



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 741

Bogotá, D. C., martes, 30 de octubre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2012 CÁMARA 138 DE 2011 SENADO**

*por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.*

Bogotá, D. C., miércoles 24 de octubre de 2012

Doctor

ÓSCAR DE JESÚS MARÍN

Presidente

Honorables Representantes

Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Estatuto Aduanero-Ponencia Primer Debate al Proyecto de ley número 248 de 2012 Cámara, 138 de 2011 Senado.**

Señor Presidente:

Como integrante de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes encargada de los asuntos sobre Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Nacional, Comercio Exterior e Integración Económica, Política Fronteriza y Portuaria, Zonas Francas y de Libre Comercio y Contratación Internacional, *me permito radicar* en mi condición de **único ponente** ante la Secretaría de nuestra Comisión, **El informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2012 Cámara, 138 de 2011 Senado**, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, con el fin de que sea

*publicado, estudiado y votado en sesión formal de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.*

Cumpliendo la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, me permito **rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2012 Cámara, 138 de 2011 Senado**, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

Presentado por los autores, Senadora *Alexandra Moreno Piraquive* y Senadora *Piedad Zucardi*, fue aprobado el Proyecto 138 de 2011 en Primer y Segundo Debate en el Senado de la República. Como ponentes actuaron la Senadora *Alexandra Moreno* y el Senador *Carlos Emiro Barriga Peñaranda*.

Radicado el 09.22.2011 y Publicado 09.22.2011 en la *Gaceta del Congreso* número 714 de 2011; Publicada Ponencia Primer Debate 11.21.2011 y *Gaceta del Congreso* 878 de 2011; Aprobado Primer Debate 11.29.2011; Publicada Ponencia Segundo Debate 05.08.2012 y *Gaceta del Congreso* 218 de 2012; Aprobado Segundo Debate 05.30.2012.

**Texto Aprobado por el Senado**

**Artículo 1°.** *Sujeción a la ley.* El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.

**Artículo 2°.** *Regulación.* Los decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta Ley Marco serán reglamentados por medio de resoluciones generales proferidas por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

*El Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no podrá delegar esta función reglamentaria, ni podrá ejercerla por medio de actos administrativos diferentes a las resoluciones generales.*

**Parágrafo.** Los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, por seguridad jurídica se otorgará para su entrada en vigencia un plazo de (15) días o (1) mes para su adecuada divulgación y conocimiento; a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.

**Artículo 3°.** *Objetivos.* Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

**a)** Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales, y la participación en procesos de integración económica.

**b)** Adecuar la legislación y las normas de valoración aplicables en Colombia, a los cambios y requerimientos del Comercio Internacional, a las Recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, y los convenios de carácter regional y subregional que se suscriban vinculando procesos de simplificación y armonización de regímenes aduaneros, como a las normas y directrices del Acuerdo del Valor del GATT, o Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Convenio Internacional de Kyoto y las Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En todo caso deberán respetarse las prácticas, usos y costumbres comerciales internacionalmente aceptadas.

**c)** Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios del país a los mercados externos y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

**Artículo 4°.** *Principios Generales.* Todas las normas que en desarrollo de esta ley expida el Gobierno Nacional y los Agentes encargados del Comercio Exterior y de la función pública aduanera, al igual que todas las actuaciones administrativas y procedimientos, deberán ajustarse a los siguientes principios:

**a)** Sólo podrán ser tipificadas como infracción administrativa aduanera las conductas, y los errores, omisiones o inexactitudes de requisitos formales, que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado, o que puedan ocasionar un beneficio indebido a un particular.

**b)** La descripción de la mercancía se considerará como un conjunto de elementos que se examinarán de manera integral, incluyendo la declaración y los documentos soporte, para la definición de la situación jurídica y para el decomiso por errores, inexactitudes u omisiones en la descripción.

**c)** El importador, será siempre responsable del pago de los tributos aduaneros causados por la importación.

**d)** El Gobierno Nacional podrá establecer mediante decreto la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación, pero en todo

caso los declarantes tendrán acción de repetición contra los importadores para obtener el reembolso de lo pagado por concepto de tributos.

**e)** El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta en la expedición de normas aduaneras en su aplicación, la prevalencia del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los administrados, previo al desarrollo del proceso administrativo correspondiente.

**f)** Las disposiciones que conformen el régimen aduanero deben incluir la posibilidad para los particulares de corregir voluntariamente sin sanción, en cualquier tiempo, los errores, inexactitudes u omisiones que no hayan sido previa y formalmente detectados por la autoridad aduanera.

**g)** Las conductas tipificadas como infracción deben estar completa y expresamente descritas en los decretos dictados por el Gobierno Nacional, el cual no podrá diferir la descripción de las conductas al reglamento.

**h)** Tipificada una conducta como infracción administrativa aduanera, la sanción para todos los particulares que incurran en ella debe ser la misma, sin importar la calidad en la que actúen ante la autoridad aduanera. Si se establecen causales de atenuación o agravación, estas se predicarán de todos los particulares que se encuentren en ellas.

**i)** La actividad de Agenciamiento aduanal podrá ser ejercida por personas jurídicas o sociedades creadas para este efecto en cumplimiento de un contrato de mandato y el Gobierno Nacional, mediante reglamento de carácter general, normará su ejercicio.

**Artículo 5°.** *Causales de Aprehensión y Decomiso.* Las causales de aprehensión y decomiso deberán ser fijadas taxativamente por el Gobierno Nacional mediante decreto. Para que la autoridad aduanera pueda aprehender un bien, debe invocar una causal específica que sea preexistente al acto. Si posteriormente a la aprehensión se demuestra la licitud de la mercancía, el particular afectado tendrá derecho a ser indemnizado.

**Artículo 6°.** *Sanciones.* El Gobierno Nacional expedirá mediante decreto el régimen sancionatorio aduanero, con sujeción a las siguientes pautas y principios:

**a)** Se presume la buena fe.

**b)** Las sanciones serán proporcionales al daño o perjuicio real sufrido por el Estado, o proporcionales al beneficio indebido en favor del particular, según el caso. En estos casos los daños, perjuicios y beneficios deberán ser concretos y cuantificables.

**c)** No se restringirá de ninguna forma a los particulares el ejercicio de su derecho de defensa.

**d)** Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una Liquidación Oficial, el hecho o la omisión deberá coincidir exactamente con la descripción contenida en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de las normas.

**e)** Si antes de concluir la etapa gubernativa se expide una norma que favorezca al interesado, o se deroga una norma que lo perjudique, la autoridad aduanera deberá aplicar obligatoriamente la norma

*más favorable para el particular, aunque este no la haya alegado.*

*f) Los términos que se establezcan para que la autoridad aduanera decida de fondo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo, que será declarado por la autoridad competente de oficio o a petición de parte.*

*No procederá la entrega de aquellas mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación. En ese caso, el procedimiento continuará hasta la definición de la situación jurídica de la mercancía. Está en el Decreto 2685.*

*Igualmente, habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo cuando hayan transcurrido más de doce (12) meses desde la primera actuación formal de la autoridad aduanera, si en ese plazo no ha quedado ejecutoriada la decisión de fondo.*

*Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.*

**Artículo 7°.** *Respeto al Debido Proceso. Se prohíben las decisiones de plano o los efectos -de pleno derecho-.*

*Cuando la administración revoque un acto administrativo, el acto de revocación deberá ser expreso, constar por escrito y deberá otorgársele al particular afectado la oportunidad de controvertirlo mediante los recursos de la vía gubernativa que fije el Gobierno.*

**Artículo 8°.** *Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971, y toda normatividad que le sea contraria.*

#### **Honorables Representantes:**

Actuar con profunda responsabilidad y compromiso, nos convoca este proyecto de ley para determinar el ámbito de las normas que deben regir en materia aduanera, por parte del Ejecutivo y del Congreso de la República.

Lograr una completa y eficaz regulación aduanera para garantizar la seguridad jurídica y la confianza inversionista, es nuestro propósito común desde la Cámara de Representantes.

Por ello y primero que todo, en aras del respeto a la Sujeción de la ley, se determina como Principio Fundamental en esta Ponencia de Primer Debate y en el Texto del Articulado, que el Gobierno Nacional al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.

De la misma forma el Congreso de la República, al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, *deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias correspondan al Gobierno Nacional.*

El texto del articulado a vuestra consideración y estudio para este **Primer Debate en la Cámara de Representantes**, ha sido fruto de varias reunio-

nes realizadas conjuntamente con el Director de la DIAN, doctor Juan Ricardo Ortega, la Directora de Gestión de Aduanas, doctora Claudia Gaviria Vásquez y su equipo directivo de trabajo, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Hacienda, así como con los representantes del *Consejo Gremial Nacional, Andi, Fenalco, Analdex, Almaviva, Fitac, Grupo Malco, Cámara de Comercio de Antioquia y Medellín, Cámara de Comercio de Barranquilla, el Basic Capítulo Antioquia y Sociedades Portuarias*, entre otros.

Como derrotero y pauta fundamental para el estudio y desarrollo del proyecto Ley Marco, se determinó la convocatoria abierta a todo el sector empresarial y de comercio exterior del país, y ciudadanía en general, para presentar sus comentarios y propuestas modificatorias sobre el texto del articulado aprobado por el Senado de la República. Por su parte la DIAN, socializó en su página web el texto del citado proyecto.

Consecuentes con los cambios socioeconómicos, políticos y jurídicos que se han producido desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, *se hace necesario revisar, modificar y actualizar la Ley 6ª de 1971*, dado el ambiente y compromiso comercial en que se encuentra el país generado por la constitución de una Zona de Libre Comercio para las Américas ALCA, la celebración y puesta en vigencia de varios Tratados de Libre Comercio y la armonización con los Convenios y Acuerdos Internacionales vigentes para modernizar las aduanas del mundo.

Para entender aún más el contexto para la estructuración de esta ley, es importante reiterar que el Convenio Internacional para la Facilitación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de *Kyoto*, se acogió en gran parte por la Comunidad Andina.

No obstante Colombia ha sido la excepción, con las reformas de la normatividad aduanera contenidas en los Decretos 1909 de 1992 y el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, sin acoger todos los presupuestos de dicho Convenio, debido a que no se encuentra totalmente armonizada dicha legislación con la Comunidad Andina.

*Desde al año 1995 Colombia adhiere a la Organización Mundial de Comercio, haciendo parte entre otros Grupos al de CAIRNS de productos tropicales, negociaciones antidumping, suscribiendo el documento W52, llevando con ello a adoptar en su legislación interna medidas que lo lleven a cumplir con los Acuerdos Vigentes en la OMC, defendiendo el sistema multilateral a través de la adopción de medidas que permitan la facilitación en el comercio, pero que a su vez aseguren el control en las operaciones de orden nacional e internacional.*

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

Por esta razón se hace necesario que el Ejecutivo, en concordancia con el Congreso y el Sector Gremial y Empresarial Privado, acojan e impulsen el desa-

rollo de una nueva legislación aduanera acorde con unos principios y pautas generales que garanticen la armonización y facilitación a nivel del comercio internacional, regulando normas acorde con la actual realidad de la política comercial del país y el dinamismo propio de comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea, el Acuerdo de Mercosur, el Tratado Comercial entre México y Colombia denominado G2, el Acuerdo Comercial con Canadá, los acuerdos en vigencia entre los países del EFTA y el Triángulo del Norte, así como con los Bloques Comerciales de Asia-Pacífico y demás acuerdos comerciales que se suscriban a futuro en desarrollo del fortalecimiento de las relaciones internacionales y comerciales con otros países.

La Ley Marco de Aduanas vigente, Ley 6ª de 1971 anterior a la Constitución Política de 1991, requiere de una actualización a fondo que permita la armonización de los intereses y compromisos del Ejecutivo, con los intereses y compromisos del sector empresarial, así como con los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

No sobra reiterar conforme con la preceptiva constitucional, a pesar de algunos señalamientos antitécnicos a la estructura de esta Ponencia, que corresponde al Congreso de la República fijar pautas y principios claros y adecuados que permitan al Ejecutivo reglamentar, dentro de unos parámetros generales seguros, que faciliten y armonicen el comercio exterior a través de una moderna, eficiente y eficaz Ley Marco, siguiendo de manera estricta los postulados que la inspiran y fundamentan, sin entrar a hacer regulaciones que son propias, plenas y autónomas del Ejecutivo.

Ante la ampliación cada día mayor del mapa de posibilidades comerciales para nuestro país, se exige por todos los sectores una legislación acorde con el dinamismo y avance en materia aduanera, para los diferentes bloques de comercio.

### **1. Sobre la Competencia Legislativa:**

Coincidimos con los autores y ponentes de este proyecto en el Senado, en reafirmar la clara facultad que se le otorga al Congreso de la República al desarrollar Leyes Marco en esta materia, pues tal como lo manifiesta la Constitución en su artículo literal c) del numeral 19 del artículo 150, *el proyecto de ley regula el tema aduanero de manera general, por lo que corresponde cabalmente a la noción de una Ley Marco.*

La Corte Constitucional ha dicho en varias sentencias que *el Congreso puede regular temas aduaneros (incluso concretos) mediante leyes (incluso ordinarias), cuando se trata de temas sustanciales, no cambiantes.*

La Sentencia C-140 de 2007 del 28 de febrero de 2007 proferida por la Corte, analizó la Ley 1066 de 2006 que regulaba el tema de la solidaridad aduanera. La Corte encontró ajustado a la Carta que el Congreso regulará un tema concreto aduanero, por medio de una ley, y dijo en sus apartes:

*(...) Al parecer de la Corte, no es cierto que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 regule asuntos solamente administrativos, financieros o de procedimiento de cobro de la cartera pública. En efecto, cuando dicha norma señala que en materia aduanera y cambiaria se aplicará la solidaridad y subsidia-*

*ridad en la forma establecida en el Estatuto Tributario, radica en cabeza de personas distintas a los directamente obligados por la ley al cumplimiento de las obligaciones de dar cambiarias o aduaneras, una responsabilidad personal por el pago tal categoría de obligaciones legales. Lo anterior no es tan solo una disposición exclusivamente administrativa diseñada para el cobro de obligaciones a favor del tesoro público, un procedimiento para dicho cobro o una norma de carácter financiero, sino, más allá de todo ello, una norma de carácter eminentemente sustancial, constitutivo de obligaciones que surgen ex lege. (...).*

**6.2.5.3** *El artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 es una norma sustancial, que no forma parte del régimen aduanero modificable por el Gobierno por razones de política comercial. Como se ha hecho ver, el artículo bajo examen es una norma sustancial y no procedimental o administrativa, que extiende la solidaridad y la subsidiaridad tributaria a las obligaciones aduaneras. Sin embargo, como en el caso de las obligaciones cambiarias, ello no significa per se que la materia de la disposición sea de aquellas que conforman el régimen aduanero, que deba ser adoptada siguiendo la técnica de las Leyes Marco o Leyes Generales.*

**6.2.5.4** *Por todo lo anterior, la Corte no puede aceptar el argumento de la demanda, conforme al cual la extensión de la solidaridad y la subsidiaridad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras era un asunto propio de las facultades regulatorias del Gobierno y no del Congreso. Las consideraciones expuestas a lo largo de esta providencia demuestran que, por cuanto la norma acusada no regula asuntos cambiarios y aduaneros sujetos a la técnica de las Leyes Marco, ella podía ser expedida al amparo de la cláusula general de competencia del Congreso de la República, sin límites por razones de respeto a competencias regulatorias compartidas con el Gobierno Nacional o con la Junta Directiva del Banco de la República.*

### **2. La Seguridad Jurídica y la Confianza Inversionista:**

Este proyecto de ley confirma la obligación que le asiste al Gobierno Nacional de respetar y no exceder los términos de esta ley. Es decir, el Gobierno no podrá en virtud de su facultad reguladora, expedir normas en temas que sean facultad del Congreso o que estén por fuera de los lineamientos que le traza la Ley Marco.

Esta Ley Marco limita en cabeza exclusiva del Director de la DIAN, la facultad de reglamentar los decretos expedidos por el Presidente de la República para evitar, como ha ocurrido en el pasado y por ausencia precisamente de esa limitación, que algunos funcionarios de la DIAN se abroguen el derecho de reglamentar o interpretar por vía de circulares, memorandos y otros, la legislación aduanera, desbordando o excediendo incluso el marco de la norma a la cual se deben ceñir para reglamentarla o interpretarla.

Se consagra esta limitación con miras a preservar el principio de seguridad jurídica, y evitar que los usuarios se vean sorprendidos con cargas o medidas inesperadas.

Estamos convencidos los empresarios, Congreso y Ejecutivo, que hay que jerarquizar las normas y acabar con el actual desorden normativo.

Coincidimos con los ponentes del Senado, lograr el objetivo de erradicar ciertas prácticas riesgosas, como por ejemplo, el que normas de rango inferior (por memorandos) expedidos por funcionarios de rango inferior (por ejemplo, jefes de división), contradigan resoluciones expedidas por el Director General de la DIAN.

Es necesario fijar criterios y límites claros a la acción de la autoridad aduanera. La falta de un marco legal hace que la DIAN tenga una excesiva libertad de acción, lo que causa inseguridad jurídica entre los agentes empresariales. Una normatividad sin marco definido, nos resta competitividad en el comercio global.

Hasta ahora la Ley 6ª de 1971 desconocía la actividad del Congreso en el seguimiento y modificación de las Leyes Marco de Aduanas, y sujetaba la labor del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de algunos organismos nacionales e internacionales, entendiendo que con ello se daba por cumplida su obligación de fijar los principios y pautas generales que debe seguir el Ejecutivo a la hora de introducir modificaciones al régimen de aduanas.

Con la aprobación de este proyecto, ya no se podrán dar cambios radicales en la normatividad aduanera de un régimen a otro, como se ha comprobado con las reformas de la normatividad aduanera de 1992, el Decreto 1909 y posteriormente el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, con sus quince (15) modificaciones a la fecha.

### **3. Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos:**

Como único Ponente de esta Ley Marco, he enfatizado en todas las reuniones cumplidas ante el Ejecutivo y el Sector Empresarial, la urgente necesidad de fortalecer las estrategias que prevengan todo tipo de delito, la corrupción, el contrabando, y de manera especial el lavado de activos.

Estamos convencidos en alianza con el sector empresarial, que prioritariamente la DIAN debe estructurar un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para Detectar los Riesgos.

Aplicando este Modelo Objetivo, se logrará que ya no sean los inspectores o administradores de riesgos los que determinen sus propios juicios, sino que sea el Sistema Estadístico el que identifique y decida.

En tal sentido, como Ponente de este proyecto, propongo un artículo nuevo al texto del proyecto como **numeral 6**, enmarcado por el Capítulo 6º sobre Control Aduanero del Convenio de Kyoto y en el Manual de Evaluación de Riesgo de la OMA, así:

*La DIAN estructurará y pondrá en marcha, en un tiempo prudencial, un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.*

*Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.*

*En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito UNODC, en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.*

Es importante entonces, llamar aún más la atención sobre lo expresado por escrito en el *Resumen Sumario del Convenio de Kyoto*:

Las Directivas sobre Control Aduanero del Convenio de Kyoto presentan las mejores prácticas y otros asuntos que toda administración aduanera moderna que implemente un programa de control aduanero, debería tener en cuenta la aplicación de estas Directivas que son altamente recomendables a los efectos de lograr la simplificación y la eficiencia a las cuales apunta el Convenio de Kyoto.

*Las directivas de Kyoto enuncian los siguientes principios:*

1. *Las administraciones aduaneras no deberían centrarse exclusivamente en controles de movimientos, sino comenzar a implementar controles basados en auditorías, por ejemplo, desde la introducción de simplificaciones a los procedimientos hasta autorizar al comerciante a que él mismo realice su propia liquidación.*

*Estas modificaciones permitirían a la Aduana manejar adecuadamente el crecimiento del comercio internacional, así como la creciente demanda respecto a la reducción de recursos, y la necesidad de ofrecer mayores facilidades al comercio.*

2. *La Gestión de Riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo, y por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna.*

3. *Las administraciones aduaneras deberían implementar medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que estos sean eficaces y rentables.*

4. *La cooperación entre la Aduana y el Sector Comercial es fundamental. Permite acomodar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas.*

*Un programa de control aduanero moderno requiere un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como personal debidamente entrenado, motivado y justamente remunerado, así como una legislación, una organización y procedimientos adecuados.*

5. *Las administraciones aduaneras deberían hacer extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, y contribuyen a facilitar el intercambio comercial.*

*La expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la*

*Organización Mundial de Aduanas como “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”.*

*Las administraciones aduaneras deben aplicar eficaz y rentablemente los controles mediante la implementación de las técnicas de gestión de riesgo.*

*Las presiones sociales dictarán cambios drásticos y un perfeccionamiento sustancial de los controles.*

*6. La asistencia brindada por las empresas posee un rol muy importante en el proceso de gestión de riesgos. Este tipo de cooperación entre la Aduana y el sector privado se puede concretar en la formalización de Protocolos de Entendimiento con cada empresa, del modo recomendado por el programa ACTION/DEFIS de la OMA.*

*7. Existen muchas maneras de responder a estos desarrollos mejorando las facilidades y los controles mediante la aplicación de prácticas aduaneras modernas: Cambiar por un medio electrónico de intercambio de datos simplificará la separación de la información que se encontraba condensada previamente en un detallado formulario de declaración. La información puede ser fácilmente dividida en dos bases de datos: una relativa a los datos de control que se analizan antes que las mercancías lleguen a la frontera y otra compuesta de datos relativos a las transacciones, que se revisan mediante controles por auditoría.*

*Esta simplificación de procesos permite a la Aduana proporcionar mayores facilidades a los comerciantes que cumplen con la ley, manteniendo un suficiente nivel de control al mismo tiempo.*

*8. Otra forma de mejorar los controles y las facilidades es mediante el empleo de técnicas electrónicas para operar de forma compartida un procedimiento de control entre varias administraciones aduaneras o entre varios organismos oficiales.*

*Este método es empleado en sistemas de tránsito electrónico de algunos bloques económicos, por ejemplo la CE y el NAFTA, y por las Aduanas de Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Estados Unidos, a los efectos de intercambiar datos y para sustituir los certificados emitidos en papel.*

*9. Otro desarrollo, quizá aún más significativo, es el creciente interés en la formalización de convenios aduaneros bilaterales o multilaterales en vez de funciones de control de exportación y de importación por separado. De acuerdo con estos convenios, solamente sería necesario presentar una información mínima normalizada para todos los efectos de control oficial.*

*La aplicación del principio de los controles aduaneros permitirá a la Aduana:*

- Concentrarse en las áreas de alto riesgo, y por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles,*
- Detectar con mayor facilidad las infracciones y la situación irregular de comerciantes y viajeros,*
- Ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumplen con la ley, y*
- Acelerar la circulación de mercancías y personas.*

*La gestión de riesgo dentro de la Aduana puede ser estratégica, operacional o táctica. Se debería tener presente que el proceso de gestión de riesgo se puede aplicar transversalmente a todos estos niveles.*

*El perfil de riesgo debería incluir una descripción del sector de riesgo, una evaluación del riesgo, y las contra-medidas a tomar; la fecha de la acción, los resultados y una evaluación de la eficacia de la acción tomada. Un perfil de riesgo se puede guardar en una carpeta o en una computadora local y debería ser accesible a los funcionarios aduaneros.*

*Una vez definidos los perfiles junto con otros datos e informaciones, proporcionarán las bases para detectar movimientos de envíos, medios de transporte o viajeros que probablemente representen un alto riesgo.*

#### **4. Elementos Sustanciales en la Estructuración de la Ponencia y Definición del Texto del Artulado:**

Basados en el texto aprobado en los dos debates por el Senado, en las audiencias públicas realizadas en Barranquilla, Medellín y Bogotá se recibieron propuestas para modificación de texto. Luego se determinó el estudio directo por la DIAN conjuntamente con la Cámara de Representantes.

El Texto del Artulado propuesto, se trasladó a las Divisiones Jurídicas del Ministerio de Hacienda y de la DIAN para su concepto.

**Qué se tuvo en cuenta:** Una vez analizadas cada una de las disposiciones del Proyecto de Ley Marco de Aduanas y estudiar integralmente todo el texto de la exposición de motivos y de las ponencias aprobadas en el Senado, así como de su recorrido y distintas versiones que ha tenido en su trámite legislativo, además de las anotaciones y comentarios que se hacen al margen del proyecto, se consideró que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentara su propia propuesta, teniendo en cuenta tres (3) pilares fundamentales sobre los cuales corresponde construir la misma:

**1. Qué se va desarrollar.** Hacer los respectivos desarrollos de los textos normativos que cumplan con los presupuestos o elementos que debe contener una Ley Marco.

**2. De dónde se parte.** La Ley Marco de Aduanas está conformada por principios y pautas o parámetros generales que es necesario distinguir y ubicar en los respectivos textos que cumplan con los elementos indicados.

**3. En qué se fundamenta.** La propuesta de la Ley Marco de Aduanas que presente la DIAN, debe estar fundada en la exposición de motivos, las Ponencias y el Proyecto de Estatuto Aduanero, porque en estos documentos están recogidos los principios y pautas generales sobre los cuales se regula y fundamenta la mencionada ley.

Se consolidó una propuesta de texto del articulado conciliado entre la Cámara y la DIAN, sin desconocer por supuesto los aportes entregados por el Sector Empresarial y Gremial.

En el proceso conciliador quedaron claras las respuestas a los siguientes interrogantes:

**I. Qué se puede conciliar.** Será criterio de conciliación o aceptación para facilitar el trámite del Proyecto, en que los principios que ya están previstos en

la Constitución Política o en el Código de Procedimiento y Contencioso Administrativo, se incluyan o repitan en el texto del Proyecto de ley Marco, que si bien para la DIAN son innecesarios, para los usuarios, gremios, empresarios y congresistas, pueden resultar valiosos o convenientes.

II. *Cuál sería la estrategia a seguir.* Otro aspecto a tener en cuenta será el de las pautas o parámetros generales que no solo se circunscriban a lo que los funcionarios o entidades les corresponde hacer o cumplir, sino también incluir algunas obligaciones, requisitos y deberes que los usuarios u operadores de comercio exterior, de la misma manera les corresponde acatar o aplicar.

III. *Qué no se puede conciliar.* Finalmente, se identificarán los aspectos que son propios de regulaciones propias de las Entidades que no corresponde a una Ley Marco, ya que obedecen a una organización administrativa y contenciosa administrativa que tiene no solo su propio y particular procedimiento, sino que hay aspectos sustanciales que no pueden pretender canalizarse por una Ley Marco, cuando ya existen definiciones que no solo garantizan las actuaciones de entidades en particular, sino que hay en algunos casos consecuencias en la vía gubernativa que tienen su razón de ser que no es pertinente y conveniente cambiar, evitar o suprimir, además de ser inapropiado que no se permita que se surta en la vía contenciosa administrativa, como lo es para solo citar un ejemplo y hacer comprensible el tema, el caso que se propone que si se aprehende mercancías legalmente introducidas, otorgando el derecho directo ante la administración en vía gubernativa, de que se indemnice al particular que fue afectado con esta medida.

1. El articulado del proyecto:

El proyecto conciliado con la DIAN, tiene 7 artículos.

En el texto del articulado se consagran los Principios Generales que se deberán respetar en todas las normas que se expidan en virtud de esta ley.

Se hace referencia a la necesidad de considerar la antijuridicidad de la conducta como elemento indispensable para su reproche.

En este sentido, se prevé el principio de tipicidad, no solo en materia de responsabilidad, sino también en cuanto a las infracciones y sanciones.

Además el Gobierno tendrá en cuenta las implicaciones de la falta, sus motivaciones y consecuencias reales, antes que consideraciones formales, por lo tanto las sanciones que imponga la Administración deberán ser proporcionales al daño que se genere.

La descripción de la mercancía será considerada como un conjunto de elementos que se examinarán de manera integral.

La fidelidad en la descripción de la mercancía genera muchas controversias, porque actualmente depende del criterio del funcionario evaluar si se ajusta o no a la mercancía.

Así se consagra como principio para el Gobierno en la expedición de sus normas en materia aduanera, el realizar un examen integral de la declaración y sus soportes en cada caso, antes de considerar la descripción como deficiente o inexistente, por cuanto es el importador quien crea el hecho generador, es decir la importación, se considera como único responsable

de los tributos y de las sanciones derivadas del trámite de nacionalización. En tal sentido se consagra entonces, que únicamente el importador será responsable del pago de los tributos aduaneros causados por la importación.

Por esta *Ley Marco* se establece la posibilidad del Gobierno Nacional de establecer mediante decreto, la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación, pero en todo caso los declarantes tendrán acción de repetición contra los importadores para obtener el reembolso de lo pagado por concepto de tributos.

Esta posibilidad de que sean solidarios el importador y el intermediario aduanero debe ser dada por el Congreso, así el Gobierno tendrá mayor margen de acción para exigirle al intermediario aduanero o al importador el pago de los impuestos, y en caso de hacerlo al intermediario puede este cuando el sobre costo no fue por su error repetir contra el importador.

Las disposiciones que conformen el régimen aduanero deben incluir la posibilidad para los particulares de corregir voluntariamente sin sanción, los errores, inexactitudes u omisiones de forma que no hayan sido previa y formalmente detectados por la autoridad aduanera.

El usuario tendrá la posibilidad de presentarse voluntariamente a corregir sus errores de forma, con el fin de generar una cultura de colaboración con el Estado antes de encubrimiento de errores por temor a una sanción.

Dada la importancia que han asumido las actividades de intermediación aduanera en el comercio, facilitando a los usuarios el cumplimiento de las normas y colaborando a las autoridades aduaneras en su aplicación, se ratifica la necesidad de que su accionar sea regulado por el Gobierno, facultado en las disposiciones de la Ley Marco emanada del legislativo.

*Se consagra el Principio de Igualdad y de imparcialidad*, para asegurar y garantizar los intereses y derechos de los usuarios aduaneros, con el fin de que la sanción para todos los particulares que incurran en una infracción deba ser la misma, al igual que las causales de atenuación o agravación.

El Gobierno deberá fijar previa, clara, expresa e inequívocamente las causales de aprehensión y decomiso.

El Congreso, en cumplimiento de su obligación de construir la Ley Marco, orienta la actuación del Gobierno Nacional para la expedición de sanciones en materia aduanera. Así al expedir sanciones el gobierno se encontrará limitado por las orientaciones que se señalan en este proyecto.

El hecho de que el Congreso haya permanecido aislado en materia aduanera desde 1971, ocasiona que las sanciones aduaneras no incluyan disposiciones que permitan a los funcionarios competentes distinguir entre el comerciante que intentó cumplir con la ley y el que simplemente buscó evadirla.

Se parte de *principios como de La buena fe, Principio de Favorabilidad, el Respeto al Debido Proceso, prohibiéndose las decisiones de plano o los efectos de pleno derecho.*

Además se contempla que *deberá existir una correspondencia real entre la falta y el perjuicio, debido a que la persecución de errores formales no contribuye a la lucha del delito de contrabando.*

*Es importante que la Ley Marco sea la que contenga el Principio de la No Aplicación Analógica o Extensiva de la Norma, de esta forma se convierte en un mandato imperativo y obligante para los funcionarios encargados de calificar las sanciones.*

*Se dan pautas sobre la Operación del Silencio Administrativo Positivo, estableciendo que la tardanza en la solución de conflictos no genere graves perjuicios para los usuarios.*

*Se consagra el Silencio Administrativo Positivo solo para el vencimiento de los términos para decidir de fondo.*

*El Texto Definitivo contiene todas las observaciones y aportes del Sector Gremial y de la DIAN, concertado en su totalidad con la Oficina Jurídica de la DIAN en lo pertinente.*

#### **6. Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley número 248 de 2012 Cámara-138 de 2011 Senado.**

**El título es modificado en consideración a las modificaciones realizadas al texto y acorde con los estudios y concertación mencionados en la ponencia quedará así:**

*por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992*

#### **El artículo 1º quedará así:**

*Artículo 1º. **Sujeción a la ley.** El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.*

*De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno Nacional.*

#### **El artículo 2º quedará así:**

*Artículo 2º. **Regulación.** Los Decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados a través de resoluciones de carácter general, proferidas por la autoridad competente.*

*Lo establecido en el presente artículo, no impide la Promulgación de Actos Administrativos proferidos en virtud del Principio de Coordinación y Cooperación de las entidades del Estado, expedidos en procura del debido desarrollo y aplicación de los aspectos reglamentados de que trata el inciso primero.*

*Parágrafo 1º. Los Actos Administrativos de distinta naturaleza, tales como circulares o conceptos no podrán ser contrarios a la Constitución Política, Ley ni al reglamento*

*Parágrafo 2º. En aras de garantizar la Seguridad Jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un plazo no mayor a sesenta (60) días después de su publicación en el **Diario Oficial**. Se excepciona de esta obliga-*

*ción aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.*

#### **El artículo 3º quedará así:**

*Artículo 3º. **Objetivos.** Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos:*

*a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en lo procesos de integración económica.*

*b) Adecuar las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a la política comercial del país, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los Principios y Normas del Derecho Internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan Organismos Internacionales de Comercio.*

*c) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.*

*d) Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.*

*e) Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior*

#### **El artículo 4º quedará así:**

*Artículo 4º. **Principios generales.** Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán sujetarse a los principios constitucionales y a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, como son:*

*Principios del debido proceso,*

*Principio de igualdad,*

*Principio de la buena fe,*

*Principio de economía,*

*Principio de celeridad,*

*Principio de eficacia,*

*Principio de imparcialidad,*

*Principio de publicidad y contradicción,*

*Principio de progresividad,*

*De la misma forma deberá tener en cuenta los principios especiales del derecho probatorio, y los principios especiales del régimen de aduanas como son:*

*Principio de eficiencia,*

*Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior,*

*Principio de Coordinación y Colaboración, y*

*Principio de Favorabilidad.*

*Parágrafo 1º. Para efectos del Principio de Eficiencia las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, estarán fundamentadas en el*

*servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior.*

Parágrafo 2°. *Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando, de carácter fraudulento, lavado de activos y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva.*

Parágrafo 3°. *Para efectos del Principio Coordinación y Colaboración, las autoridades del Estado y los Operadores de comercio exterior, al desarrollar operaciones conjuntas procurarán mantener en todo momento el máximo interés y adecuada disposición para la coordinación y desarrollo de las actuaciones relacionadas con las mismas.*

Parágrafo 4°. *Para efectos del Principio de Favorabilidad la Autoridad Aduanera aplicará oficiosamente las normas que favorezcan al interesado, expedidas con anterioridad a la firmeza en Sede Administrativa del Acto que Decide de Fondo, aun cuando no haya sido solicitado.*

**El artículo 5° quedará así:**

Artículo 5°. **Criterios Generales.** *Los Decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:*

1. *Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.*

2. *Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.*

3. *Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días después de su publicación en el **Diario Oficial** que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.*

4. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

5. *Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.*

6. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los Decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

7. *Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.*

8. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

9. *Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica.*

10. *Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.*

**El artículo 6° quedará así:**

Artículo 6°. **Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos:** *La DIAN en un tiempo no mayor a los noventa (90) días calendario de estar en vigencia la presente ley estructurará y pondrá en marcha un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.*

*Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.*

*En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros, teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito UNODC, en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.*

**En el artículo 7° su texto inicial se elimina y quedará así:**

Artículo 7°. **Vigencia y Derogatorias.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria*

**El artículo 8° se elimina**

**Honorables Representantes a la Cámara:**

Por las anteriores consideraciones, me permito ante ustedes solicitar la aprobación de la siguiente

**Proposición:**

**Apruébese en primer debate el informe de ponencia con el texto definitivo anexo del articulado del Proyecto de ley 248 de 2012 Cámara-138 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.**

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,  
Ponente.

Comisión Segunda  
de Relaciones Internacionales,  
Comercio Exterior, Defensa  
y Seguridad Nacional.

**TÍTULO Y TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2012 CÁMARA, 138 DE 2011 SENADO**

por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 1º. Sujeción a la ley.** El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.

De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno Nacional

**Artículo 2º. Regulación.** Los decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados a través de Resoluciones de Carácter General, proferidas por la autoridad competente.

Lo establecido en el presente artículo, no impide la Promulgación de Actos Administrativos proferidos en virtud del Principio de Coordinación y Cooperación de las entidades del Estado, expedidos en procura del debido desarrollo y aplicación de los aspectos reglamentados de que trata el inciso primero.

**Parágrafo 1º.** Los Actos Administrativos de distinta naturaleza, tales como circulares o conceptos no podrán ser contrarios a la Constitución Política, Ley ni al reglamento

**Parágrafo 2º.** En aras de garantizar la Seguridad Jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un plazo no mayor a sesenta (60) días después de su publicación en el **Diario Oficial**. Se exceptiona de esta obligación aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.

**Artículo 3º. Objetivos.** Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos:

f) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en lo procesos de integración económica.

g) Adecuar las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a la política comercial del país, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los Principios y Normas del Derecho Internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan Organismos Internacionales de Comercio.

h) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.

i) Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.

j) Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.

**Artículo 4º. Principios Generales.** Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán sujetarse a los principios constitucionales y a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, como son:

Principios del debido proceso,

Principio de igualdad,

Principio de la buena fe,

Principio de economía,

Principio de celeridad,

Principio de eficacia,

Principio de imparcialidad,

Principio de publicidad y contradicción,

Principio de progresividad.

De la misma forma deberá tener en cuenta los principios especiales del derecho probatorio, y los principios especiales del régimen de aduanas como son:

Principio de eficiencia,

Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior,

Principio de Coordinación y Colaboración, y

Principio de Favorabilidad.

**Parágrafo 1º.** Para efectos del Principio de Eficiencia las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, estarán fundamentadas en el servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior.

**Parágrafo 2º.** Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas estarán sujetos al marco de

*un Sistema de Gestión del Riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando, de carácter fraudulento, lavado de activos y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva.*

Parágrafo 3°. *Para efectos del Principio Coordinación y Colaboración, las autoridades del Estado y los Operadores de comercio exterior, al desarrollar operaciones conjuntas procurarán mantener en todo momento el máximo interés y adecuada disposición para la coordinación y desarrollo de las actuaciones relacionadas con las mismas.*

Parágrafo 4°. *Para efectos del Principio de Favorabilidad la Autoridad Aduanera aplicará oficiosamente las normas que favorezcan al interesado, expedidas con anterioridad a la firmeza en Sede Administrativa del Acto que Decide de Fondo, aun cuando no haya sido solicitado.*

Artículo 5°. **Criterios generales.** *Los decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:*

1. *Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.*

2. *Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.*

3. *Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días después de su publicación en el **Diario Oficial** que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.*

4. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los Decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

5. *Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.*

6. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

7. *Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actua-*

*ciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho Sustancial.*

8. *Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los Decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.*

9. *Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica.*

10. *Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho Sustancial.*

Artículo 6°. **Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos.** *La DIAN en un tiempo no mayor a los noventa (90) días calendario de estar en vigencia la presente ley, estructurará y pondrá en marcha un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.*

*Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.*

*En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros, teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.*

Artículo 7°. **Vigencia y derogatorias.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6° de 1971 y toda normativa que le sea contraria.*

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,

Ponente.

Comisión Segunda  
de Relaciones Internacionales,  
Comercio Exterior, Defensa  
y Seguridad Nacional.

#### ANEXOS A LA PONENCIA

#### \*PRIMERA MODIFICACIÓN\*

#### Al Texto Aprobado por el Senado

Propuesto por el Sector Gremial

Artículo 1°. *Sujeción a la ley.* El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.

Artículo 2°. *Regulación.* Los Decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley Marco, serán reglamentados por medio de Resoluciones Generales proferidas por la autoridad competente, quien no podrá delegar esta función reglamentaria, ni podrá ejercerla por medio de Actos Administrativos diferentes a las Resoluciones Generales.

Parágrafo 1°. Los Actos Administrativos de distinta naturaleza, tales como Circulares o Conceptos, no podrán ser contrarios a la ley ni al Reglamento, y por lo tanto su naturaleza será de fuentes auxiliares de interpretación.

Parágrafo 2°. Por Seguridad Jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, iniciarán su vigencia en un plazo prudencial después de su publicación en el *Diario Oficial*, para su adecuada divulgación y conocimiento, a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.

Artículo 3°. *Objetivos.* Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes Objetivos y Criterios:

a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por Colombia, y la participación en procesos de integración económica.

b) Expedir en lo de su competencia las normas de valoración aduanera de mercancía, la nomenclatura arancelaria, las tarifas aplicables en Colombia y demás disposiciones del Régimen de Aduanas, adecuándolas a la política comercial del país, al desarrollo del Comercio Internacional, al fomento de la producción nacional, a los Acuerdos, Convenios y Tratados suscritos por Colombia, a los principios y normas del Derecho Internacional y la Costumbre Internacional, orientados al mejoramiento de la posición competitiva del país. En ejercicio de esta función, también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos de comercio internacional como la Organización Mundial de Aduanas.

c) Facilitar y agilizar las operaciones de Comercio Exterior para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos, y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.

d) En cumplimiento de los objetivos de esta ley, el Gobierno Nacional garantizará el uso seguro de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, acordes con las exigencias del comercio internacional. Estas tecnologías deberán garantizar la trazabilidad de los procesos y operaciones de comercio, la transparencia, la simplificación de trámites y el uso de medios electrónicos.

Artículo 4°. *Principios Generales.* Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar esta Ley Marco de Aduanas, deberán sujetarse a los siguientes Principios:

a) **Facilitación.** El Gobierno buscará facilitar, promover y fomentar el comercio internacional.

b) **Armonización.** El Gobierno velará por que las normas que desarrollan esta ley, se adecúen a lo

dispuesto en los Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por Colombia, así como con el resto de la legislación interna.

c) **Eficiencia y Eficacia.** La administración aduanera deberá diseñar, implementar y aplicar procedimientos expeditos, buscando la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, y asegurando la permanente y continua prestación del servicio aduanero, de acuerdo con los objetivos de esta ley.

d) **Modernización.** La Administración Aduanera evaluará periódicamente el funcionamiento general del sistema de comercio exterior, y propenderá por su actualización constante de acuerdo con los parámetros internacionales.

e) **Oportunidad Reglamentaria.** Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo prudencial que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.

f) **Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos.** La DIAN estructurará y pondrá en marcha, en un tiempo prudencial a la vigencia de la presente ley, un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.

Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.

En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.

g) **Perjuicio a los Intereses del Estado.** Solo podrán ser tipificadas como Infracciones Administrativas Aduaneras las conductas, errores, omisiones o inexactitudes de requisitos que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado.

h) **Prevalencia de lo Sustancial.** En el análisis de las Declaraciones de Aduana y sus documentos soporte, prevalecerá la realidad de la operación aduanera sobre la omisión o error en aspectos formales, secundarios o descriptivos.

i) **El importador será responsable del pago de los tributos aduaneros causados por la importación.** El Gobierno Nacional reglamentará los casos en que puede aplicar la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación, pero en todo caso los declarantes tendrán acción de repetición contra los importadores para obtener el reembolso de lo pagado por concepto de tributos.

Artículo 5°. *Causales de Aprehesión y Decomiso.* Las causales de Aprehesión y Decomiso de

mercancía deberán ser fijadas taxativamente por el Gobierno Nacional mediante Decreto. Para que la Autoridad Aduanera pueda aprehender una mercancía, debe invocar una causal específica que sea preexistente al acto. Si posteriormente a la aprehensión se demuestra la licitud de la mercancía, el particular afectado tendrá derecho a ser indemnizado.

Artículo 6°. *Sanciones.* El Gobierno Nacional expedirá mediante Decreto, el Régimen Sancionatorio Aduanero, con sujeción a las siguientes pautas y principios:

a) Se presume la buena fe.

b) Las sanciones serán proporcionales al daño o perjuicio real sufrido por el Estado. Los daños, perjuicios y beneficios deberán ser concretos y cuantificables.

c) **Derecho a la Defensa.** La autoridad no restringirá de ninguna forma el Derecho de Defensa o los Medios de Prueba a disposición de los particulares, para que estos puedan debatir los actos de la administración. En cada procedimiento, la Autoridad Aduanera hará un examen integral de la conducta del particular y de las circunstancias que rodearon la misma.

d) **Principio de Tipicidad.** Para que un hecho u omisión constituya Infracción Administrativa Aduanera, o dé lugar a la Aprehensión y Decomiso de las mercancías, o a la formulación de una Liquidación Oficial, el hecho o la omisión deberán coincidir exactamente con la descripción contenida en los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de las normas.

e) **Principio de Favorabilidad.** Si antes de concluir la etapa gubernativa se expide una norma que favorezca al interesado, o se deroga una norma que lo perjudique, la Autoridad Aduanera deberá aplicar obligatoriamente la norma más favorable para el particular, aunque este no la haya alegado.

De la misma manera, el Gobierno establecerá tratamientos más favorables para aquellos administrados que cumplan con sus obligaciones aduaneras o corrijan errores, inexactitudes u omisiones procedimentales, antes del inicio de cualquier investigación o proceso sancionatorio aduanero.

f) Los términos que se establezcan para que la Autoridad Aduanera decida de fondo, son perentorios, y

su incumplimiento dará lugar al Silencio Administrativo Positivo, que será declarado por la autoridad competente de oficio o a petición de parte.

Igualmente, habrá lugar a la aplicación del Silencio Administrativo Positivo, cuando hayan transcurrido más de doce (12) meses desde la primera actuación formal de la autoridad aduanera, si en ese plazo no ha quedado ejecutoriada la decisión de fondo.

Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.

g) **Principio de Igualdad.** La aplicación de Causales de Agravación o Atenuación de Sanciones deberá ser prevista para todos los administrados. Tipificada una conducta como Infracción Administrativa Aduanera, la sanción para todos los particulares que incurran en ella debe ser la misma, sin importar la calidad en la que actúen ante la Autoridad Aduanera.

Artículo 7°. *Respeto al Debido Proceso.* El Debido Proceso, como Derecho Fundamental, se aplicará de manera inmediata en todas las instancias administrativas aduaneras. Se prohíben las decisiones de plano o los efectos de pleno derecho.

Todos los administrados deberán tener la posibilidad de controvertir los actos administrativos de la autoridad aduanera, por medio de los recursos que establezca el Gobierno Nacional.

En aquellos casos en los que la autoridad aduanera haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la Ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, lo demandará sin acudir al procedimiento previo de Conciliación, y solicitará al Juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la Revocación Directa se garantizarán los Derechos de Audiencia y Defensa.

Artículo 8°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria.

## SEGUNDA MODIFICACIÓN

### Propuesta Comparativa

OBSERVACIONES SECTOR GREMIOS-EMPRESARIOS	AJUSTE NUEVA PROPUESTA GRUPO DE TRABAJO DIAN Y GRUPO DE TRABAJO CARLOS ALBERTO ZULUAGA
<p><b>Artículo 1°. Sujeción a la ley.</b> El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.</p>	<p><b>Artículo 1°. Sujeción a la ley.</b> El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.</p> <p>De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno Nacional.</p>

OBSERVACIONES SECTOR GREMIOS-EMPRESARIOS	AJUSTE NUEVA PROPUESTA GRUPO DE TRABAJO DIAN Y GRUPO DE TRABAJO CARLOS ALBERTO ZULUAGA
<p><b>Artículo 2°. Regulación.</b> Los decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados por medio de resoluciones generales <u>proferidas por la autoridad competente, quien no podrá delegar esta función reglamentaria, ni podrá ejercerla por medio de actos administrativos diferentes a las resoluciones generales.</u></p>	<p><b>Artículo 2°. Regulación.</b> Los decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados a través de resoluciones de carácter general, proferidas por la autoridad competente.</p>
<p>Parágrafo 1°. <u>Los actos administrativos de distinta naturaleza, tales como circulares o conceptos no podrán ser contrarios a la ley y al reglamento y por lo tanto su naturaleza será de fuentes auxiliares de interpretación.</u></p>	<p>Lo establecido en el presente artículo, no impide la promulgación de actos administrativos proferidos en virtud del principio de coordinación y cooperación de las entidades del Estado, expedidos en procura del debido desarrollo y aplicación de los aspectos reglamentados de que trata el inciso primero.</p>
<p>Parágrafo 2°. <u>Por seguridad jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley iniciarán su vigencia en un plazo prudencial después de su publicación en el Diario Oficial, para su adecuada divulgación y conocimiento; a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.</u></p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Los actos administrativos de distinta naturaleza, tales como circulares o conceptos no podrán ser contrarios a la Constitución Política, ley y al reglamento.</p>
<p>Parágrafo 2°. <u>Por seguridad jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley iniciarán su vigencia en un plazo prudencial después de su publicación en el Diario Oficial, para su adecuada divulgación y conocimiento; a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.</u></p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> En aras de garantizar la seguridad jurídica, los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un plazo prudencial después de su publicación en el <i>Diario Oficial</i>. Se exceptiona de esta obligación aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.</p>
<p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos y criterios:</p>	<p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos:</p>
<p>a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales <u>suscritos por Colombia</u>, y la participación en procesos de integración económica.</p>	<p>a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica.</p>
<p>b) <u>Expedir en lo de su competencia las normas de valoración aduanera de mercancía, la nomenclatura arancelaria, las tarifas aplicables en Colombia, y demás disposiciones del régimen de aduanas, adecuándolas a la política comercial del país, al desarrollo del Comercio Internacional, al fomento de la producción nacional, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos por Colombia, a los principios y normas del derecho internacional y la costumbre internacional, orientados al mejoramiento de la posición competitiva del país. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales de comercio internacional como la Organización Mundial de Aduanas. (red de información que muestre claridad en las negociaciones).</u></p>	<p>b) Adecuar las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a la política comercial del país, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los principios y normas del derecho internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales de comercio.</p>
<p>c) <u>Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.</u></p>	<p>c) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.</p>
<p>d) <u>En cumplimiento de los objetivos de esta ley, el Gobierno Nacional garantizará el uso seguro de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, acordes con las exigencias del comercio internacional. Estas tecnologías deberán garantizar la trazabilidad de los procesos y operaciones de comercio, la transparencia, la simplificación de trámites y el uso de medios electrónicos.</u></p>	<p>d) Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</p>
<p><b>Artículo 4°. Principios generales.</b> Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar esta ley marco de aduanas, deberán sujetarse a los siguientes principios:</p>	<p><b>Artículo 4°. Principios Generales.</b> Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar esta ley marco de aduanas, deberán sujetarse a los siguientes principios:</p>
<p>a) <u>Facilitación.</u> El Gobierno buscará facilitar, promover y fomentar el comercio internacional.</p>	<p>Principios del debido proceso,</p>
<p>b) <u>Armonización.</u> El Gobierno velará porque las normas que desarrollan esta ley se adecuen a lo dispuesto en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por Colombia, así como con el resto de la legislación interna.</p>	<p>Principio de igualdad, Principio de la buena fe Principio de economía Principio de celeridad</p>
<p>c) <u>Eficiencia y eficacia.</u> La administración aduanera deberá diseñar, implementar y aplicar procedimientos expeditos, buscando la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones y asegurando la permanente y continua prestación del servicio aduanero, de acuerdo con los objetivos de esta ley.</p>	<p>Principio de eficacia Principio de imparcialidad Principio de publicidad y contradicción Principio de progresividad. De la misma forma, deberá tener en cuenta los principios especiales del derecho probatorio y los principios especiales del régimen de aduanas como son:</p>

OBSERVACIONES SECTOR GREMIOS-EMPRESARIOS	AJUSTE NUEVA PROPUESTA GRUPO DE TRABAJO DIAN Y GRUPO DE TRABAJO CARLOS ALBERTO ZULUAGA
<p>d) <b>Modernización.</b> La administración aduanera evaluará periódicamente el funcionamiento general del sistema de comercio exterior y propenderá por su actualización constante, de acuerdo con los parámetros internacionales.</p> <p>e) Oportunidad reglamentaria. Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo prudencial que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.</p> <p>f) Lucha contra la corrupción y el contrabando. Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.</p> <p>g) Perjuicio a los intereses del Estado. Solo podrán ser tipificadas como infracciones administrativas aduaneras las conductas, errores, omisiones o inexactitudes de requisitos que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado.</p> <p>h) Prevalencia de lo sustancial. En el análisis de las declaraciones de aduana y sus documentos soporte, prevalecerá la realidad de la operación aduanera sobre la omisión o error en aspectos formales, secundarios o descriptivos.</p> <p>i) El importador será responsable del pago de los tributos aduaneros causados por la importación. El Gobierno Nacional reglamentará los casos en que puede aplicar la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación, pero en todo caso los declarantes tendrán acción de repetición contra los importadores para obtener el reembolso de lo pagado por concepto de tributos.</p>	<p>Principio de eficiencia, Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, Principio de Coordinación y Colaboración, y Principio de Favorabilidad.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para efectos del Principio de Eficiencia, las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera estarán fundamentadas en el servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas en el marco de un sistema de gestión del riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando y de carácter fraudulento, y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del Principio Coordinación y Colaboración, las autoridades del Estado y los Operadores de comercio exterior, al desarrollar operaciones conjuntas procurarán mantener en todo momento el máximo interés y adecuada disposición para la coordinación y desarrollo de las actuaciones relacionadas con las mismas.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para efectos del Principio de Favorabilidad la autoridad aduanera aplicará oficiosamente las normas que favorezcan al interesado, expedidas con anterioridad a la firmeza en sede administrativa del acto que decide de fondo, aun cuando no haya sido solicitado.</p>
<p><b>Artículo 5°. Causales de aprehensión y decomiso.</b> Las causales de aprehensión y decomiso de mercancía deberán ser fijadas taxativamente por el Gobierno Nacional mediante decreto. Para que la autoridad aduanera pueda aprehender una mercancía, debe invocar una causal específica que sea preexistente al acto. Si posteriormente a la aprehensión se demuestra la licitud de la mercancía, el particular afectado tendrá derecho a ser indemnizado.</p>	
<p><b>Artículo 6°. Sanciones.</b> El Gobierno Nacional expedirá mediante decreto el régimen sancionatorio aduanero, con sujeción a las siguientes pautas y principios:</p> <p>a) Se presume la buena fe.</p> <p>b) Las sanciones serán proporcionales al daño o perjuicio real sufrido por el Estado; los daños, perjuicios y beneficios deberán ser concretos y cuantificables.</p> <p>c) Derecho a la defensa. La autoridad no restringirá de ninguna forma el derecho de defensa o los medios de prueba a disposición de los particulares para que estos puedan debatir los actos de la administración. En cada procedimiento, la autoridad aduanera hará un examen integral de la conducta del particular y de las circunstancias que rodearon la misma.</p> <p>d) Principio de tipicidad. Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una Liquidación Oficial, el hecho o la omisión deberán coincidir exactamente con la descripción contenida en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de las normas.</p> <p>e) Principio de favorabilidad. Si antes de concluir la etapa gubernativa en un proceso sancionatorio se expide una norma que favorezca al interesado, o se deroga una norma que lo perjudique, la autoridad aduanera deberá aplicar obligatoriamente la norma más favorable para el particular, aunque este no la haya alegado. <i>De la misma manera, el Gobierno establecerá tratamientos más favorables para aquellos administrados que cumplan con sus obligaciones aduaneras o corrijan errores, inexactitudes u omisiones procedimentales, antes del inicio de cualquier investigación o proceso sancionatorio aduanero.</i></p>	

OBSERVACIONES SECTOR GREMIOS-EMPRESARIOS	AJUSTE NUEVA PROPUESTA GRUPO DE TRABAJO DIAN Y GRUPO DE TRABAJO CARLOS ALBERTO ZULUAGA
<p>f) Los términos que se establezcan para que la autoridad aduanera decida de fondo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo, que será declarado por la autoridad competente de oficio o a petición de parte.</p> <p>Igualmente, habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo cuando hayan transcurrido más de doce (12) meses desde la primera actuación formal de la autoridad aduanera, si en ese plazo no ha quedado ejecutoriada la decisión de fondo.</p> <p>Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.</p> <p>g) Principio de igualdad. La aplicación de causales de agravación o atenuación de sanciones deberá ser prevista para todos los administrados. Tipificada una conducta como infracción administrativa aduanera, la sanción para todos los particulares que incurran en ella debe ser la misma, sin importar la calidad en la que actúen ante la autoridad aduanera.</p>	
<p><b>Artículo 7°. <i>Respeto al debido proceso.</i></b> El debido proceso, como derecho fundamental, se aplicará de manera inmediata en todas las instancias administrativas aduaneras. Se prohíben las decisiones de plano o los efectos de pleno derecho. Todos los administrados deberán tener la posibilidad de controvertir los actos administrativos de la autoridad aduanera, por medio de los recursos que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>En aquellos casos en los que la autoridad aduanera haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p>Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.</p> <p>Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.</p>	
	<p><b>Artículo 5°. <i>Criterios Generales.</i></b> Los decretos y demás actos administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es responsabilidad social de los funcionarios públicos y los operadores de comercio exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.</li> <li>2. Las autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</li> <li>3. Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo prudencial que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.</li> <li>4. Las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los decretos que en desarrollo de la ley marco expida el Gobierno Nacional.</li> <li>5. Los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas y demás actos que lo reglamenten deberán tener en cuenta los elementos de la seguridad jurídica.</li> </ol>

OBSERVACIONES SECTOR GREMIOS-EMPRESARIOS	AJUSTE NUEVA PROPUESTA GRUPO DE TRABAJO DIAN Y GRUPO DE TRABAJO CARLOS ALBERTO ZULUAGA
	<p>Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.</p> <p><b>Artículo 6°. Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos.</b> La DIAN estructurará y pondrá en marcha, en un tiempo prudencial a la vigencia de la presente ley, un sistema objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.</p> <p>Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.</p> <p>En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.</p>
<p><b>Artículo 8°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria.</p>	<p><b>Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria.</p>

TERCER TEXTO AJUSTADO GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD
<p><b>Artículo 1°. Sujeción a la ley.</b> El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.</p> <p>De la misma forma, el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno Nacional.</p>
<p><b>Artículo 2°. Regulación.</b> Los Decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados a través de Resoluciones de carácter general, proferidas por la autoridad competente.</p> <p>Lo establecido en el presente artículo, no impide la promulgación de actos administrativos proferidos en virtud del principio de coordinación y cooperación de las entidades del Estado, expedidos en procura del debido desarrollo y aplicación de los aspectos reglamentados de que trata el inciso primero.</p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Los actos administrativos de distinta naturaleza, tales como Circulares o Conceptos no podrán ser contrarios a la Constitución Política, ley ni al reglamento</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En aras de garantizar la Seguridad Jurídica, los Decretos y las Resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un tiempo prudencial después de su publicación en el <b>Diario Oficial</b>. Se exceptona de esta obligación aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.</p>

TERCER TEXTO AJUSTADO GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD
<p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos:</p> <p>k) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica.</p> <p>l) Adecuar las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a la política comercial del país, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los principios y normas del derecho internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales de comercio.</p> <p>m) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.</p> <p>n) Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</p> <p>o) Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.</p>
<p><b>Artículo 4°. Principios Generales.</b> Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley Marco de Aduanas, deberán sujetarse a los Principios Constitucionales y a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, como son:</p> <p>Principios del debido proceso, Principio de igualdad,</p>

<b>TERCER TEXTO AJUSTADO GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD</b>
<p><i>Principio de la buena fe, Principio de economía, Principio de celeridad, Principio de eficacia, Principio de imparcialidad, Principio de publicidad y contradicción, Principio de progresividad.</i></p> <p><i>De la misma forma deberá tener en cuenta los principios especiales del derecho probatorio, y los principios especiales del régimen de aduanas como son:</i></p> <p><i>Principio de eficiencia, Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, Principio de Coordinación y Colaboración, y Principio de Favorabilidad.</i></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <i>Para efectos del Principio de Eficiencia las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, estarán fundamentadas en el servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior.</i></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <i>Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando y de carácter fraudulento, y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva.</i></p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> <i>Para efectos del Principio Coordinación y Colaboración, las autoridades del Estado y los Operadores de comercio exterior, al desarrollar operaciones conjuntas procurarán mantener en todo momento el máximo interés y adecuada disposición para la coordinación y desarrollo de las actuaciones relacionadas con las mismas.</i></p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> <i>Para efectos del Principio de Favorabilidad la autoridad aduanera aplicará oficiosamente las normas que favorezcan al interesado, expedidas con anterioridad a la firmeza en sede administrativa del acto que decide de fondo, aun cuando no haya sido solicitado.</i></p> <p><b>Artículo 5°. Criterios Generales.</b> <i>Los Decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:</i></p> <p><i>6. Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.</i></p> <p><i>7. Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</i></p> <p><i>8. Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo prudencial que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.</i></p> <p><i>9. Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los Decretos que en desarrollo de la ley marco expida el Gobierno Nacional.</i></p> <p><i>10. Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica.</i></p>

<b>TERCER TEXTO AJUSTADO GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD</b>
<p><i>II. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.</i></p> <p><b>Artículo 6°.</b> <b>Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos:</b> <i>La DIAN estructurará y pondrá en marcha, en un tiempo prudencial, un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia.</i></p> <p><i>Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propenderán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras.</i></p> <p><i>En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros, teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.</i></p> <p><b>Artículo 7°.</b> <b>Vigencia y Derogatorias.</b> <i>La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria.</i></p>

<b>CUARTO TEXTO AJUSTADO Con algunos apartes del Concepto Jurídico Dian GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD</b>
<p><b>Artículo 1°.</b> <b>Sujeción a la ley.</b> <i>El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.</i></p> <p><i>De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno Nacional.</i></p> <p><b>Artículo 2°.</b> <b>Regulación.</b> <i>Los Decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados a través de Resoluciones de Carácter General, preferidas por la autoridad competente.</i></p> <p><i>Lo establecido en el presente artículo, no impide la Promulgación de Actos Administrativos proferidos en virtud del Principio de Coordinación y Cooperación de las entidades del Estado, expedidos en procura del debido desarrollo y aplicación de los aspectos reglamentados de que trata el inciso primero.</i></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <i>Los Actos Administrativos de distinta naturaleza, tales como circulares o conceptos no podrán ser contrarios a la Constitución Política, Ley ni al reglamento.</i></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <i>En aras de garantizar la Seguridad Jurídica, los Decretos y las Resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un plazo no mayor a sesenta (60) días después de su publicación en el <b>Diario Oficial</b>. Se exceptiona de esta obligación aquellos que</i></p>

<b>CUARTO TEXTO AJUSTADO</b> <b>Con algunos apartes del Concepto Jurídico Dian</b> <b>GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD</b>
<i>por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del Decreto o Resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.</i>
<b>Artículo 3°. Objetivos.</b> <i>Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos:</i> p) <i>Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica.</i> q) <i>Adecuar las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a la política comercial del país, a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los Principios y Normas del Derecho Internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan Organismos Internacionales de Comercio.</i> r) <i>Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional.</i> s) <i>Fomentar el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos y ambientalmente sostenibles, que cumplan con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</i> t) <i>Propender por la adopción de procedimientos simplificados que contribuyan a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior.</i>
<b>Artículo 4°. Principios Generales.</b> <i>Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán sujetarse a los principios constitucionales y a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, como son:</i> <i>Principios del debido proceso,</i> <i>Principio de igualdad,</i> <i>Principio de la buena fe,</i> <i>Principio de economía,</i> <i>Principio de celeridad,</i> <i>Principio de eficacia,</i> <i>Principio de imparcialidad,</i> <i>Principio de publicidad y contradicción,</i> <i>Principio de progresividad.</i> <i>De la misma forma, deberá tener en cuenta los principios especiales del derecho probatorio y los principios especiales del régimen de aduanas como son:</i> <i>Principio de eficiencia,</i> <i>Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior,</i> <i>Principio de Coordinación y Colaboración, y</i> <i>Principio de Favorabilidad.</i>
<b>Parágrafo 1°.</b> <i>Para efectos del Principio de Eficiencia las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, estarán fundamentadas en el servicio ágil y oportuno que facilite y dinamice el comercio exterior.</i>
<b>Parágrafo 2°.</b> <i>Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando, de carácter fraudulento, lavado de activos y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva.</i>

<b>CUARTO TEXTO AJUSTADO</b> <b>Con algunos apartes del Concepto Jurídico Dian</b> <b>GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD</b>
<b>Parágrafo 3°.</b> <i>Para efectos del Principio Coordinación y Colaboración, las autoridades del Estado y los Operadores de comercio exterior, al desarrollar operaciones conjuntas procurarán mantener en todo momento el máximo interés y adecuada disposición para la coordinación y desarrollo de las actuaciones relacionadas con las mismas.</i>
<b>Parágrafo 4°.</b> <i>Para efectos del Principio de Favorabilidad la Autoridad Aduanera aplicará oficiosamente las normas que favorezcan al interesado, expedidas con anterioridad a la firmeza en Sede Administrativa del Acto que Decide de Fondo, aun cuando no haya sido solicitado.</i>
<b>Artículo 5°. Criterios Generales.</b> <i>Los Decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:</i> 11. <i>Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.</i> 12. <i>Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</i> 13. <i>Cuando una disposición exija para su aplicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días después de su publicación en el Diario Oficial que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar.</i> 14. <i>Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los Decretos que en desarrollo de la Ley Marco expida el Gobierno Nacional.</i> 15. <i>Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.</i> 16. <i>Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los Decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional.</i> 17. <i>Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.</i> 9. <i>Las disposiciones que constituyan el Régimen Sancionatorio en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado, en los Decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional.</i> 10. <i>Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica.</i> 11. <i>Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.</i>

**CUARTO TEXTO AJUSTADO**  
**Con algunos apartes del Concepto Jurídico Dian**  
**GRUPO DIAN-GRUPO CÁMARA CAZD**

**Artículo 6°. Lucha contra la Corrupción, el Contrabando y el Lavado de Activos:** *La DIAN en un tiempo no mayor a los noventa (90) días calendario de estar en vigencia la presente ley, estructurará y pondrá en marcha un Sistema Objetivo por Modelos Sistematizados Estadísticos para detectar los riesgos, paralelo a la estructuración de los Mapas de Riesgo en todos los sectores de su competencia. Los funcionarios públicos y los usuarios aduaneros propondrán por prevenir, evitar y atacar de manera frontal y decidida la corrupción, el contrabando y el lavado de activos, así como toda conducta que vaya en contra del leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras. En ejercicio de esta función, la DIAN desarrollará un Sistema de Identificación de Alertas, Gestión y Control de Riesgos de Lavado de Activos en materia de comercio exterior, dirigido al sector público como al sector privado, incluyendo tanto el sector real y empresarial como el financiero, aplicando capacitación en talleres, seminarios y foros, teniendo en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), en concordancia a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscritos por Colombia.*

**Artículo 7°. Vigencia y Derogatorias.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6ª de 1971 y toda normativa que le sea contraria.*

CLAUDIA MARÍA GAVIRIA VÁSQUEZ

Pág. 2

añadido)

Se está hablando de la elaboración de un proyecto de Ley Marco y como tal son evidentes sus características y naturaleza, resultando redundante en consecuencia, señalar que el Gobierno Nacional deberá sujetarse a la misma.

Ya señaló al efecto la Corte constitucional en sentencia C-510/92:

*"La modificación del régimen aduanero por razones de política comercial es, pues, materia que debe ser objeto necesariamente de una ley conocida por la doctrina con el nombre de "ley marco". Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación". (Énfasis añadido)*

Adicionalmente, resulta antitécnico que el mismo Congreso en el proyecto de ley se auto limite en cuanto a su accionar legislativo en estas materias, toda vez que su actuación se encuentra circunscrita y delimitada a nivel constitucional.

2º El párrafo 1 del artículo 2 constituye una enuncianción innecesaria toda vez que el principio de legalidad es de factura constitucional y no requiere reiteración en norma de rango inferior.

Recuérdese que los artículos 4 y 6 de nuestro ordenamiento superior señalan:

*"ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)"*

*"ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."*

3º La expresión "un plazo prudencial" contenida en el párrafo 2 del artículo 2 es muy vaga y subjetiva. En consecuencia se sugiere establecer de manera precisa un lapso mínimo de tiempo, (en meses o días), para la vigencia de nuevas normas o reglamentos aduaneros.

4º El literal e) del artículo 3 se encuentra incorporado en lo señalado por el literal c).

5º La enumeración de los principios constitucionales y de actuación administrativa contenida en el segundo párrafo del artículo 4 resulta innecesaria. Basta con la simple enuncianción efectuada por el primer inciso del referido artículo.

6º El mismo razonamiento señalado en precedencia aplica para la enumeración efectuada en el cuarto inciso del artículo 4.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, se considera de fundamental importancia la eliminación del párrafo 4 del citado artículo 4, en donde se establece la obligatoriedad de la aplicación

del principio de favorabilidad por parte de la autoridad aduanera, por las siguientes razones:

En primer lugar no debemos perder de vista que estamos en presencia de un proyecto de Ley Marco de Aduana a la cual debe sujetarse el Gobierno Nacional en la expedición de las normas reglamentarias sobre la materia. Por esta razón el párrafo en cita incurre en error técnico al dirigirse directamente a la autoridad aduanera en su actuación y no al Gobierno Nacional en la expedición normativa reglamentaria.

No debe perderse de vista que el principio de favorabilidad en materia administrativa deriva del desarrollo que la doctrina y en particular de la jurisprudencia constitucional al elaborar argumentativamente el alcance que debe darse al principio fundamental del debido proceso contenido en el artículo 29 superior, razón por la cual, resulta innecesariamente reiterativo consagrar la aplicabilidad en una ley marco del principio de favorabilidad.

Adicionalmente, el establecimiento por vía de ley marco del principio de favorabilidad en los términos propuestos genera un esquema de interpretación perverso con inmensurables y lesivas repercusiones para el correcto accionar de la autoridad aduanera.

Esto, porque al establecer una obligatoriedad genérica en la aplicación del principio de favorabilidad se desconoce de manera ligera la naturaleza compuesta de la normativa aduanera.

En efecto, al establecer el principio de favorabilidad en forma genérica, tal como propone la norma en cuestión, se generan situaciones de aplicación irregular de las cuales podemos señalar, a título de simple ejemplo, casos de aplicación inmediata de menores tarifas arancelarias dentro de procesos de discusión y liquidación oficial de tributos aduaneros iniciados con anterioridad a la reducción de tarifas, o el archivo de procesos sancionatorios adelantados respecto de infracciones que desconocieron en su momento obligaciones formales que desaparecieron con ocasión de una modificación normativa posterior.

Estos son solo dos ejemplos de lo que puede derivar de ejercicios interpretativos perversos generados con motivos del mantenimiento de una norma como la planteada en el párrafo 4 del artículo 4 del proyecto en estudio, razón por la cual se insiste en su eliminación no solo por falta de técnica legislativa sino por su total inconveniencia de carácter administrativo.

Por último y respecto del segundo ejemplo señalado en precedencia recordamos lo manifestado sobre el tema por la Corte Constitucional en sentencia C-763 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería:

*"La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y esta íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su*

*naturaleza: civil, comercial, penal, etc." (Énfasis añadido)*

En los anteriores términos se resuelve su solicitud y cordialmente le informamos que tanto la normatividad en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como los conceptos emitidos por la Dirección de Gestión Jurídica en estas materias pueden consultarse directamente en nuestra base de datos jurídica ingresando a la página electrónica de la DIAN: <http://www.dian.gov.co> siguiendo los íconos: "Normatividad" - "técnica" y seleccionando los vínculos "Doctrina" y "Dirección de Gestión Jurídica".

Cordialmente,

**LEONOR EUGENIA RUIZ DE VILLALOBOS**  
 Subdirectora de Gestión Normativa y Doctrina (E)

P. JZAM  
 RLERDEV


**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**  
 República de Colombia  
**DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR**

**Prosperidad para todos**

Bogotá, D.C. **DCE - 0363**

Honorable Representante  
**CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ**  
 Congreso de la República - Capitolio Nacional  
 Calle 10 N° 7 - 50, Oficina 818B - 8192  
 Ciudad

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley 138 de 2011 Senado y 248 de 2012 Cámara "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas"  
 Destino: Externo  
 Origen: 34000

Apreciado Representante Zuluaga,

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha conocido la versión del proyecto de Proyecto de Ley 138 de 2011 Senado y 248 de 2012 Cámara "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas", aprobada por el Senado de la República y que actualmente surge a trámite en la Cámara de Representantes.

Al respecto, la Dirección de Comercio Exterior considera que se trata de una iniciativa acertada, en el sentido que permitirá contar con un marco legal moderno en materia aduanera. Así mismo, estamos de acuerdo con la inclusión de los principios generales en los que deben basarse las disposiciones emanadas del ejecutivo, esto, sin perjuicio de la aplicación de los principios consagrados en el Código Contencioso Administrativo.

De otra parte, aunque vemos como un elemento innovador la propuesta de la responsabilidad subjetiva expresada en el texto propuesto, consideramos necesario mantener el principio de "responsabilidad objetiva" en la legislación aduanera, con la posibilidad de que al momento de contar con mejores herramientas informáticas, (sistematización de todos los procesos, factura electrónica, sistemas de riesgo automatizados y control efectivo de las operaciones de comercio exterior por parte de la DIAN, entre otras) se evalúe la posibilidad de avanzar hacia la responsabilidad objetiva. Entre tanto, debemos observar un régimen sancionatorio aduanero en el que sea suficiente la prueba el incumplimiento de la obligación y las condiciones para imponer la sanción, para que esta se aplique, sin que deba considerarse la intencionalidad o culpa del sujeto infractor.

**Artículo 6.**

b) Sanciones proporcionales al daño causado o perjuicio real sufrido por el Estado. En este tema y como se indicó anteriormente, insistimos en la importancia de contar con un régimen sancionatorio fundamentado en presupuestos de responsabilidad objetiva.

d) Tipicidad. Se sugiere revisar la expresión "coincidir" y reemplazarla por una que permita establecer con mayor precisión que debe existir una perfecta adecuación entre la conducta y el hecho tipificado como infracción.

Por las anteriores razones, este Ministerio considera prudente tener en cuenta estas observaciones durante la revisión general que posteriormente se le haga al Proyecto.

Cordialmente,

  
**LUIS FERNANDO FUENTES**  
 Director de Comercio Exterior  
 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

*Carlos Alberto Zuluaga - Recibido Marks. 29/10/12*

Igualmente y con fundamento en el principio de proporcionalidad, consideramos importante que la Ley contenga elementos que permitan que el Gobierno Nacional incluya en las disposiciones sancionatorias circunstancias que puedan atenuar o agravar la infracción considerando los niveles de cumplimiento de los usuarios, y en caso de haber incurrido en infracciones, el tipo de incumplimiento (obligaciones de tipo formal o sustancial), y tratándose de obligaciones de tipo formal la proporción de infracciones respecto al volumen de operaciones realizadas en un determinado periodo.

Finalmente, consideramos pertinente hacer referencia expresa a la existencia de usuarios, que en virtud de la trayectoria, volumen de operaciones de comercio exterior, confianza, cumplimiento de requerimientos de control, seguridad y responsabilidad por parte de las autoridades, puedan acceder a condiciones favorables frente a su desempeño.

En este contexto, se presentan a continuación nuestros comentarios al articulado propuesto:

**Artículo 1.** Plantea una redacción dirigida a limitar al Gobierno y no ha habilitarlo en el ejercicio de una función gubernamental como es el propósito de una Ley marco. Al respecto se sugiere la siguiente redacción:

Sujeción a la ley. El Gobierno Nacional al modificar los aranceles, tarifas y las disposiciones concernientes al régimen de aduanas estará sujeto a los términos y facultades establecidos en la presente ley ejerciendo sus competencias con arreglo a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, eficacia, gradualidad, responsabilidad y funcionamiento armónico de la función pública y en respeto de aquellas que le correspondan al Congreso de la República."

**Artículo 2. Párrafo.** Se sugiere establecer con precisión el plazo para la entrada en vigencia de las disposiciones reglamentarias, pues la expresión "plazo prudencial" puede generar diversas interpretaciones.

**Artículo 3. Objetivos.** Los objetivos que plantea el proyecto de Ley en estudio se consideran aceptables en la medida que promueven la participación en los procesos de integración económica y la aplicación de directrices y recomendaciones de organismos internacionales, no obstante, consideramos necesario ajustar o establecer con mayor precisión el alcance de la propuesta contenida en el ítem b) relacionada con la adecuación de las normas a la "Costumbre Internacional".

**Artículo 4.** En cuanto a la prevalencia de lo sustancial, vemos importante complementar el texto relacionado con "... que debe prevalecer la realidad de la operación aduanera sobre la omisión o error en aspectos formales, secundarios o descriptivos" con lo siguiente: solo cuando los mismos no conlleven a la omisión de restricciones legales o administrativas o al pago de menores tributos.

**ADUANIMEX**   
 SOLUCIONES INTEGRALES EN LOGÍSTICA

**Comentarios al Proyecto modificación ley 6 de 1.971**

1. Actualmente, el gobierno nacional no tiene un límite ni una dirección en los temas de regulación de la política aduanera, con la ley se obligaría al gobierno a aplicar límites y a ir en una dirección. Pero esto no es suficiente toda vez que el proyecto contempla que el gobierno seguiría:

- Redactando los Decretos
- Aplicando la reglamentación
- Interpretando la reglamentación y
- Aplicando esa reglamentación.

Es decir seguiría siendo juez y parte y seguirá, en menor proporción, la tendencia desequilibrada que actualmente impera: a favor del Gobierno y en contra de los usuarios.

2. La nueva ley brindará mayor unanimidad de criterios ya que la reglamentación de la política aduanera se hará solo a través de Resoluciones Generales.

Lo innovador, es que todas decisiones de los funcionarios tendrán una misma norma sin tener que involucrar conceptos, memorandos, oficios, instructivos y un sin número de documentos que actualmente se utilizan.

El problema es que cualquier situación aduanera que se salga de lo normal y que no se encuentre prevista en el marco de una Resolución General tendrá que esperar a que el nivel central emita la respectiva resolución normalizando la situación particular, y también tendrá que esperar a que entre en vigencia previa su publicación en un plazo prudencial para poder aplicarla; es decir muchísimo tiempo.

Esto va a generar cuellos de botella en el nivel central y en las Administraciones Aduaneras, toda vez que se pierde el poder de decisión de los funcionarios y de los Administradores Locales. Toda situación no reglamentada tendrá que serlo por la autoridad competente sin posibilidad de delegarla.

3. Con la publicación de los Decretos y Resoluciones previa a su entrada en vigencia el usuario tendría la posibilidad de asumílos y ponerlos en práctica, el inconveniente que se presentaría sería el canal de divulgación que utilice el gobierno

- 4 En materia arancelaria, vemos que actualmente el gobierno se ha preocupado por respetar los acuerdos internacionales y en materia de gravámenes ha venido asumiendo las orientaciones de la OMC, tanto así que hoy tenemos gravámenes que van del 0% al 20% en su mayor parte.

Se ha quedado corto en la agilización de los procesos pero esto lo está realizando acorde a la capacidad de control que está realizando.

5. En la nueva ley, hecho de reconocer los principios generales que están contenidos en el Código Contencioso Administrativo, obligaría al gobierno a aplicarlos en todas sus decisiones y actuaciones y no como actualmente funciona; estos es que se aplican a criterio de la DIAN, unas veces sí, otras veces no. Más sin embargo, es bueno tener presente:
6. Una importación o exportación es un trámite complejo en el cual determinar si una operación es objeto o no de contrabando o de corrupción o de cualquier situación que vaya en contra de la ley y correcto desempeño de las funciones aduaneras, es un poco complicado toda vez que tiene otros actores como los importadores, exportadores, vendedores, transportadores, consolidadores, depósitos, etc., que pueden por múltiples medios engañosos introducir contrabando sin que nosotros como usuarios aduaneros nos demos cuenta ya que no tenemos ni la autoridad ante terceros ni el conocimiento ni control de toda la operación de importación o exportación.
7. Por tanto el literal f) del artículo 4 del proyecto de ley solo debería abarcar para nosotros los usuarios aduaneros la expresión: **colaborar contra la corrupción y el contrabando** y no con la expresión **luchar colaborar contra la corrupción y el contrabando** porque no tendríamos las herramientas, ni la autoridad necesaria para evitarlos, siendo que por nuestras limitaciones podemos ser fácilmente engañados.
8. En cuanto al literal g), vemos que podrían desaparecer aquellas sanciones como la de no tener documentos soportes, o no descargar el número de aceptación y levante al dorso, y todas aquellas que no signifiquen un mayor pago de tributos aduaneros, pero en su reemplazo podrían imponer otro tipo de sanciones. Lo ideal sería eliminar la expresión: **"Que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado"**, por **"Que efectivamente puedan causar un mayor pago de tributos aduaneros al Estado"**

La Ley en cambio puede darle todas las atribuciones necesarias al gobierno para el control de importadores y exportadores, no solo en control previo sino también dentro del proceso de importación y exportación y dentro del control posterior. Los declarantes no tienen mecanismos, autoridad ni recursos para realizar todo el control que se requiere realizar para asegurar que una operación de comercio exterior no ampare contrabando.

- 9 En cuanto al literal i) del artículo 4 debe desaparecer totalmente la expresión: **El gobierno nacional reglamentará los casos en que puede aplicar la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación.**

Bajo ninguna circunstancia un declarante debería ser solidario con una responsabilidad que es propia y única del importador, como es el pago de los tributos aduaneros. Aquí no persiste la igualdad de condiciones justas que debe garantizar el estado, pues es el importador el que planifica, ordena, destina, y distribuye una mercancía; es decir tiene todo el conocimiento de la operación, y el declarante solo conoce parte de la operación y esta es la que el importador le muestra o le determina con los documentos aportados por el importador.

El derecho de repetición que tendría el declarante contra el importador, para obtener el reembolso de los tributos, no puede tomarse como un atenuante, es una garantía ni un beneficio ni consideración, pues el declarante para ello tendría que afrontar costosos y largos procesos contra el importador, que usualmente tiene más recursos que el declarante

- 10 El artículo 5 del proyecto de Ley, sería más adecuado si además de la indemnización se obligue al gobierno a determinar algún tipo sanción para el funcionario aduanero que realice la aprehensión, de esta manera se eliminaría totalmente la discrecionalidad y ambigüedad que tienen muchos funcionarios de la DIAN, y de la POLFA al momento de determinar la aprehensión de mercancías. La sola indemnización no motivaría al funcionario a ser más prudente al determinar la aprehensión.

De todas maneras, las causales de aprehensión y decomiso de las mercancías van a quedar abiertas a lo que el gobierno reglamente, ya que el proyecto de ley condiciona al gobierno de que la misma sea fijada de manera taxativa. Debería haber un límite o un marco que indique las acciones que puede generar una aprehensión y decomiso de mercancías; es decir, de quedar la ley tal como se encuentra, el gobierno podría determinar que un menor pago de tributos aduaneros se convierte en causal de aprehensión y decomiso, y para ello solo necesita fijar taxativamente esa causal en un decreto.

- 11 Artículo 11 Sanciones:

**Presunción de la buena fe**, cuando se demuestre la buena fe no debería haber sanciones, pero tal como se encuentra el Proyecto, el gobierno podría tener sanciones cuando haya mala fe y cuando no haya mala fe, es decir este artículo deja la posibilidad al gobierno de multar al usuario por cualquier error así se demuestre que hay buena fe.

**Las sanciones serán proporcionales al daño o perjuicio real sufrido por el Estado; los daños, perjuicios y beneficios deberán ser concretos y cuantificables.** Nuevamente queda en poder el gobierno el reglamentar una proporcionalidad sin un límite claro. Este límite puede ser fácilmente manipulado en beneficio del gobierno y en detrimento del usuario. Un simple error al designar una menor tarifa de gravamen en una importación puede causar un perjuicio al estado. Si la declaración tiene una base gravable de USD 1,00 es un perjuicio menor, pero si la declaración tiene una base gravable de USD \$ 100.000.000 sería un perjuicio grave; es decir una simple equivocación puede ser castigada de diferentes maneras,

El inconveniente es que es el gobierno el que determinará a su juicio que perjuicios puede sufrir el estado a raíz de una falta, cuáles pueden ser los daños, y los cuantificará con base en parámetros que fije el gobierno; es decir que el gobierno tiene la potestad de determinar la proporcionalidad de un daño y un perjuicio y a la vez por norma o decreto puede determinar cómo se concreta y como se cuantifica; es decir que no existe una limitante ni existe un verdadero juicio porque el mismo que determina y cuantifica el perjuicio o daño vía Decreto o Resolución, también lo va a juzgar y va a imponer el castigo: es Juez y Parte.

#### Derecho a la Defensa

Es importante afianzar este concepto en la ley, darle mayor orientación en el sentido de que no solo sean como dice: **no restringidos**, sino que sean aceptados o al menos evaluados y tengan una validez que no pueda desconocida. El literal es ambiguo y deja a criterio del gobierno el hecho de que la prueba sea aceptada y evaluada; es decir la ley solo le dice al gobierno que no la debe restringir para que pueda **debatirla** contra los actos que expida la administración; es decir sin valor probatorio y sin obligación por parte de la administración de considerarla.

No podemos confundir la aceptación y la evaluación de la prueba que se pretenda presentar cuando el texto dice: **"En cada procedimiento, la autoridad aduanera hará un examen integral de la conducta del particular y de las circunstancias que rodearon la misma"** Ya que esto no se refiere a la prueba como tal, sino que se refiere expresamente a otras situaciones: **Conducta y Circunstancias**; en otras palabras el gobierno tiene la potestad de evaluar las pruebas que crea conveniente, pudiendo descartar en su criterio aquellas pruebas que se han aportado manera voluntaria, y con base en las pruebas que se determine aceptar (las favorables al gobierno) puede evaluar conductas y circunstancias para determinar una situación legal.

Por tanto el literal c) Derecho de Defensa, que dice **La autoridad no restringirá de ninguna forma el derecho de defensa o los medios de prueba a disposición de los particulares para que estos puedan debatir los actos de la administración. En cada procedimiento, la autoridad aduanera hará un examen integral de la conducta del particular y de las circunstancias que rodearon la misma**

Debería quedar redactado con un texto más explícito: **La autoridad no restringirá de ninguna forma el derecho de defensa o los medios de prueba a disposición de los particulares para que estos puedan ser valorados contra los actos de la administración. En cada procedimiento, la autoridad aduanera hará un examen integral de la conducta del particular, de las pruebas aportadas y de las circunstancias que rodearon la misma.**

#### Principio de Tipicidad

Permite a la administración colocar sanciones, así las mismas sean involuntarias y quieran ser corregidas por los administrados. El texto debería considerar no sancionar a los administrados que corrijan errores, inexactitudes y omisiones procedimentales antes del inicio de cualquier proceso sancionatorio. El texto debería quedar más o menos, así, con las modificaciones subrayadas:

**"De la misma manera, el Gobierno establecerá procedimientos más favorables a aquellos administrados que cumplan con sus obligaciones aduaneras y no sancionará a aquellos administrados que corrijan errores, inexactitudes u omisiones procedimentales que conlleven a faltas legales o administrativas, antes del inicio de cualquier investigación o proceso sancionatorio aduanero"**

**Principio de Igualdad**

Parece algo muy peligroso y no sé si los estoy interpretando bien.

Entiendo que este principio es bastante peligroso para los declarantes, pues si ellos son engañados por contrabandistas intencionales, es decir aquellos que saben que están introduciendo mercancía de manera ilegal, o evadiendo impuestos, la autoridad aduanera los castigará severamente pero también castigará con la misma severidad a los declarantes que han sido engañados.

Debería haber una diferenciación en este sentido.

**Agencia de Aduanas Comercial Plastider**

Lo único que tengo para agregar es que debería incluirse el tema de la responsabilidad de los funcionarios por actuaciones ilegales o desmedidas y la acción de repetición frente a los mismos.

