fenómeno o debido a mayor capacidad institucional para identificarlo. De todos modos, en 2015 se observa una leve baja del 5% que es cuando se promulga la Ley 1762.

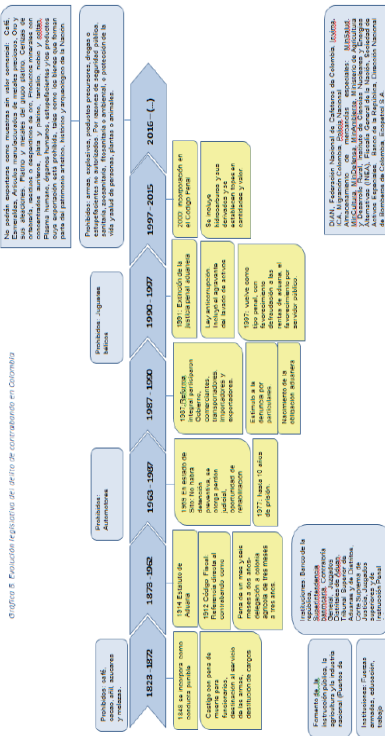
Gráfica 8. Total de aprehensiones de mercancías por contrabando en Colombia (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

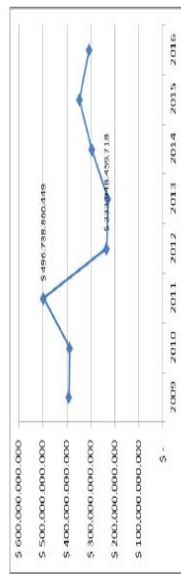
La comparación entre la cantidad de aprehensiones y lo que ello representa en términos monetarios suscita algunas inquietudes, en tanto no hay una correlación proporcional. Los años que presentan valles en el cuadro de arriba (2011 y 2015) presentan picos en relación con los valores. Ello podría dar a entender que la afectación a las finanzas públicas depende mayoritariamente de unos sectores determinados, en el que, si bien no reportan tantas aprehensiones, sí son significativas en términos monetarios.

Gráfica 9. Evolución Aproximada del Perfil de Contrabando en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de Rendición de Cuentas (2002-2016)

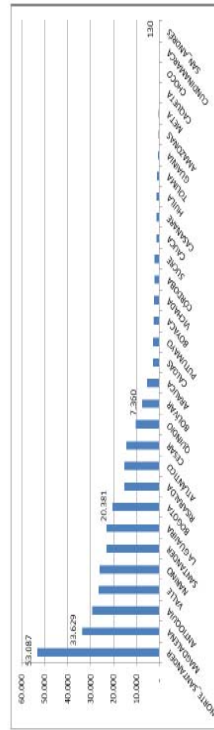
Grafica 9. Valores totales de aprehensiones de mercancías por contrabando en Colombia (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

A continuación, se expone el acumulado de aprehensiones por departamentos en el periodo de 2009 hasta 2016. Aquí se evidencia que dentro de los primeros 10 departamentos con mayor registro, tres pertenecen a la Costa Atlántica, cinco a la región Andina y dos a la región Pacífica. Es evidente que el primer lugar lo ocupa Santander que limita con Venezuela, cuya diferencia con el siguiente que es Magdalena es del 36%; luego está Antioquia, cercano a Panamá. Como se ha mencionado, se podría pensar que en estos departamentos es donde mayoritariamente se ha presentado el fenómeno o tiene significativos registros por la presencia institucional que tienen. Llama la atención el hecho de que La Guajira, que está entre los 10 primeros, tiene una posición marginal, a pesar de que en el imaginario se concibe como uno de los departamentos más representativos.

Grafica 10. Total de aprehensiones de mercancías por contrabando por departamentos (2009-2016)

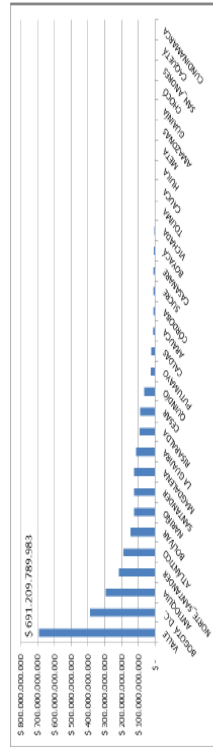


Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

Ahora, de acuerdo con el acumulado de los valores de las aprehensiones en este periodo, el cuadro de posiciones varía. El Valle del Cauca, que estaba en un cuarto lugar arriba, es la más significativa en términos del avalúo de las mercancías aprehendidas, con una ventaja del 44% respecto de Bogotá

D.C. Antioquia se mantiene en el mismo margen, luego sigue Norte de Santander y dos importantes departamentos con puerto marítimo en la Costa Atlántica como lo son Atlántico y Bolívar. De esto, se podría inferir que Valle del Cauca, Bogotá D.C., Antioquia y Norte de Santander, son los principales territorios que impactan las finanzas públicas y la transferencia de recursos en sus departamentos. Ello hace pensar que esta afectación no depende tanto de la cantidad de mercancía aprehendida sino del tipo y del mercado en el que se insertaría.

Grafica 11. Valores Total de aprehensiones de mercancías por contrabando por departamentos (2009-2016)



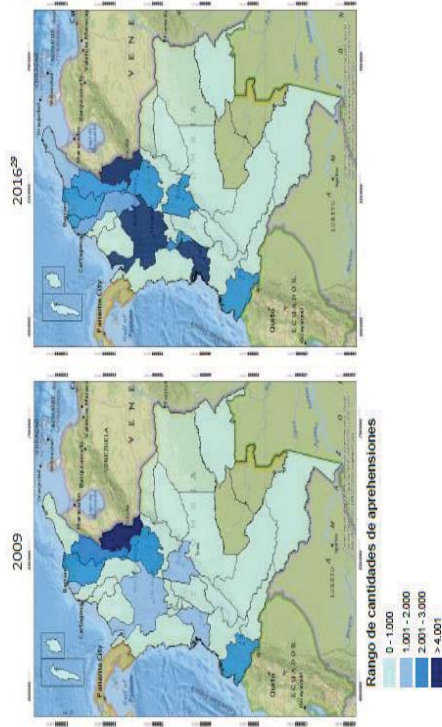
Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

A partir de las operaciones registradas por la POLFA se tiene que el departamento más representativo en 2009 es Norte de Santander, cuyas aprehensiones ascienden a más de 4.000 en ese año. Le siguen sus departamentos limítrofes, más Nariño que está en el otro extremo del país.

De acuerdo con la georeferenciación de los mapas que están a continuación, es importante resaltar que siete años después, si bien no ha habido mayor dispersión en los territorios, sí se ha intensificado en mayor medida en los departamentos de la Costa Atlántica, en especial Bolívar y La Guajira, que aumentaron el umbral de 1001 -2000 a 2001-3000 casos. Así mismo, lo hicieron en los Andes Antioquia, Quindío y Risaralda que son departamentos importantes del eje cafetero y tienen identidad en el tipo de economía que ahí se desarrolla. Vale la pena poner el acento aquí, en tanto que estos dos últimos presentan altos registros respecto a su densidad poblacional y extensión territorial.

Es así como el cambio ha sido sustancial, ya sea por incremento del fenómeno o mayor presencia institucional, mientras que en 2009 sólo Norte de Santander estaba en el umbral mayor a 4.000 aprehensiones, en 2016 se suma a esta categoría Antioquia y Cauca. En 2009 en el segundo margen estaban cuatro departamentos (Magdalena, Cesar, Santander y Putumayo) y en 2016 se suman cinco regiones más (Bogotá D.C., Bolívar, Atlántico, Risaralda y Quindío).

Mapa 2. Cantidad de aprehensiones por departamentos (2009 y 2016) ³⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

Estas mismas cantidades expresan otra intensidad cuando se hace referencia al valor de las aprehensiones. Es decir, el hecho de que en un territorio se hayan aprehendido más cantidades no significa que en términos monetarios sea más representativo. Eso se demuestra a continuación, en casos como el de Norte de Santander que representa una de los departamentos que desde el 2009 reportan mayor número de aprehensiones, pero sus valores monetarios no es significativo. Así mismo, las mercancías que ahí son aprehendidas no son tan representativas como las de Cauca en 2009 o Bogotá D.C. en 2016.

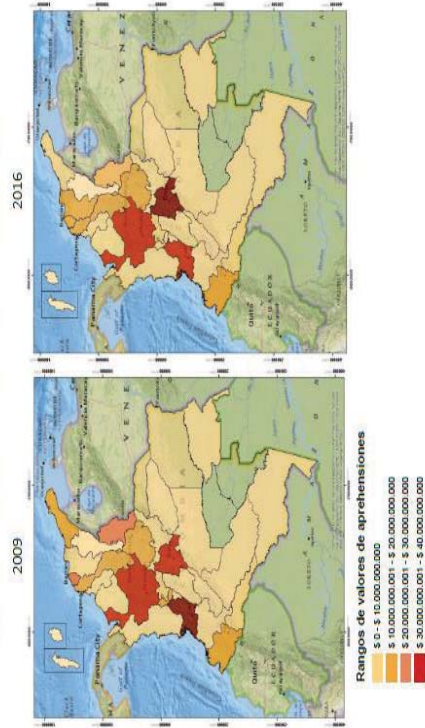
El comportamiento que tienen estas variables de manera independiente con las aprehensiones expresa que no hay muchos cambios en cuanto a la dispersión territorial y tampoco gran variabilidad. En el mapa 2, para 2009 el mayor margen lo tenía el Cauca, seguido de Antioquia y Bogotá D.C., el

³⁵ La agrupación de los datos se realizó de manera aritmética, puesto que la discrepancia entre el valor mínimo y el valor máximo era demasiado amplia, impidiendo la construcción de los quintiles.
³⁶ Los valores de 2016 no son acumulativos desde 2009, sino sólo las aprehensiones de 2016.

tercer lugar de mayor acumulación de capital lo ocupan Norte de Santander y Atlántico, y luego Nariffo, Risaralda, Bolívar y Santander. En comparación con 2016 se tiene que en el primer lugar sólo está Bogotá D.C., en el segundo escalón Antioquia y Cauca, el tercer lugar no lo ocupa ningún departamento y en el cuarto está Nariffo, Norte de Santander, Bolívar Atlántico y Magdalena.

Por lo tanto, si bien hay una alta agrupación en la cantidad de aprehensiones, en cuanto a la acumulación de capital, es más disperso y guarda una mayor concentración en territorios tradicionalmente más grandes y desarrollados del país, tal como Bogotá D.C. y Antioquia. Por ejemplo, a lo largo de 7 años no hay un traslado de posición en materia de recursos económicos, mientras que si en aprehensiones. Además, hay una clara jerarquía, en tanto en los últimos márgenes se ubica el 90% de los departamentos.

Mapa 3. Valores de Cantidad de aprehensiones por departamentos (2009 y 2016) ³⁶



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

Elo hace pensar que la dinámica de contrabando propia de regiones como la Costa Caribe, los Santanderes y Nariffo responde a lógicas de abastecimiento de bienes y servicios de consumo de bajo

³⁶ Los valores de 2016 no son acumulativos desde 2009.

costo y de primera necesidad. Esto podría marcar una vez más al contrabando como una salida económica tanto en materia de abastecimiento como estrategia laboral en regiones que tradicionalmente han estado abandonadas en la intervención de políticas públicas del Estado central. Ahora bien, para analizar la información suministrada de las aprehensiones por capítulos arancelarios, se seleccionaron 20 tipos de mercancías que en el período 2009 a 2016 acumularon los mayores registros acumulativos de aprehensiones. Es así como a partir de ahí se organizaron dos grupos cada uno de diez capítulos arancelarios, el primero fluctúa en el rango de 9.000 hasta 62.000 aprehensiones, y el segundo, desde 3.000 hasta 7.000.

Tabla 3. Total aprehensiones (2009-2016)

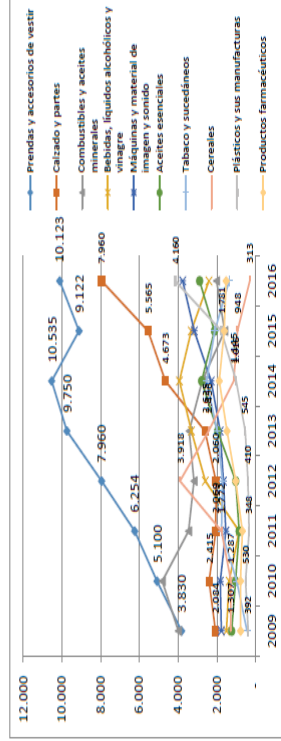
Clasificación arancelaria	Aprehensiones
Prendas y accesorios de vestir (capítulo 61)	62.674
Calzado y partes (capítulo 64)	29.451
Combustibles y aceites minerales (capítulo 27)	25.357
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (capítulo 22)	19.402
Máquinas y material de imagen y sonido (capítulo 85)	17.950
Aceites esenciales (capítulo 33)	14.020
Tabaco y sucedáneos (capítulo 24)	12.990
Cereales (capítulo 10)	13.126
Plásticos y sus manufacturas (capítulo 39)	9.184
Productos farmacéuticos (capítulo 30)	9.861
Manufacturas de cuero (capítulo 42)	7.711
Vehículos y partes (capítulo 87)	7.461
Juguetes, juegos y artículos deportivos (capítulo 95)	6.449
Instrumentos y aparatos de óptica (capítulo 90)	5.620
Reactores nucleares y partes (capítulo 84)	5.526
Aparatos de relojería y partes (capítulo 91)	4.302
Preparación a base de cereales (capítulo 19)	4.204
Azúcares y artículos de confitería (capítulo 17)	3.983
Leche y productos lácteos (capítulo 4)	3.830
Productos de industrias químicas (capítulo 38)	3.401

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN

Con base en estas consideraciones, se tiene que, en el primer grupo de mayores aprehensiones registradas, el capítulo más representativo en los últimos siete años ha sido el de prendas y accesorios de vestir. Si bien, en los primeros años marcaba alguna diferencia con el promedio del resto de mercancías, ésta no alcanzaba a ser del doble, mientras que en los últimos años esta diferencia puede llegar a ser de cuatro o cinco veces. A esta industria le sigue el calzado y partes, que mantenía un comportamiento regular respecto a las otras, pero desde 2013 ha tenido una alta variación año a año de más del 100%.

Contrario a esto, los combustibles y aceites minerales han tenido un gran descenso, el cual ha sido significativo también a partir de 2013 donde la diferencia es del 50% aproximadamente. Las bebidas y licores, de un lugar intermedio, en los últimos años tuvieron una proyección con su pico más alto en 2014, luego del cual la tendencia es a la baja.

Gráfica 12. Cantidad de aprehensiones por capítulo arancelario desde 9.000 a 62.000 registros (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

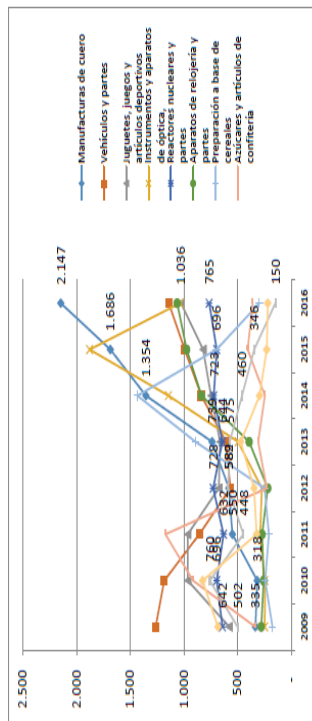
Lo anterior evidencia una clara afectación en sectores que fueron estratégicos en la industria colombiana y que contribuyeron a la modernización de la economía en el país desde principios del siglo XX representando buena parte del PIB, tal como el sector de las confecciones y el calzado. Esto enciende las alertas en materia de la necesidad de fortalecimiento de estos sectores para su competitividad, tanto para abastecer la demanda del mercado interno como en el exterior.

Dentro de estos primeros diez capítulos arancelarios se encuentran el de los productos farmacéuticos. Es importante anotar aquí que el hecho que no sea tan marginal da cuenta de la necesidad de articular las medidas con otras políticas, en tanto las conductas pueden incidir en la salud e integridad de las personas y por lo tanto se constituye en un problema de salud pública. De ahí que es pertinente que el sistema de salud plantee estrategias que promuevan mayor acceso a medicamentos y fármacos, sobre todo aquellos que son más susceptibles de ser contrabandeados y falsificados.

Por otra parte, en el siguiente grupo de mercancías con mayor representatividad, sobresale el sector de las manufacturas de cuero que ha tenido una variabilidad de casi el 70% en los últimos años. Es importante ver aquí que los años más relevantes son 2012 y 2013 donde algunos sectores cambian de manera significativa su comportamiento, es decir redefinen la tendencia. Por ejemplo, en los primeros cuatro años el sector automotor y los artículos deportivos se orientaban hacia una

reducción significativa pero luego del 2012 empezaron a incrementarse, sumados a los aparatos de óptica, cereales y reactores nucleares, que no eran tan importantes.

Gráfica 13. Cantidad de aprehensiones por capítulo arancelario desde 3.000 a 7.000 registros (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

Para analizar la información suministrada en relación con los valores de las aprehensiones por capítulos arancelarios, así como en el caso anterior, se seleccionaron 20 tipos de mercancías que en el período 2009 a 2016 acumularon los mayores registros en pesos colombianos. Es así como a partir de ahí se organizaron dos grupos: cada uno de diez capítulos, el primero oscila en el rango de \$125.000'000.000 COP hasta \$619.000'000.000 COP y el segundo, desde \$24.000'000.000 COP hasta \$96.000'000.000 COP.

Tabla 4. Valor de aprehensiones (2009-2016)

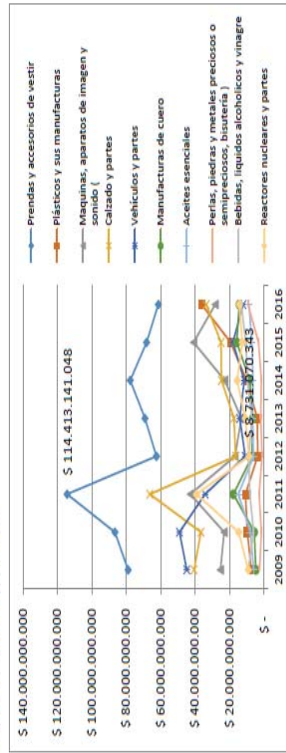
Clasificación arancelaria	Valores
Prenidas y accesorios de vestir (capítulo 61)	\$ 619.341.785.239
Plásticos y sus manufacturas (capítulo 39)	\$ 101.981.810.706
Máquinas, aparatos de imagen y sonido (capítulo 85)	\$ 214.040.958.636
Calzado y partes (capítulo 64)	\$ 261.423.452.417
Vehículos y partes (capítulo 87)	\$ 195.446.298.765
Manufacturas de cuero (capítulo 42)	\$ 80.798.810.644
Aceites esenciales (capítulo 33)	\$ 64.356.423.572
Perlas, piedras y metales preciosos o semipreciosos, bisutería (capítulo 71)	\$ 24.877.008.893
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (capítulo 22)	\$ 73.343.284.217
Reactores nucleares y partes (capítulo 84)	\$ 125.817.231.989
Instrumentos y aparatos de óptica (capítulo 90)	\$ 96.544.660.534

Clasificación arancelaria	Valores
Tabaco y sucedáneos (capítulo 24)	\$ 57.479.668.264
Aparatos de relojería y sus partes (capítulo 91)	\$ 70.227.883.568
Aceites minerales (capítulo 27)	\$ 24.763.377.807
Productos farmacéuticos (capítulo 30)	\$ 47.683.757.683
Juguetes, juegos y artículos deportivos (capítulo 95)	\$ 87.176.740.111
Manufacturas diversas (capítulo 96)	\$ 50.837.304.399
Preparaciones alimenticias (capítulo 1)	\$ 7.081.633.477
Animales vivos (capítulo 1)	\$ 10.348.347.521
Sombreros, demás tocados y partes (capítulo 65)	\$ 24.505.886.023

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

Los valores de las aprehensiones guardan una relación proporcional con las cantidades aprehendidas. En este escalafón, de igual manera, en primer lugar, se encuentra el sector de las prendas y accesorios, que guarda un margen de diferencia de casi el doble con respecto a la media de las demás mercancías. Sin embargo, para el caso del calzado, si bien arriba se evidencia en un segundo lugar, en este caso el comportamiento no presenta tantas fluctuaciones y el valor evaluado es más cercano a la media del resto de mercancías. Es notorio que, en todos los casos, para el año 2011 se presentan los mayores recaudos de capital, aunque el número de aprehensiones no haya sido tan alto. De igual forma, aunque en los últimos años haya un alto número de aprehensiones, en términos monetarios, no son tan altos.

Gráfica 14. Valor de aprehensiones por capítulo arancelario desde \$125.000'000.000 COP hasta \$619.000'000.000 COP (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

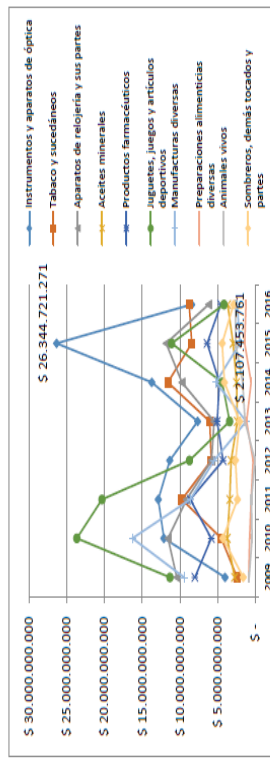
El valor de las aprehensiones depende del tipo de producto que se intenta importar, por lo que parecería que las condiciones de calidad y costos de operación y manufactura no son altos, con lo

cual, no son prendas exclusivas, y en materia tecnológica y automatizadora los productos son de baja gama. Contrario a esto, aunque la marroquinería está en el segundo grupo de aprehensiones, tiene una representatividad importante en cuanto a su avalúo, ya que se ubica dentro de los diez primeros en cuanto a lo que representa en términos monetarios.

Lo significativo aquí es que, en lo correspondiente a perlas, piedras y metales preciosos, aunque no aparecen dentro de las más significativas aprehensiones, sí corresponde al primer grupo de mayor avalúo. Lo cual sería uno de los pocos tipos de mercancías que tienen alta representatividad por el valor de uso y de intercambio.

En el siguiente gráfico se observa un segundo grupo con los mayores avalúos aprehendidos; aquí la tendencia es muy irregular y migran mercancías que arriba presentaban altos registros, lo que hace pensar que el tipo de productos farmacéuticos, juguetes y artículos deportivos aprehendidos, a pesar de su cantidad, no son de alto costo.

Gráfica 15. Valor de aprehensiones por capítulo arancelario desde \$24.000.000.000 COP hasta \$96.000.000.000 COP (2009-2016)



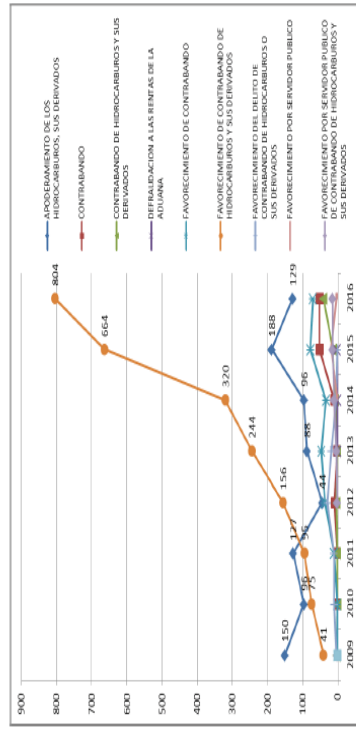
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - UAE DIAN.

• Actuaciones Fiscalía General de la Nación

Según las cifras que reporta la Fiscalía General de la Nación, en estos años el favorecimiento de contrabando de hidrocarburos ha tenido una alta variación con tendencia al crecimiento. Esta conducta es, en comparación con los demás casos, la más investigada. La cual supera en casi ocho veces el promedio de las demás. Le sigue apoderamiento de hidrocarburos y sus derivados y de manera residual, contrabando y su favorecimiento.

A pesar que el sector de hidrocarburos no es de los más aprehendidos, sí es la más investigada. Y el margen de los otros delitos no ha superado en los últimos 7 años, los 100 casos al año, por lo cual, este es un comportamiento poco o nada indagado.

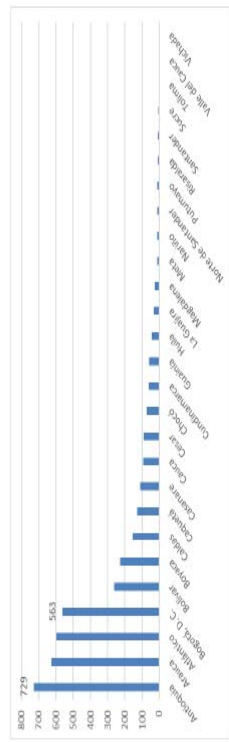
Gráfica 16. Número de actuaciones totales en contrabando por delitos (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Sistema de Información para la Política Criminal, Fiscalía General de la Nación - base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio - SPOA

Estos delitos se han presentado con mayor frecuencia en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico y Bogotá D.C., cuya media casi dobla al siguiente, que es Bolívar. La mayor parte de los registros se concentran en estas zonas, además, se podría pensar el favorecimiento al contrabando de hidrocarburos es el que arrastra el promedio general.

Grafica 17. Número de actuaciones totales en contrabando y delitos relacionados por Departamentos (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Sistema de Información para la Política Criminal, Fiscalía General de la Nación - base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio - SPOA

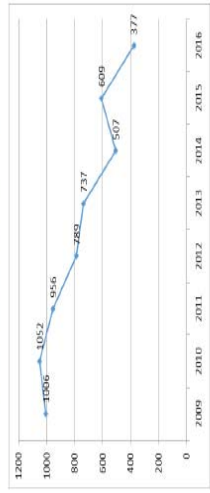
- Ingresos – Consejo Superior de la Judicatura

De acuerdo con lo que registra el Consejo Superior de la Judicatura³¹, la intervención de juzgamiento ha ido disminuyendo de forma sustancial. A continuación, se puede observar un comportamiento inversamente proporcional al de las otras entidades. Ello puede responder a que en el transcurso del proceso puede haber algún preacuerdo, corrección en el registro aduanero o aplicación de principio de oportunidad, entre otras.

Es significativo que de 2015 a 2016 hay una disminución sustancial, en el que la Ley 1762 pudo tener algún impacto, ya sea por la definición de los montos establecidos para configurarse como objeto de acción penal o por el volumen para el caso de hidrocarburos, ya que este ha sido el que más ingresos tiene en materia de actuaciones en la FGN.

³¹ La demanda de justicia o ingresos corresponden a la información del total de entradas de procesos o asuntos en un despacho judicial. Es importante mencionar que desde el año desde el año 2009 hasta el año 2012 la información es del total de ingresos, mientras que de ahí en adelante la información corresponde a la demanda o nueva de justicia esto es, que no se tienen en cuenta los ingresos por reintegros, los ingresos por errores de registros, los ingresos por desconexión, los ingresos por pérdida de competencia, los ingresos por cancelación de procesos por falta de actividad procesal o por pérdida de actividad procesal. Los ingresos por reintegros por actuaciones. Es decir, no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro.

Grafica 18. Total casos de ingresos en contrabando por años (2009-2016)

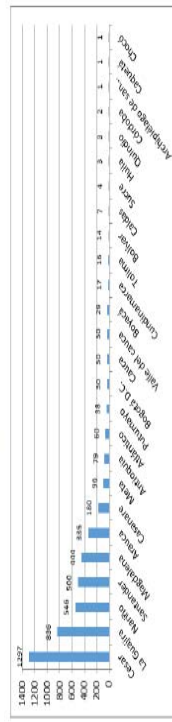


Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico - SIERJU

Dentro de los departamentos que pasaron por varios filtros (POLFA – DIAN, FGN, CSJ), no sobresalen aquellos que en gráficos anteriores reportan los valores más altos o que implican un mayor impacto en las finanzas públicas, tal como Valle del Cauca, Bogotá D.C. y Antioquia. Contrario a esto se ve que los territorios con mayores procesos son Cesar, La Guajira y Nariño. Sorprende el primero de éstos, ya que en relación con los datos anteriores no es representativo. De esto se puede inferir que, en esta zona, así como en La Guajira, se siguen los procedimientos completos hasta finalizar en el juzgamiento.

La divergencia de estos datos con respecto a los de las demás entidades refleja los niveles de intervención de la institucionalidad en este tipo de fenómenos, así también como la selectividad para desarrollar o investigar los casos. ¿Se podría pensar que, como en el Cesar, hay un gran número de investigaciones, esto desestimula la participación en este fenómeno? ¿O que sólo se comercialice cierto tipo de mercancías? Por ejemplo, aquellas de montos no tan representativos o de consumo básico.

Grafica 19. Total casos de ingresos en contrabando por departamentos (2009-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico - SIERJU

En vista de que en el caso del contrabando el bien jurídico afectado se correlaciona con las finanzas ilícitas, es pertinente tener información al respecto de la UIAF, entidad cuya misión se centra en proteger la defensa y seguridad nacional en el ámbito económico” (UIAF, s.f.); es así como desde el 2011 ha estructurado 31 casos correspondientes de contrabando relacionados con el comercio exterior, los cuales han sido difundidos a la FGN³².

A continuación, se observa que el mayor número de casos fue en 2013 y el menor en 2016. Justo después de la Ley 1762 de 2015. Sin embargo, para los pocos meses (enero a marzo) del 2017 se ve que vuelve a incrementar.

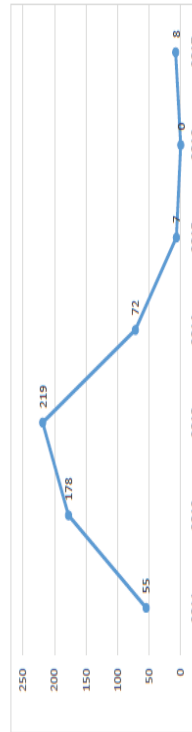
Gráfica 20. Total casos difundidos de operaciones sospechosas por años (2011-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF

En el mismo período, se encontraron en total 536 Reportes de Operaciones Sospechosas de los cuales 31 casos fueron difundidos, lo que corresponde al gráfico anterior, cuya tendencia es directamente proporcional, entre el total y los difundidos, tal como se ilustra a continuación, sólo con una pequeña variación para el 2015.

Gráfica 21. Número de reportes de Operaciones Sospechosas por años (2011-2017)



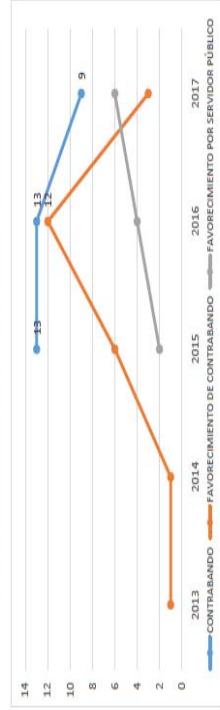
Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF

³² Juan Francisco Espinoza Palacios, Director de la UIAF. Respuesta a solicitud de información recibida al Ministerio de Justicia y del Derecho a través del EXT17-0014737.

6.2.3. Criminalización terciaria

En materia de criminalización terciaria se encuentran los datos suministrados de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con el contrabando. El hallazgo evidencia que hay reportes que sólo datan desde el 2015 y en 2013. Para el caso específico del contrabando, de 2015 a 2016 se mantuvo en el mismo margen, a pesar de la promulgación de la Ley 1762 de 2015, en cambio, sí hubo variaciones para favorecimiento al contrabando y favorecimiento por servidor público, siendo este el menos significativo.

Gráfica 22. Ingresos totales por actividades relacionadas por contrabando (2013-2016)



Fuente: base de datos: misional INPEC-SISIFEC

Los departamentos que más reportan personas privadas de la libertad por estos delitos son Bogotá y Norte de Santander con 16 casos en todos estos años. Estos son departamentos que registran tanto grandes volúmenes de dinero en el caso del primero y en el segundo, un alto número de aprehensiones. Aquí las proporciones con el resto de departamentos son del 30% al 68%, lo cual marca una alta diferencia, tal como se observa en el comportamiento de los gráficos anteriores.

concluye con personas condenadas por delitos que pudieron haber sido negociados, o en otros casos solamente la acción penal alcanza los roles de los eslabones más expuestos de la cadena criminal.

6.3. Hallazgos en medios de comunicación

En el seguimiento que se realizó a las publicaciones de los medios de comunicación, se encontraron desde febrero a junio del año en curso alrededor de 1200 noticias. Gran parte de éstas presentan un son noticias que replican casos o están relacionadas con otros países. Al realizar los filtros para el caso interno de Colombia, se sistematizaron 93 casos.

En cuanto a la modalidad, los registros evidenciaron que el medio de transporte que más se reportó fueron los vehículos privados de transporte terrestre. Sin embargo, los buses de transporte público también fueron importantes. A pesar de que el transporte terrestre sea el más significativo, no está de más considerar que en el marítimo hubo también diversidad en el tipo de vehículo.

Tabla 5. Número de noticias por modalidad de transporte.

Modalidad	Cantidad	Lugares
Marítimo	1	Turbo
	1	Antioquia-Córdoba
	1	Buenaventura
Terrestre	23	Vehículos
	2	Motos
	3	Camiones
	4	Buses de servicio público
	2	Tractora

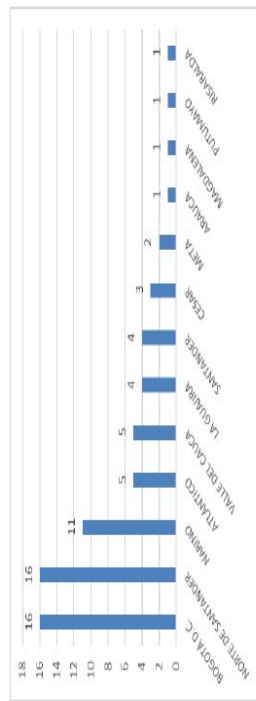
Fuente: elaboración propia a partir del rastreo de medios (febrero-junio de 2017)

El mayor número de noticias registradas es de contrabando relacionado con hidrocarburos, que es precisamente el que más se reporta en las cifras de la FGN. Seguido de esto, se ubica el sector del caizado, también significativo según las cifras de aprehensiones de la DIAN discriminadas por capítulo arancelario.

Tabla 6. Número de noticias por tipo de mercancía y lugar de procedencia

Mercancías	Cantidad	Lugar de procedencia
Hidrocarburos	20	Venezuela
	12	Panamá, China, India, EEUU
Caizado	11	Venezuela y Panamá
Licor	9	Venezuela
Alimentos	9	China, India, Vietnam
Confecciones	3	
Automotor	3	Venezuela
Construcción	3	

Gráfica 23. Ingresos totales por actividades relacionadas por contrabando (2013-2016)



Fuente: base de datos mensual INPEC-SISIPEC

En esta etapa de la criminalización se evidencia que los delitos que hacen referencia al contrabando tienen poca o casi nula correlación con otros delitos. A partir de los datos que registra el INPEC de las personas privadas de libertad, se puede advertir que son muy pocas las que, además de contrabando, registran concursos con otros delitos. La tabla a continuación evidencia este asunto.

Gráfica 24. Correlación de otros delitos asociados al de Contrabando (2013 - 2016).

Delito	Correlación
Fabricación tráfico y porte de armas de fuego o municiones, tráfico fabricación o porte de estupefacientes	2.81%
Enriquecimiento ilícito de particulares; lavado de activos	0.09%
Lavado de activos, tráfico fabricación o porte de estupefacientes	0.08%
Lavado de activos, testaferrato	0.08%
Contrabando, lavado de activos	0.02%
Fabricación tráfico y porte de armas de fuego o municiones, lavado de activos	0.01%
Testaferrato, tráfico fabricación o porte de estupefacientes	0.01%

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos INPEC-SISIPEC

Lo anterior pone en duda la hipótesis que propone que el fenómeno del contrabando se asocia con otros delitos de alto impacto. No obstante, habría que explorar que (i) puede ser una noción perceptiva y que habría que corroborar a mayor profundidad con otras metodologías de análisis cualitativo, (ii) que los registros de la acción institucional son insuficientes para evidenciar esto, y en vista de la baja representatividad se requieren otros filtros, o (iii) que finalmente la acción de la FGN

Mercancías	Cantidad	Lugar de procedencia
Medicamentos	3	Venezuela
Otros	3	
Cigarrillos	1	
Electrodomésticos	1	
Fauna	1	
Juqstería	1	China
Químicos	1	Ecuador
Reses	1	Venezuela

Fuente: elaboración propia a partir del rastreo de medios (febrero-junio de 2017)

7. CONCLUSIONES PARA LÍNEA BASE

El presente informe identificó, describió y analizó variables que permiten el diseño de una línea base para la medición de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior, especialmente el contrabando. A continuación, las principales conclusiones:

- **Caracterización de la magnitud del fenómeno criminal**

Se realizó a través de revisión de metodologías y conceptualización del fenómeno del contrabando. Ello, implicó hacer un rastreo y levantamiento de la información de diversas fuentes. Con base en la información encontrada en la revisión bibliográfica y en la consolidación de datos suministrados por diversas entidades del Estado relacionadas con el tema, se logró hacer una comprensión de (i) los antecedentes del fenómeno, (ii) la evolución normativa y político criminal y (iii) la magnitud y comportamiento de la distorsión, y de la reacción institucional desde el 2009 al 2016. Se identificaron variables que sirvieron de referencia para describir algunos comportamientos en estos últimos años y analizar algunos cambios del mismo.

El hecho de que las relaciones del Caribe tuvieran vínculos más estrechos a nivel comercial y sociocultural durante el siglo XVIII con los ingleses, franceses y holandeses que un reconocimiento mutuo con la colonia, propició un escenario para el intercambio en ultramar autónomo del virreinato. El escenario propicio para ello durante el período post independentista era una nación fragmentada, en la cual persistía el sentimiento de desconfianza en la corona y en las nuevas instituciones, así como la incapacidad del Estado emergente de abastecimiento de la demanda de las regiones. Tomando en consideración estos elementos de los antecedentes del fenómeno del contrabando, se podría decir que aún persisten con algunas variaciones estos determinantes. Por ejemplo, (i) constantemente se expresa que el abandono del Estado en las regiones aisladas del país es un factor que incide en la magnitud del fenómeno³¹. Por lo tanto, se requiere una relación más cercana con los entes territoriales. (ii) Así mismo, hay poca legitimidad en las autoridades y en la administración pública, que favorece comportamientos proclives al incumplimiento normativo. (iii) El país no cuenta con una

³¹ Entrevista 1 y entrevista 2.

industria nacional robusta y competitiva, lo cual ha generado limitaciones en la oferta de bienes y servicios que no alcanza a cubrir la demanda.

Estos elementos del contexto colombiano han facilitado que un fenómeno como el contrabando se reinvente cada vez con mayor fuerza. Su comprensión se plantea a partir de lo que se denomina como contrabando abierto: ingreso de mercancías que evitan el control aduanero, para no pagar los tributos, IVA o derechos correctivos. Y el contrabando técnico: este se diferencia del abierto porque no busca evadir la totalidad de los aranceles, sino el pago de una mínima o menor proporción posible, se realiza encubierto en modalidades como la subfacturación, cambio de sub-partida, cambio de origen, precios bajos o restricciones legales.

En el análisis, también se encontró que la DIAN hace un seguimiento a los diferentes tipos de distorsión comercial a través de metodologías espejo. Para el período entre 2011 y 2015, el contrabando abierto presenta un comportamiento con algunas fluctuaciones, en el que el 2013 es un año importante, en tanto Europa presenta una tendencia significativa al alza, mientras que América Latina hacia la baja, siendo estos dos bloques de países los más significativos.

De otro modo, en lo concerniente al contrabando técnico se tiene que, en cuanto a la modalidad de subfacturación, supera en casi diez veces al contrabando abierto. América Latina presenta una tendencia estable, pero supera y dobla el promedio del nivel de Europa, Asia y Norteamérica. Se podría pensar que esta modalidad es de mayor importancia en tanto las otras modalidades tienen unos volúmenes en promedio de la mitad de éste. Para el caso de la sobrefacturación, cambio de procedencia y cambio de subpartida, Norteamérica es el más representativo, acompañado por Asia. La distorsión para estos años tuvo una dinámica similar en los cuatro bloques de países, en el cual se intercalan año a año comportamientos cíclicos expresados por los picos y valles constantes, para el 2015 converge en un 20% Europa y Latinoamérica. Esto hace pensar en que se podría disminuir este margen incentivando un cambio en el comportamiento de consumo por productos nacionales e identificando cuáles son los sectores más afectados.

- **Identificar la respuesta de instituciones del Estado frente al fenómeno**

Se revisó la Ley 1762 de 2015 y del Decreto 390 de 2016 y se identificaron alrededor de 300 variables y que se podrían agrupar en 30 categorías³². Con base en esta identificación, se solicitó el rastreo de estas variables a las entidades que tienen competencia en el tema: POLFA, DIAN, UIAF, CSJ, FGN e INPEC. De esta gestión se logró trabajar con variables generales como ingresos, egresos, temporalidad y georreferenciación, con lo cual se puede hacer un análisis longitudinal simple desde el 2009 al 2016.

Quedó claro que intervenir el fenómeno desde una mirada político criminal implica prevenir los determinantes del contrabando, lo cual, en algunos casos, va más allá de la afectación del orden económico y social del país, como, por ejemplo, los medicamentos, alimentos y licores o mercancía de consumo directo, de acuerdo con los cuales el problema se convierte también en un asunto de

³² Esto se ilustra en el anexo A

<p>salud pública. En segundo lugar, implica disuadir comportamientos y cultura institucional como el de la corrupción y en un tercer lugar, neutralizar agentes de crimen organizado.</p> <p>Con esto, el análisis se realizó bajo el lente de las fases de la criminalización, en la cual se tiene que, en la criminalización primaria se encontraron registros que datan desde el año 1800 hasta el día de hoy. Estos documentos expresan que, en la reacción del Estado, se encuentran tendencias tanto de apertura como proteccionistas y represivas. Éstas se caracterizan por una identificación desde de tipo i) administrativo como infracción o ii) sanciones administrativas o penales como conducta punible. En la que, se han empleado tanto la primera como la segunda y la combinación de ambas. Además de esto, se realizaban sanciones de tipo social, las cuales podrían ser más severas si eran cometidas por funcionarios públicos.</p> <p>En cuanto a las acciones de investigación y judicialización, se encontró que las aprehensiones que hace la POLFA y la DIAN, desde el 2009 la tendencia constante ha sido hacia el alza, mientras que los valores totales de las aprehensiones tuvieron un descenso significativo en 2011 y a partir de 2013 volvió al alza (ver gráfica 9 y 10). Esto claramente es consecuencia del tipo de mercancía. El capítulo arancelario que más disminuyó en este período fue el de los combustibles y aceites minerales, seguido del calzado y partes, mientras que en 2013 el primero continuó hacia la baja, el segundo empezó a crecer de manera exacerbada (ver gráfica 15).</p> <p>Dentro de las 10 mercancías con más aprehensiones se destacan, prendas y accesorios de vestir, calzado y partes, combustibles y aceites minerales, bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, máquinas y material de imagen y sonido, aceites esenciales, tabaco, cereales, plásticos y productos farmacéuticos (ver gráfica 15 y 16). Lo anterior evidencia una clara afectación en sectores que fueron estratégicos en la industria colombiana y que contribuyeron a la modernización de la economía en el país desde principios del siglo XX y contribuían una buena proporción al PIB, tal como el sector de las confecciones y el calzado. Esto enciende las alertas en materia de la necesidad de fortalecimiento de estos sectores para su competitividad, tanto para abastecer la demanda del mercado interno como en el exterior.</p> <p>Ahora, dentro de las 10 mercancías más significativas de acuerdo al valor de las aprehensiones, no varía mucho, se suma la marroquinería y perlas, piedras y metales preciosos. La georreferenciación que se hizo de estas aprehensiones muestra que Norte de Santander, Magdalena, Antioquia y Valle fueron las que más acumularon registros de 2009 a 2016. Ahora, de acuerdo con el acumulado de los valores de las aprehensiones, el cuadro de posiciones varía, y el Valle del Cauca es el más significativo, con una ventaja del 44% con Bogotá D. C. y en tercer lugar Antioquia, que se mantiene en el mismo margen, luego sigue Norte de Santander y dos importantes departamentos con puerto marítimo en la Costa Atlántica como lo es Atlántico y Bolívar.</p> <p>Si bien hay mayor agrupación en la cantidad de aprehensiones, la acumulación guarda una mayor concentración en territorios considerados tradicionalmente como los más importantes del país. Por ejemplo, a lo largo de 7 años no hay un traslado de posición en materia de recursos económicos, mientras que si en aprehensiones, además, el 90% de los departamentos adquiere el margen más bajo del avalúo total de las mercancías aprehendidas.</p>	<p>Ello conduce a la hipótesis de que la dinámica de contrabando propia de regiones como la Costa Caribe, los Santanderes y Nariño, responden a lógicas de abastecimiento de bienes y servicios de consumo de bajo costo y de primera necesidad. Esto podría marcar una vez más al contrabando como una salida económica tanto en materia de abastecimiento como estrategia laboral en regiones que tradicionalmente distantes de la intervención de políticas públicas del Estado central.</p> <p>De otro modo, según las cifras que reporta la FGN a partir del número de actuaciones, se tiene que en estos años el favorecimiento de contrabando a hidrocarburos ha tenido un alto crecimiento. Esta conducta delictiva, a diferencia de la media de las demás conductas relacionadas, para el 2016 las supera en casi ocho veces. Para los otros delitos, le sigue apoderamiento de hidrocarburos y sus derivados y de manera residual, contrabando y su favorecimiento. Las ciudades con mayor número de registros es Antioquia, Arauca, Atlántico y Bogotá D.C (ver gráfica 20).</p> <p>Según lo reportado por el CSJ, los ingresos por procesos han disminuido desde el 2009 al 2016 en un 60% (ver gráfica 21). Dentro de los departamentos con mayor seguimiento no subyacen aquellos que en gráficos anteriores reportan los valores más altos o que implican un mayor impacto en las finanzas públicas, tal como Valle del Cauca, Bogotá D.C. y Antioquia. Contrario a esto se ve que los territorios con mayor número de procesos son Cesar, La Guajira y Nariño (ver gráfica 22). La divergencia de estos datos con respecto a los de las demás entidades hace pensar sobre los niveles de interacción de la institucionalidad para este tipo de fenómenos, así también como la selectividad para desarrollar o investigar los casos.</p> <p>Para el caso de lo reportado por la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF desde 2011 se encontraron en total 536 Reportes de Operaciones Sospechosas de los cuales 31 casos fueron difundidos a la Fiscalía General de la Nación (ver gráfica 23 y 24).</p> <p>En materia de criminalización terciaria se encuentran los datos suministrados por el INPEC. El hallazgo evidencia que hay reportes que sólo datan desde el 2013 y en 2015. El cual de 2015 a 2016 mantuvo en el mismo margen con 13 casos, a pesar de la promulgación de la Ley 1762 de 2015. En cambio, si hubo variaciones para favorecimiento al contrabando y favorecimiento por servidor público, siendo éste el menos significativo (ver gráfica 25). Los territorios que más reportan personas privadas de la libertad por estos delitos son Bogotá Distrito Capital y Norte de Santander con 16 casos en todos estos años. Estos son departamentos que registran tanto grandes volúmenes de dinero en el caso del primero y en el segundo, un alto número de aprehensiones.</p> <p>En esta etapa de la criminalización se evidencia que las personas privadas de la libertad por delitos que hacen referencia al contrabando, en su gran mayoría no registran concurso con otros delitos. Esto puede explicarse por i) una noción perceptiva y que habría que corroborar a mayor profundidad con otras metodologías de análisis cualitativo, porque ii) los registros de la acción institucional son insuficientes para evidenciar esto, y en vista de la baja representatividad se requieren otros filtros o iii) finalmente, porque las acusaciones e investigaciones se realizan en sujetos que no pertenecen a los altos eslabones de la cadena delictiva y en la organización. Este tipo de correlación sólo se pudo desarrollar en esta institución. Por lo tanto, es pertinente fortalecer los sistemas de información, así</p>
--	---

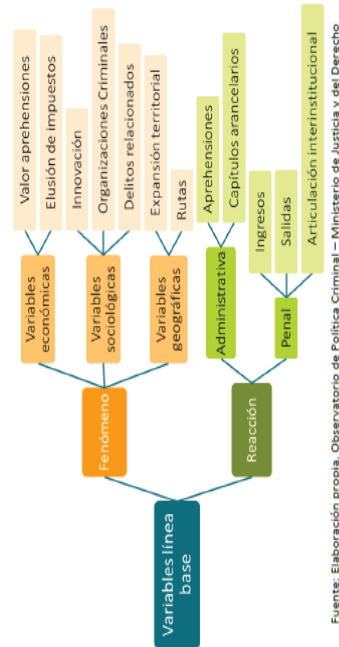
como la coordinación para compartir información que permita hacer análisis más allá de los descriptivos.

La descripción del fenómeno realizada en este documento evidencia cómo tanto la apertura como el fortalecimiento de sectores estratégicos en la economía interna pueden ser determinantes en la inclusión del contrabando de acuerdo con los capítulos arancelarios. Ello está relacionado con el modelo de desarrollo y las prioridades en materia de producción y comercialización que tiene el país. Además, este tipo de fenómenos se comprende, no sólo por factores económicos como las restricciones comerciales, laborales o cambiarias, sino también por fenómenos relacionados con la inseguridad, el crimen, y en general, con el ambiente institucional bajo el cual actúa el sector productivo (Rubio, 1995). De esto hay que considerar lo que dice este autor: 1) a nivel colectivo y en el largo plazo el crimen no genera beneficios. Así las cosas, no es la pobreza la que genera el delito, no debe descartarse la causalidad en el sentido contrario: el delito empobrece. Y 2) el efecto del crimen sobre la economía no es transitorio. Por el contrario, tiende a afianzarse y a aumentar.

7.1. Variables para línea base

A partir del estudio realizado se concluye la viabilidad de una medición tomando la siguiente desagregación de variables:

Gráfica 24. Variables identificadas



Fuente: Elaboración propia. Observatorio de Política Criminal – Ministerio de Justicia y del Derecho

Se trata de 12 variables agrupadas en 5 conjuntos que dan cuenta de dos dimensiones de la cuestión criminal del contrabando: el fenómeno como tal y la reacción institucional que provoca.

Respecto al fenómeno, en el informe se decantan 3 conjuntos de variables: (i) las económicas que miden el valor de las aprehensiones y la elusión de impuestos; (ii) las sociológicas —extráneas del estudio de caso— que dan cuenta de la innovación (nuevas formas de cometer contrabando), de las organizaciones criminales (más o menos organizaciones que se lucran directa o indirectamente del contrabando) y otros delitos relacionados o asociados (teniendo en cuenta que los datos del INPEC no permiten hacer correlación efectiva de personas cumpliendo penas por contrabando en concurso con otro delitos de manera satisfactoria, es necesario acudir a análisis cualitativos para despear la relación que el contrabando tiene v.gr. con el lavado de activos, tal y como lo señaló la UIAF). Además, se enumeran (iii) las variables geográficas que deberían dar cuenta de dos circunstancias: la expansión territorial del fenómeno (o sea, su desplazamiento y dispersión), respecto del cual hay acuerdo con relación a su despliegue multi-departamental; y las rutas que son utilizadas para el flujo de mercancías.

Con relación a la dimensión de la reacción institucional el informe ha presentado dos conjuntos de variables: (i) la administrativa, que da cuenta del número de aprehensiones de mercancías con relación a cada capítulo arancelario; y (ii) las penales relacionadas con ingresos y egresos de procesos en la FGN y la Judicatura, así como de articulación interinstitucional.

El próximo informe detallará de manera técnica la medición específica en cada variable para la construcción de la línea base en cada ítem y establecer indicadores que permitan al Consejo Superior de Política Criminal informar al Congreso de la República sobre si las medidas adoptadas están, por un lado, incidiendo en la reducción del fenómeno del contrabando y, por otro, fortaleciendo las capacidades institucionales que deben reaccionar ante éste.

8. RECOMENDACIONES

8.1. Prevención:

- Es necesario modernizar los mecanismos de registro y acopio de información confiable y eficiente. Se deben fortalecer plataformas de intercambio de bases de datos, lo cual permita hacer análisis con mayor profundidad. Tener unos sistemas de información actualizados, y articulados podría evitar la corrupción por la promoción de mecanismos de transparencia y eficacia de la acción del Estado (Torrero Cruzatt, 2015). Tener información oportuna y veraz incide en la prevención en tanto se podría tener proyecciones y analizar tendencias tanto territoriales, comportamiento del mercado en adquisición de mercancías y flujos monetarios. Adicionalmente el fortalecimiento de estos debe comprender dos dimensiones: la importancia de disponer estadísticas para la toma de decisiones, que sería lo que una primera instancia haríamos en el marco de nuestro sistema; pero, por otra, la pertinencia de pensar en el fortalecimiento de las TIC para la gestión aduanera, que le correspondería principalmente a la DIAN. Se recomienda que la primera base de datos consolidada para el desarrollo de este ejercicio sea incorporada como un área de datos del sistema de información para la Política Criminal,

<p>la cual deberá estar disponible para consulta institucional y de aquellos sectores interesados en el fenómeno del contrabando y las respuestas administrativas y penales frente al mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tal como lo contempla el Decreto 309 de 2016, es preciso establecer planes operativos para dotar a las entidades competentes de las capacidades técnicas y tecnológicas para desarrollar cabalmente las operaciones necesarias para evitar el fenómeno. A partir de las dificultades y limitaciones en la búsqueda de información para caracterizar, analizar y medir el fenómeno, se evidencia que es imprescindible armonizar los análisis e investigaciones sectoriales que realizan en materia de contrabando. Así mismo, se pueden observar análisis de casos emblemáticos que logren ilustrar algunas dinámicas, modalidades y comportamientos. <p>Además de robustecer en su próxima versión este informe, es necesario avanzar con el estudio de casos por mercancías, que profundice el análisis regional y el de la reacción institucional. Esto permitirá comprender con mayor detalle las dinámicas del fenómeno, así como entender la relación entre industria, comercio y contrabando.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tal como se expone en las gráficas 12 y 14, como estrategia para el abastecimiento de la demanda interna y explorar mercados externos, es necesario promover la recuperación y fortalecimiento de la industria nacional, incentivar la investigación y el desarrollo en sectores estratégicos para la demanda agregada. Así mismo, se debería robustecer estrategias de capacitación y empleo formal, en territorios que mayoritariamente desarrollan su economía con este tipo de comercio, sobre todo el menudeo, tal como se menciona. <p>Este tipo de medidas se deben orientar hacia los sectores textil, calzado, marroquinerías y tabaco, que son las más representativas en las cifras que arroja la información suministrada por la DIAN y la POLFA. Así mismo, se recomienda establecer una regulación efectiva y accesible de precios, por ejemplo, analizar procesos de estandarización de precios de algunos productos en la región, y con los bloques de países no sólo de América Latina. Para ello, los tratados comerciales bilaterales y multilaterales deberían estipular unos márgenes de intermediación beneficios para las partes.</p> <p>Además, es primordial mayor inversión en educación para el desarrollo de capacidades. Con una ciudadanía informada y calificada se puede reducir la demanda de contrabando influyendo en los consumidores para que no adquieran productos relacionados con este fenómeno. Así mismo, es necesario fomentar programas de formación para el trabajo en las zonas donde se presentan los mayores focos de comercialización de mercancías de contrabando. Llama la atención que precisamente La Guajira y Buenaventura que tienen los puntos y puertos fronterizos con gran dinámica en este tipo de comercio, tengan unos considerables índices de Necesidades Básicas Insatisfechas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Bajo el principio de corresponsabilidad, la industria colombiana debería promover su competitividad a través de la inversión en investigación y desarrollo, generación de productos de alta calidad, de tal forma que sea competitiva y promueva una oferta asequible preferente para el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> Es estratégico hacer alianzas con entidades académicas, educativas y de promoción laboral para transformar algunos territorios problemáticos en focos de desarrollo productivo que le brinde personal de reserva cualificado a la industria nacional. <p>8.2. Disuasión</p> <p>De acuerdo con el análisis realizado, la institucionalidad tiene grandes retos. Uno de ellos es desestimar este fenómeno a partir de las acciones que se orienten a evitar la corrupción. Si bien se pueden tener óptimos diseños de políticas públicas, de su ejecución depende el éxito del impacto sobre la ciudadanía. Los agentes que facilitan el contrabando deben ser inspeccionados y por lo tanto intervenir a partir de estrategias de transparencia y eficiencia de las instituciones y actores que intervienen en ella.</p> <p>Es relevante la creación de programas de transparencia institucional, así como mecanismos de veedurías, pueden minimizar el nefasto impacto que trae consigo factores determinantes de este fenómeno. Es fundamental que el Ministerio Público también tenga injerencia en los mecanismos de transparencia.</p> <p>Asimismo, para contar con un panorama más amplio sobre la respuesta institucional frente al contrabando, resulta fundamental que el segundo informe profundice en el análisis que los entes territoriales (Secretarías de Hacienda) desempeñan sobre el fenómeno.</p> <p>8.3. Neutralización</p> <p>La preocupación que reviste el alcance del contrabando como agente facilitador para otro tipo de delitos lleva a pensar en la estructura operativa necesaria para su desarrollo. Es así como la persecución penal debe estar orientada hacia aquellos nodos de crimen organizado que monopolizan el mercado local, en el que se mimetizan y yuxtaponen las dinámicas legales e ilegales.</p> <p>El control que ejercen algunas estructuras de crimen organizado puede llegar hasta a posicionar ciertos productos en la oferta, de la cual la ciudadanía tiene pocas opciones. Esto responde al dominio y distribución del trabajo en las operaciones de la cadena logística, las rutas y tipos de mercancías. Entonces, si las mercancías de contrabando presentan una gran dispersión en el mercado y se logran adquirir al menudeo, no tiene mucho sentido judicializar a los vendedores en calle, que estarían en el último eslabón de la cadena.</p>
---	---

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• **Textos académicos**

Arango, C., Misas, M., & López, E. (Mayo de 2005). *Economía subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la demanda de efectivo*. Obtenido de sitio web del Banco de la República: <http://www.banrep.org/docum/ftp/borra335p.pdf>

Buehn, A., & Reza Farzanehan, M. (2012). Smuggling around the world: Evidence from a structural equation model. *Applied Economics*, 44(23), 3047-3064.

Bustos Ramírez, J., & Hotmazábal, H. (1999). *Lecciones de derecho penal. Vol. II*. Madrid: Editorial Trotta.

Cancino, A. J. (1983). *Los delitos contra el orden económico social en el nuevo código penal*. Bogotá, D.C.: Ediciones Librería del profesional.

Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe Final, Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Justicia y del Derecho .

De León Beltrán, I., & Salcedo, E. (2014). *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ediciones de la U.

Fals Borda, O. (1980). *Morpox y Loba. Historia doble la costa*. Bogotá, D.C.: Carlos Valencia Editores.

Galdonfo, G. (2014). *International Trade Teory and Policy*. New York: Springer.

Gómez, E. E. (2016). *Corrupción, Incentivos y Contrabando Técnico en Colombia, 1998 – 2013*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

González-Plazas, S. (2008). *Pasado y presente del contrabando en la Guajira: aproximaciones al fenómeno de la ilegalidad en la región*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD) Facultad de Economía Universidad del Rosario.

Granada López, A., & Sierra Reyes, P. H. (2016). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*. Bogotá D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Gutiérrez, R. E. (Julio- Diciembre de 2010). Geografía, Contrabando y Fronteras La Guajira a fines del siglo XVIII. *Revista Amauta*, 50 - 116.

Gutiérrez, R. E. (Agosto de 2010). Orden, poder y contrabando en el Caribe durante medio siglo antes de la independencia. *Revista Palabra*.

Hernández, H., & Barrero, J. M. (2015). Evolución histórica de la legislación del delito de contrabando en Colombia. *Revista Derecho Penal y Criminología Vol. 37, No. 101*, 13-49.

Hernández, M. A. (2013). La medición del contrabando de cigarrillos en Colombia entre 1990 y 2012. *Revista Civilizar*, 4(7).

Hotmazábal, H. (2007). Consecuencias político criminales y dogmáticas del art. 11 del Código Penal Colombiano. En A. Rodríguez, W. Martínez, & F. Sintura, *Estudios de derecho penal económico* (págs. 56-71). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Laurent, M. (2005). El contrabando en Colombia durante el siglo XIX (1821-1886): fuentes documentales y elementos metodológicos para su estudio. *AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA ECONOMICA*(24).

Laurent, M. (2011). Monopolios, aranceles y contrabando en Nueva Granada, 1821-1830. *América Latina en la Historia Económica*, 35(Fasc. 1), 81.

Merriman, D. (2005). *Comprender, medir y combatir el contrabando de tabaco*. Washington D.C.: Banco Mundial.

OMS. (11 de Noviembre de 2003). *Organización Mundial de la salud*. Obtenido de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2003/pr85/es/>

Pérez, L. C. (1984). *Derecho penal. Tomo III*. Bogotá, D.C.: Temis.

Pérez, L. C. (1990). *Derecho penal. Tomo IV*. Bogotá, D.C.: Temis.

Reyes, A., Duica, L., & Thouni, F. (Febrero de 2006). *El narcotráfico en las relaciones fronterizas de Colombia*. Obtenido de sitio web de la ONG Mamacoca: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Reyes_informe_final_fronteras_2006.pdf

Rivera, M. A., & Hernández, D. (2013). La medición del contrabando de cigarrillos en Colombia entre 1990 y 2012. *Revista Civilizar*, 4(7), 167-189.

Roca, A. M. (2003). *¿Situado o Contrabando? La base económica de Cartagena de Indias a fines del siglo de las luces*. Cartagena de Indias: Banco de la República - Cuadernos de historia económica y empresarial.

Ross, H. (2004). *the economist of tobaccco and tobacco control in the European Union*. Aspect Consortium. European Union.

Rubio, M. (1995). *Crimen y crecimiento en Colombia*. Bogotá D.C.

Sentencia C-194 (Corte Constitucional 7 de Mayo de 1998).

Sentencia C-549 (Corte Constitucional 5 de Octubre de 1992).

Sheikh, M. A. (1974). *Economics Of Smuggling: Theory and Application*. London, Canada: The University of Western Ontario.

Tiedemann, K. (1985). *Poder económico y delito*. Barcelona: Ariel.

Yunis, E. (2004). *¿Por qué somos así? Bogotá*. D.C.: Temis.

Zapata Adriana Sabogal, A. C. (2012). *Contrabando de cigarrillos y tributación en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Zapata Sabogal, A., Montes, A. C., & Rodríguez, G. (2012). *Contrabando de cigarrillos y tributación en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

• **Otros fuentes oficiales**

<p>Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). <i>Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades</i>. Bogotá, D.C: CNMH.</p> <p>CIPRO DIPOL. (2015). <i>El mundo institucional del mercado criminal</i>. Bogotá, D.C: Policía Nacional de Colombia.</p> <p>Defensoría del Pueblo. (2017). <i>Informe de Riesgo No. 010-17 A.I. Bogotá, D.C.: Defensoría del Pueblo</i>.</p> <p>DIAN. (2015). <i>Plan anticorabando 2015-2018 - El corabando: Una visión integral, sus tipologías y las estrategias de la entidad</i>. Bogotá D.C.</p> <p>DIAN. (2016). <i>Ley 1762 de 2015. Balance 1er año de vigencia</i>. Obtenido de sitio web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: http://www.dian.gov.co/escrituras/escritos/comunicados/2016/Info_lev_anticorabando_5.pdf</p> <p>Federación Nacional de Departamentos. (17 de Noviembre de 2016). <i>Región Caribe y Santandereos unifican procedimientos en lucha anticorabando</i>. Obtenido de sitio web de la Federación Nacional de Departamentos: http://www.fnad.org.co/fnd/los-gobernadores/noticias-de-las-gobernaciones/159-atlantico/5743-region-caribe-y-santandereos-unifican-procedimientos-en-lucha-anticorabando</p> <p>Fiscalía General de la Nación. (21 de Mayo de 2015). <i>Capturado presunto jefe de finanzas de la organización delincuencia Los Pachecha</i>. Obtenido de sitio web de la FGN: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/capturado-presunto-jefe-de-finanzas-de-la-organizacion-delincuencia-los-pachecha/</p> <p>POLFA, P. F. (2017). <i>Conceptos y conocimientos, normatividad y legislación frente al Corabando</i>. Bogotá D.C.</p> <p>UIAF. (s.f.). <i>Misión y visión</i>. Obtenido de sitio web de la Unidad de Información y Análisis Financiero: https://www.uiaf.gov.co/nuestra_entidad/mision_vision_ley_creacion</p> <p>UIAF. (2006). <i>Tipologías de lavado de activos relacionadas con corabando</i>. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>https://www.elheraldo.co/judicial/dian-aprehende-contrabando-en-barranquilla-por-mas-de-13-millones-de-pesos-268157</p> <p>El Heraldó. (03 de Enero de 2016). <i>Juez ordena recapturar a 'Los Pachecha' en Santa Marta</i>. Obtenido de sitio web del periódico El Heraldó: https://www.elheraldo.co/magdalena/juez-ordena-recapturar-los-pachecha-en-santa-marta-236583</p> <p>El Heraldó. (25 de Mayo de 2017). <i>Desarticulan banda 'Los Costeños'</i>. Obtenido de sitio web del periódico El Heraldó: https://www.elheraldo.co/judicial/desarticulan-banda-los-costenos-365209</p> <p>El Informador. (22 de Julio de 2016). <i>Autoridades asestaron duro golpe en contra del corabando en Maicao</i>. Obtenido de sitio web del periódico El Informador: http://www.elinformador.com.co/index.php/region-caribe/77-la-guajira/130389-autoridades-asestaron-duro-golpe-en-contra-del-contrabando-en-maicao</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad <p>ENTREVISTA 1 – Experto en desarrollo territorial. Profesor de sociología en Maestría y pregrado.</p> <p>ENTREVISTA 2 – Experto en temas relacionados con tráfico ilícito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo focal: 2 de abril de 2017 <p>IVÁN GONZÁLEZ AMADO, Abogado y presidente de la Comisión Asesora del Ministerio de Justicia para el diseño de la Política Criminal.</p> <p>DIANA OSORIO, Economista, Filósofa, Magíster en Políticas públicas para el desarrollo con inclusión social FLACSO – Argentina. Experta en políticas públicas y DDHH, actualmente asesora de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>ADRIANA ROMERO SÁNCHEZ, abogada, especialista en análisis espacial y maestra en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente coordinadora del Observatorio de Política Criminal y docente de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>ANTONIO PINZÓN, abogado, especialista en derecho penal y maestro en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente asesor de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>ADOLFO FRANCO CAICEO, abogado y maestro en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, columnista de opinión, actualmente coordinador de lavado de activos y extinción de dominio de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otras reuniones
--	---

ANEXOS

Taller de comercio ilícito de cigarrillos y construcción de metodologías para el monitoreo y la evaluación de la Política de Control del Tabaco – 27 de junio de 2017. Organizado por la Fundación Anaés y la Liga contra el Cáncer.

- Fundación Anaés: 10 de marzo de 2017.
- Reunión con experta internacional en materia de tráfico ilícito 11 de abril de 2017.

Participantes:

Lourdes Chavarria – Euromonitor Internacional
 Silvia Montoya – ANDI
 Samira Fandol – Bavaria

- British American Tobacco 5 de junio de 2017.
- Reuniones con la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA: 7, 14 y 22 de febrero, 3 de marzo, 2029 de agosto de 2017.

Variables según actividades relacionadas con el contrabando

Variables según actividades relacionadas con el contrabando	Actividades relacionadas
Administración	
Dependencia aprehensora	
Auto comisario	
Fecha auto comisario	
Actas aprehensión	
Fecha acta de aprehensión	
Clase de aprehensión	
Sitio o lugar de aprehensión	
Ubicación del sitio o lugar de la aprehensión	
Edad del titular o responsable de la mercancía	
Causal de aprehensión	
Clasificación arancelaria	
Descripción de la mercancía aprehendida clase, modelo, serie, re	
Marca	
Unidad empaque / embalaje	
Unidad comercial	
Precio unitario provisional (comercial) por ítem (\$)	
Precio total provisional (comercial) por ítem (\$)	
Ítem mayor valor	
Valor total del acta de aprehensión	
Origen (país y ciudad)	
Descripción de la mercancía	
Sector económico	
Clasificación mercancía	
Clase vehículo	
Número de capturados	
Hallazgos encontrados (Inconsistencias y correcciones)	
Tipo de objeciones del interesado	
Pruebas practicadas o aportadas	
Retención de medios de transporte	
Modo operandi	
Autoridad de se pone a disposición	
Número de funcionarios POLFA	
	Capacidad Institucional

Aprehensiones

Variables según actividades relacionadas con el contrabando	Actividades relacionadas
Resguardo	
Inversión	
Transporte	
Transformación	
Acopio	
Custodia	
Administración de recursos	
Tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas.	
Legalización de bienes	
Encubrimiento como legalización	
Ocultamiento de información la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento.	
Introducción de mercancía	
Declaración de valores inferiores a los correspondientes con la transacción internacional	
Exclusión de gastos conexos atribuibles a la importación	
Declarar una mercancía como originaria de un país siendo de otro	Valoración Indebida De Las Mercancías Importadas
Desviación de la clasificación arancelaria de una mercancía	Incumplimiento En El Verdadero Origen Para Evadir La Aplicación De Una Medida De Carácter Administrativo
Ingreso de mercancías diferentes a las permitidas o que constituyan expedición comercial	Clasificación Arancelaria Utilización Indebida De La Modalidad Ingreso Por Viajeros
Ingreso de divisas en cantidades superiores a las fijadas	Utilización Indebida De La Modalidad Ingreso Por Viajeros
Declaración de importación con documentos soportes que no corresponden a la operación de comercio exterior o con la mercancía objeto de nacionalización	Utilización Fraudulenta De Los Documentos Soportes
Suplantación de importador mediante la falsificación o uso indebido del mandato o endoso aduanero	Utilización Fraudulenta De Los Documentos Soportes
Falsificación de soportes y/o alterar los sistemas de seguridad de la carga o el medio de transporte, con el fin de cambiar las mercancías o extrayendo parte de las mismas durante la ejecución de la operación o no finalizándola	Utilización Indebida Del Régimen De Tránsito Aduanero
Someter mercancías a alguna de las modalidades de perfeccionamiento activo	Utilización Indebida De La Modalidad De Importación

Variables según actividades relacionadas con el contrabando	Actividades relacionadas
Dejar la mercancía en el territorio aduanero nacional sin cumplir las condiciones requeridas para la finalización de la modalidad.	Para Perfeccionamiento Activo
Someter mercancías a la modalidad de importación temporal sin que esa sea su finalidad.	Utilización Indebida De La Modalidad De Importación Temporal Para Reexportación En El Mismo Estado
Utilización indebida de las zonas francas	Violación De La Normatividad De Ingreso De Mercancías Desde Zonas Francas Hacia El Territorio Aduanero Nacional
No registrar la salida de mercancías en el inventario	
Alteración de los valores del certificado de integración.	
Someter a la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes mercancías prohibidas, no permitidas o en cantidades mayores a las autorizadas para la modalidad	Utilización Indebida De La Modalidad De Tráfico Postal Y Envíos Urgentes
Liquidar tributos por valores menores a los correspondientes a las mercancías	
Usar ilegalmente una calificación de usuario aduanero o la autorización de un programa especial	
Irregular y vulnerar los sistemas informáticos	Vulnerar Los Sistemas Informáticos Aduaneros
Importaciones ficticias, el otorgamiento de levantamientos automáticos	
Tráfico de armas	
Tráfico de migrantes	
Trata de personas	
Tráfico de NNA	Otros delitos

Siendo las 11:35 a. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 16 de noviembre de 2017, a partir de las 9:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

PRESIDENTE,

ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO

VICEPRESIDENTE,

HORACIO SERPA URIBE

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

