

**Análisis del impacto de la ley 1762 de 2015 en Colombia y su efecto fiscal en el periodo
2016-2024**

Yeina Lisbeth Mendoza Gómez

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho Tributario

Director

Diego Ignacio Rivera Mantilla

Magíster en Derecho Económico

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho Tributario

2026

Dedicatoria

A Dios, por ser mi guía y fortaleza en cada paso de este camino.

A mi familia, por su amor incondicional, su paciencia infinita y por ser el motivo principal de mis esfuerzos. Gracias por creer en mí y por impulsarme a alcanzar esta meta profesional.

Este logro es de ustedes.

Agradecimientos

A Dios, por regalarme la vida, la sabiduría y la fortaleza necesaria para culminar este proceso académico, permitiéndome superar cada obstáculo presentado en el camino.

A la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga, mi alma mater, por abrirme sus puertas y brindarme un espacio de formación humanista y de excelencia. A sus docentes de la Maestría en Derecho Tributario, quienes con su conocimiento y experiencia enriquecieron mi criterio profesional.

Un reconocimiento especial a mi director de trabajo de grado, el Dr. Diego Ignacio Rivera Mantilla, por su orientación, paciencia y rigurosidad académica. Sus aportes fueron fundamentales para estructurar esta investigación y llevarla a buen término.

A mi familia, por ser mi motor y mi refugio constante. Gracias por su apoyo incondicional, por comprender mis ausencias durante las largas jornadas de estudio y por alentarme a no desfallecer en la persecución de mis metas. Este logro también es de ustedes.

Finalmente, a todas aquellas personas y colegas que, directa o indirectamente, contribuyeron con sus palabras de aliento y soporte técnico para la materialización de este proyecto.

Contenido

Introducción.....	12
1. Análisis del impacto de la ley 1762 de 2015 en Colombia y su efecto fiscal en el periodo 2016-2024.....	15
1.1 Planteamiento del problema	15
1.2 Justificación.....	16
1.3 Objetivos	18
1.3.1 Objetivo general	18
1.3.2 Objetivos específicos.....	18
2. Capítulo I: Identificar las Principales Normas que Regulan en Colombia la Lucha Contra el Contrabando.....	19
2.1 Antecedentes del Marco Normativo	20
2.1.1. Contrabando como delito	21
2.1.2 Contrabando como infracción administrativa.....	23
2.2 La Ley 1762 de 2015 ("Ley Anticontrabando") como Nuevo Paradigma.....	24
2.2.1 Estructura penal y Sancionatoria de la ley 1762 de 2015 “Ley Anticontrabando”	25
2.3 Articulación de la Ley 1762 de 2015 con el Régimen Aduanero Colombiano.....	28
2.4 Identificación de Normativa Conexa	31
2.4.1 Estatuto Tributario	31
2.4.2 Legislación Sobre el Lavado de Activos	33
2.4.3 Código de Extinción de Dominio	35
3. Capítulo II: Examinar la Implementación Y Desarrollo de la Ley 1762 de 2015 en los Últimos Diez Años	38

3.1 Roles institucionales y estrategias aplicadas en la prevención del contrabando	39
3.1.1 El Rol de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN	40
3.1.2 El Papel Operativo de la Policía Fiscal y Aduanera POLFA	47
3.1.3 Actuación de la Fiscalía General de la Nación	50
3.1.4 El Rol de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF	55
3.2 Estrategias y Planes de Acción Anticontrabando	60
3.2.1 Políticas Nacionales implementadas post-2015 Anticontrabando	65
3.2.2 Estrategias Regionales y de Frontera (Análisis de Caso: La Guajira)	67
3.3 Análisis Cuantitativo de la Implementación de la Ley 1762 de 2015 en los últimos 10 Años (2016-2024).....	70
3.3.1 Análisis Crítico de los Hallazgos Cuantitativos (2016-2024).....	72
3.4 Obstáculos en la implementación de la ley 1762 de 2015	74
3.4.1 Obstáculo Estructural: La Ineficiencia Aduanera y la Brecha Tecnológica	74
3.4.2 Obstáculo Institucional: Fragmentación y Colapso de la Respuesta Penal	75
3.4.3 Obstáculo Socioeconómico: El Choque con la Realidad Fronteriza	76
4. Capítulo III: Analizar la Efectividad de la Ley Anti- Contrabando en la Lucha Contra este Delito	77
4.1 Análisis del Impacto Fiscal	78
4.1.1 Evolución del Recaudo Aduanero en los últimos Diez Años	79
4.1.2 Análisis Crítico del Impacto Fiscal: La Paradoja de la Perdida y el Recaudo.....	81
4.1.3 Análisis Exploratorio Costo- Beneficio.....	83
4.2 Análisis del Impacto indirecto en la Economía	84

4.2.1 Impacto en Sectores vulnerables como cigarrillo, Textil y Confecciones, Calzado, y licores	84
4.2.2 Indicios de Disuasión y Percepción de Riesgo	91
4.3 Síntesis de la Efectividad	93
4.3.1 Balance General	93
4.3.2 El Contrapunto de la Frontera (Análisis de Caso: La Guajira)	96
5. Recomendaciones.....	97
6. Conclusiones	98
Referencias	100

Lista de figuras

Figura 1. <i>Evolución del marco legal del contrabando</i>	20
Figura 2 <i>Estructura penal y sancionatoria antes de la modificación introducida por la Ley 1762 de 2015.</i>	21
Figura 3 <i>Estructura penal y Sancionatoria de la ley 1762 de 2015 “Ley Anti contrabando”</i>	26
Figura 4 <i>Relación de la Ley 1762 de 2015 con el Régimen Aduanero Colombiano</i>	28
Figura 5 <i>Diferencia entre decomiso y extensión de dominio</i>	37
Figura 6 <i>Facultades de investigación de la policía fiscal y aduanera</i>	48
Figura 7 <i>Análisis Cuantitativo de la ley 1762 de 2015 (2016-2024)</i>	71
Figura 8 <i>Evolución del Recaudo de Tributos Aduaneros (2016-2024)</i>	79
Figura 9 <i>Pérdida fiscal Vs. Inversión en control</i>	84

Resumen

Problema: Pese a la severidad de la Ley 1762 de 2015, Colombia experimenta una persistente ineficacia en el control del contrabando, un fenómeno que ocasiona pérdidas fiscales que superan los 10 billones de pesos anuales y distorsiona sectores estratégicos. *Objetivo:* La finalidad de esta investigación fue analizar la efectividad del marco normativo y la puesta en práctica de la mencionada ley durante el periodo 2016-2024, evaluando su repercusión fiscal y operativa. *Método:* Se adoptó una metodología mixta de carácter descriptivo-analítico, basada en el enfoque documental para la evaluación de indicadores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y la Fiscalía, incorporando un estudio de caso sobre el departamento de La Guajira. *Resultados:* Los descubrimientos evidencian una asimetría financiera crítica en la que la pérdida fiscal supera en 161 veces la inversión en control, lo que pone de manifiesto un modelo obsoleto de interdicción física frente al contrabando técnico y el lavado de activos. En La Guajira, se detectó un desequilibrio institucional con una incidencia de ilegalidad del 91% en el caso de los cigarrillos. *Discusiones:* La investigación concluye que la intensificación de la pena es insuficiente sin una transición hacia la fiscalización tecnológica preventiva y una reconversión económica en regiones fronterizas, lo que sugiere que la política criminal prioriza el síntoma y no la estructura financiera del delito.

Palabras clave: contrabando técnico, Ley 1762 de 2015, impacto fiscal, desacople institucional, La Guajira

Abstract

Problem: Despite the severity of Law 1762 of 2015, Colombia experiences persistent inefficiency in smuggling control, a phenomenon that causes fiscal losses exceeding 10 trillion pesos annually and distorts strategic sectors. *Objective:* The purpose of this research was to analyze the effectiveness of the regulatory framework and the implementation of the aforementioned law during the 2016-2024 period, evaluating its fiscal and operational impact. *Method:* A descriptive-analytical mixed methodology was adopted, based on a documentary approach for the evaluation of indicators from the Directorate of National Taxes and Customs (DIAN), the Fiscal and Customs Police (POLFA), and the Prosecutor's Office, incorporating a case study on the department of La Guajira. *Results:* The findings demonstrate a critical financial asymmetry in which the fiscal loss is 161 times higher than the investment in control, highlighting an obsolete model of physical interdiction against technical smuggling and money laundering. In La Guajira, an institutional imbalance was detected with an illegality incidence of 91% in the case of cigarettes. *Discussions:* The research concludes that the intensification of penalties is insufficient without a transition toward preventive technological surveillance and economic reconversion in border regions, suggesting that criminal policy prioritizes the symptom and not the financial structure of the crime.

Keywords: technical smuggling, Law 1762 of 2015, fiscal impact, institutional decoupling, La Guajira

Glosario

Aprehensión: Medida cautelar de carácter administrativo que consiste en la retención de mercancías cuando se configura el incumplimiento de las formalidades aduaneras (Ley 1762, 2015).

Contrabando: Delito que consiste en introducir o extraer mercancías del territorio colombiano por lugares no habilitados, u ocultarlas y sustraerlas del control aduanero (Código Penal Colombiano, Art. 319).

Contrabando Técnico: Modalidad en la que se suministran datos que indican un valor menor al real (subfacturación), cumpliendo aparentemente con las formalidades, pero defraudando al fisco (Muriel & Acosta, 2020).

De Facto: Expresión latina que significa "de hecho". En el contexto aduanero, se refiere a las situaciones que ocurren en la realidad práctica y social de territorios fronterizos, independientemente de lo que dictamine la norma legal (Mendoza, 2025).

De Jure: Expresión latina que significa "de derecho". Hace referencia a lo que está establecido por las leyes y reglamentos vigentes, como el marco normativo de la Ley 1762, aunque en la práctica su cumplimiento sea limitado (Mendoza, 2025).

Decomiso: Consecuencia administrativa por la cual el infractor pierde definitivamente la propiedad de la mercancía a favor del Estado (Decreto 1165, 2019).

Desacople Institucional: Escenario donde las normas aduaneras nacionales son vigentes de jure, pero inaplicables de facto ante la hegemonía de la economía ilegal en territorios fronterizos (Mendoza, 2025).

Extinción de Dominio: Consecuencia patrimonial que consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes producto o instrumento de actividades ilícitas (Ley 1704, 2014).

Favorecimiento y facilitación del contrabando: Figura penal que sanciona a quien almacena, vende o distribuye mercancía de contrabando conociendo su origen ilícito (Ley 1762, 2015).

Lavado de Activos: Delito que consiste en adquirir o administrar bienes que tengan origen en actividades ilícitas para darles apariencia de legalidad (Código Penal Colombiano, Art. 323).

Non bis in idem: Principio jurídico que establece que nadie puede ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos (Constitución Política de Colombia, Art. 29).

Silos de información: Estructuras de datos fragmentadas donde las entidades estatales poseen información dividida que no se cruza en tiempo real (CONPES 3975, 2019).

Subfacturación: Expresión del contrabando técnico donde se declaran mercancías a precios inferiores al valor real de mercado para evadir tributos (Muriel & Acosta, 2020).

ZRAE (Zona de Régimen Aduanero Especial): Territorio delimitado para ofrecer estímulos fiscales y aduaneros específicos para fomentar el desarrollo local (Decreto 1165, 2019).

Introducción

Históricamente, Colombia ha confrontado el contrabando no únicamente como una transgresión aduanera, sino también como un fenómeno estructural que respalda la criminalidad organizada y distorsiona la economía de mercado. Frente a la insuficiencia de los controles administrativos convencionales, el gobierno promulgó la Ley 1762 de 2015, denominada "Ley Anticontrabando". Esta legislación tiene como objetivo endurecer las sanciones penales, actualizar las herramientas de fiscalización y atacar las finanzas de las organizaciones delictivas a través de la vinculación con el lavado de activos. Esta regulación emergió como un cambio de paradigma legislativo, prometiendo eliminar las brechas que propiciaban la impunidad. No obstante, tras casi una década de su instauración, la realidad operativa y fiscal del país insinúa una discrepancia entre el diseño normativo y los resultados tangibles en el territorio.

A pesar de la existencia de este sólido marco sancionatorio, la evidencia empírica desvela una paradoja perturbadora: aunque la nación registra cifras históricas en recaudación nominal, la penetración de productos ilegales en sectores claves como textiles, calzado y cigarrillos no ha decrecido, y las pérdidas fiscales persisten en constituir un desfaldo billonario para el erario. Este escenario suscita la problemática principal de este estudio; la presencia de un modelo de control aduanero que, a pesar de la rigurosidad de la ley escrita, demuestra ser ineficiente en la ejecución práctica. Derivado de este problema, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido la efectividad real del marco normativo y la implementación de la Ley 1762 de 2015 en la lucha contra el contrabando en Colombia durante el periodo 2016-2024?

La presente investigación se centra en el análisis crítico de la efectividad de la mencionada ley, contrastando sus promesas legislativas con los indicadores fiscales y operativos reales. El objetivo primordial consistió en discernir si la intensificación de las sanciones y las tácticas

institucionales implementadas han conseguido dismantelar las estructuras del contrabando, o si, en cambio, el fenómeno ha evolucionado hacia formas más sofisticadas que el Estado no consigue identificar. La hipótesis de investigación propuesta postula que el actual modelo de control es estructuralmente ineficiente y reactivo, enfocado en la interdicción física de mercancías. Este enfoque resulta inadecuado frente a una criminalidad que opera a través del fraude documental y que, en regiones como La Guajira, ha propiciado un desacople institucional en el que la economía ilícita se ha convertido en la formal.

La justificación de este estudio se fundamenta en la imperiosa necesidad de abordar una asimetría financiera que pone en peligro la estabilidad fiscal de la nación, es por ello la relevancia de abordar este asunto la cual se evidencia al constatar que la pérdida fiscal sobrepasa de manera desmedida la inversión estatal en control, lo que resulta en un drenaje de recursos que deberían ser asignados al gasto social.

Esta investigación proporciona un diagnóstico integral que trasciende la perspectiva meramente jurídica, incorporando variables económicas y sociales para evidenciar la inviabilidad del modelo actual vigente. Los hallazgos aportan ventajas directas a los formuladores de políticas públicas, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y a la comunidad académica, proporcionando pruebas empíricas de la necesidad de transitar de un control físico a uno tecnológico y preventivo, además, el estudio posee una importancia social crítica al poner de manifiesto la realidad de las regiones fronterizas, donde la implementación indiscriminada de la normativa sin alternativas económicas ha suscitado disputas de legitimidad con las comunidades locales.

Por otro lado, Para abordar la problemática planteada, se adoptó una metodología mixta cualitativa y cuantitativa con un alcance descriptivo y analítico. Se empleó el enfoque documental

para la revisión normativa y de informes de gestión, complementado con el análisis de datos estadísticos relativos a las aprehensiones, recaudo y pérdidas tributarias. Adicionalmente, se implementó un estudio de caso centrado en el departamento de La Guajira con el objetivo de contrastar la implementación de la norma nacional con la realidad territorial.

Finalmente, el documento se organiza en tres segmentos lógicos que se alinean con los objetivos específicos trazados: El Capítulo I identifica y analiza el marco normativo, describiendo la evolución de la lucha anticontrabando y la articulación de la Ley 1762 con el régimen aduanero y penal. El Capítulo II se enfoca en la implementación y desarrollo de la ley, evaluando los roles institucionales de la Dirección de Impuesto y Aduanas DIAN, la Policía Fiscal y Aduanera y la Fiscalía General de la Nación, además de las estrategias implementadas en la última década.

El Capítulo III presenta el análisis de la efectividad, donde se triangulan los hallazgos fiscales (costo-beneficio), sectoriales y territoriales para demostrar la crisis del modelo de control y sustentar las conclusiones del estudio.

1. Análisis del impacto de la ley 1762 de 2015 en Colombia y su efecto fiscal en el periodo 2016-2024

1.1 Planteamiento del problema

En el país colombiano, a pesar de que desde el año 2015 se expidió la ley anti contrabando; la cual se estableció con el objetivo de modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad imperante de fortalecer la lucha contra la competencia desleal y proteger la economía nacional; actualmente, sigue estando sacudida por el delito del contrabando el cual es el problema más relevante que desde muchos años atrás aqueja al gobierno nacional. Ahora bien; si en dicho país existe una ley que sanciona o castiga esta práctica desleal ¿Por qué el contrabando no se ha podido prevenir, mitigar o contrarrestar en los últimos diez años? Dicha nación ha implementado una serie de medidas y acciones concretas desde la puesta en marcha de la ley anti-contrabando con el objetivo de reducir al máximo este grave problema que afecta la economía y la seguridad del país como, por ejemplo; la modificación de su legislación aduanera y sus normas previstas en los decretos 390 de 2016, decreto 2147 de 2016, 349 de 2018, 659 de 2018 y finalmente el decreto 1165 de 2019 vigente actualmente. A través de la implementación de medidas y la revisión periódica de su marco normativo aduanero el gobierno nacional ha trabajado activamente en fomentar el fortalecimiento de los protocolos de gestión de riesgos en el contexto de la supervisión aduanera con el propósito de contrarrestar las prácticas ilícitas del delito de contrabando y lavado de activos. De la misma manera el Estado ha tomado medidas como la actualización de "La plataforma de gestión de las importaciones, el fortalecimiento del trabajo interinstitucional con otras entidades estatales, la consolidación del recurso humano en las aduanas y la implementación de tecnologías de inteligencia artificial para optimizar el perfilamiento de riesgo de las

mercancías"; sin embargo, pese a todos los esfuerzos en darle solución a este problema de gran envergadura que con el pasar de los días se agudiza debido a que diario el país recibe mercancías de contrabando cumpliendo con las formalidades y obligaciones emanadas de la operación pero los datos suministrados indican un valor menor al real esto nos lleva a pensar que los contrabandistas obtienen ventajas de la flexibilidad que les brinda la normativa actual y de las limitaciones del personal encargado de llevar a cabo los controles en los puntos de entrada al país. Por lo tanto, resulta crucial investigar la contundencia y rigidez de la Ley anti-contrabando y porque las medidas antes mencionadas no han sido efectivas y si es necesaria la adopción de nuevas propuestas que permitan la reducción de este fenómeno.

1.2 Justificación

Teniendo en cuenta que la "Ley Anti-contrabando" nace como una respuesta a la problemática de erradicar el contrabando en Colombia; la cual tiene como propósito principal reforzar las estrategias y mecanismos necesarios para impedir, vigilar y castigar de manera efectiva el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal surge la disposición y la necesidad imperante de abordar este tema como objeto de una exhaustiva investigación porque la ley 1762 de 2015 después de 10 años de aplicación no se ha ajustado a su objeto; debido, a que el delito de contrabando sigue siendo un problema persistente en este país de acuerdo a las estimaciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (2024), “el contrabando es un tema de gran relevancia en Colombia dado que aproximadamente el 10 % de las importaciones que ingresan al territorio nacional son producto de actividades ilícitas relacionadas con este delito aduanero”. Esta situación representa un desafío significativo para las autoridades delegadas de velar por el cumplimiento de las reglas de aduana y proteger la economía

del país. Y considerando que las importaciones (US\$59.445 millones) equivalen al 10 % del PIB de Colombia (Producto Interno Bruto) aproximadamente se puede afirmar entonces que el contrabando representa un peso del 1 % lo cual impacta negativamente en la economía nacional en la industria local y por ende en la recaudación fiscal del país. Por lo anterior es vital hacer un análisis del marco normativo colombiano que se encarga de regular la lucha contra esta actividad desleal de la misma manera se debe revisar la implementación y desarrollo de la ley anti-contrabando; para así de esta manera lograr examinar cual ha sido la efectividad de esta en la lucha contra este delito. Es significativo analizar primeramente las principales normas que regulan en Colombia la lucha contra el contrabando, así como también verificar cual ha sido el comportamiento de este en los últimos diez años para así poder identificar por qué las medias implementadas por medio de la ley en mención no han logrado disminuir o mitigar este delito. Por otro lado, es importante examinar la implementación y desarrollo de la ley 1762 de 2015 respecto a la lucha contra el contrabando debido a que permitiría entender las medidas que se están efectuando y establecer otras estrategias más efectivas y contundentes de control y prevención de esta actividad desleal; focalizando de este modo los esfuerzos en las áreas de mayor riesgo. De la misma manera se pretende analizar la efectividad de la ley objeto de investigación para poder evaluar los efectos que ha causado e identificar los posibles vacíos legales que tiene la misma, los diferentes desafíos que persisten proponiendo soluciones concretas para mejorar su aplicación y fortalecer la lucha contra este fenómeno así como lo sugieren Herrera y Castiblanco (2022) “La lucha contra el contrabando no solo implica la vigilancia de los aspectos contemplados en la Ley 1762, sino también la identificación continua de lagunas legales que posibiliten prácticas económicas y comerciales fraudulentas que puedan perjudicar las arcas estatales”.(p.58). Para estos investigadores no basta con perseguir y sancionar los delitos ya identificados; para ellos es

esencial desarrollar una mayor astucia y estar al tanto de las nuevas modalidades de fraude que los malhechores desarrollan para explotar el sistema. Esta investigación es pertinente debido a que si bien; la ley 1762 de 2015, es una herramienta crucial para frenar este problema que no solo afecta al estado sino a la sociedad en general las sanciones que esta tipifica no son lo suficientemente fuerte como para desincentivar hasta el momento esta actividad desleal. Al identificar esta falencia se pueden proponer reformas a la ley para aumentar las penas, agilizar los procesos judiciales y garantizar la aplicación efectiva de las sanciones también se puede implementar un sistema de multas más proporcional al valor de la mercancía y al impacto económico del delito.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar el marco normativo colombiano que regula la lucha del contrabando y la implementación y desarrollo de la ley 1762 de 2015 en los últimos diez años; para lograr un análisis de la efectividad de la misma en la lucha contra este delito.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar las principales normas que regulan en Colombia la lucha contra el contrabando.
- Examinar la implementación y desarrollo de la ley 1762 de 2015 en los últimos diez años.
- Analizar la efectividad de la ley anti- contrabando en la lucha contra este delito.

2. Capítulo I: Identificar las Principales Normas que Regular en Colombia la Lucha Contra el Contrabando

El delito de contrabando, independientemente a su tratamiento desde el derecho penal, es considerado, así mismo, como un problema que genera graves consecuencias fiscales, económicas y sociales, lo que ha motivado a la estructuración de un conjunto de normas jurídicas con el fin de prevenir, controlar y sancionar esta práctica desleal. Este andamiaje reglamentario constituye la respuesta del Estado a un fenómeno que afecta indiscriminadamente el recaudo tributario, así como el desempeño de la economía y se entrelaza con otras formas de criminalidad organizada.

El primer paso, indispensable, que se dará en este capítulo será conocer y comprender el marco legal que soporta o sustenta la política anti contrabando en Colombia, el cual permitirá analizar de manera más rigurosa la ley 1762 de 2015, así como su aplicación y los resultados que por medio de esta se han obtenido.

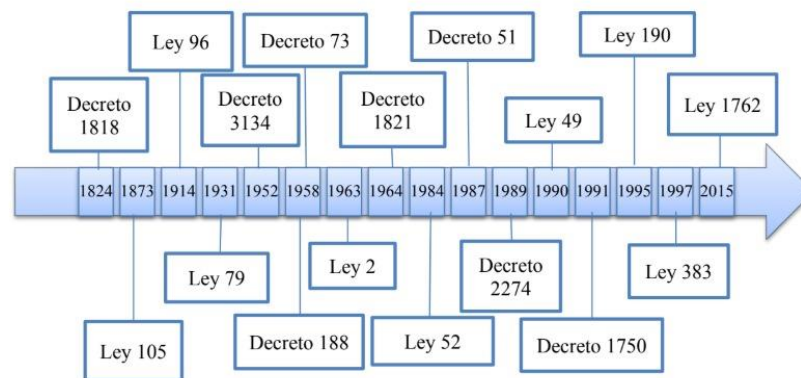
El objetivo del presente capítulo es identificar y describir el grupo de normas que conforman el fundamento jurídico que ayuda a combatir el contrabando en el país. Se pretende dejar claro, y de manera ordenada, la estructura penal y sancionatoria de la ley objeto de estudio, articulación de la ley con el régimen aduanero y las competencias de las distintas entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar el contrabando.

Es importante dejar por sentado que este capítulo se centrara exclusivamente en el “deber ser” de la ley anticontrabando; es decir, se mostrará el marco normativo tal como está establecido, registrando así las bases conceptuales y legales que son fundamental para realizar el análisis crítico y de eficiencia en los dos capítulos siguientes.

2.1 Antecedentes del Marco Normativo

Son muchas las leyes que han soportado a lo largo de la historia la problemática del contrabando en Colombia, así como lo muestra Muriel y Acosta (2020) en la siguiente figura:

Figura 1. *Evolución del marco legal del contrabando*



Nota. Datos sobre la subfacturación de mercancías en Colombia. Adaptado de "La subfacturación de mercancías como expresión del delito de contrabando y sus efectos en Colombia para 2016," por Muriel y Acosta (2020), Revista CIES Escolme, 11(2), p. Copyright 2020 por la Fundación Universitaria Escolme.

Como lo ilustran estos autores, la lucha frente al fenómeno del contrabando en Colombia ha representado un esfuerzo persistente y progresivo, evidenciado en un extenso corpus normativo que ha sido adaptado a las fluctuantes realidades económicas y sociales de la nación. En la evolución cronológica de las leyes y decretos promulgados, desde el principio de la república hasta el presente, se evidencia una tendencia indudable hacia la intensificación de las sanciones, la modernización de los controles y una visión cada vez más integral del fenómeno, vinculándolo con otras formas de criminalidad organizada.

Haciendo énfasis especialmente en la última norma previa a las reglas que están vigentes actualmente, la lucha contra el contrabando estaba dividida en dos corrientes:

- ✓ Contrabando como delito
- ✓ Contrabando como infracción administrativa con diferentes umbrales y consecuencias jurídicas.

2.1.1. Contrabando como delito

Aunque la Ley 599 de 2000 (Código penal) está vigente actualmente, es vital mencionar que con el pasar de los años se le han realizado varias modificaciones y adiciones; una de ellas, es la Ley 1762 de 2015 conocida como la Ley anticontrabando, que cambió específicamente la Ley 599 en la parte que trata sobre los delitos económicos y puntualmente lo relacionado con el contrabando, el cual estaba consagrado en la Ley 599 de 2000 como un delito, así como se puede verificar a continuación:

Figura 2 Estructura penal y sancionatoria antes de la modificación introducida por la Ley 1762 de 2015.

LEY 599 de 2000				
ARTICULO	DELITO	CANTIDAD	PRISION	MULTA
319	Contrabando	100 a 200 smlmv	3 a 5 años	300 a 1.500 smlmv
		>200 smlmv	5 a 8 años	1.500 a 50.000 smlmv
319-1	Contrabando de hidrocarburos y sus derivados	> 20 galones	3 a 5 años	300 a 1.500 smlmv
		> 80 galones	5 a 8 años	1.500 a 50.000 smlmv
320	Favorecimiento de contrabando	>100 smlmv	1 a 5 años	200 a 50.000 smlmv
320-1	Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos	> 20 galones	3 a 6 años	300 a 1.500 smlmv
321	Defraudacion a las rentas de aduana	>20 smlmv	5 a 8 años	20 Veces lo dejado de declarar
322	Favorecimiento por servidor publico	< 50 smlmv	4 a 8 años	1.000 a 50.000 smlmv
			inhabilitacion	
		>50 smlmv	9 a 13 años	1.000 a 50.000 smlmv
322-1	Favorecimiento por servidor publico de contrabando de hidrocarburos	< 20 galones	11 a 15 años	1.000 a 50.000 smlmv
			inhabilitacion	
		>20 galones	3 a 5 años	50 smlmv
			5 a 8 años	50 a 150 smlmv
			inhabilitacion	

Teniendo en cuenta la información que se muestra en la figura, se puede afirmar que para que el contrabando fuese considerado un delito debía superar las cuantías mínimas establecidas en el código penal (Ley 599 de 2000); cabe resaltar que, si el valor de la mercancía no superaba el umbral se consideraba una infracción administrativa. De la misma manera, sancionaba con pena de prisión a quien introdujera o extrajera mercancías del territorio colombiano por lugares no habilitados, o las ocultara, disimulara o sustrajera del control aduanero.

Haciendo un análisis más detallado de la información contenida en la tabla atrás inserta, se puede evidenciar que el código tipificaba de manera específica el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, haciendo alusión que el contrabando de estos productos impactaba de gran manera la economía del país, castigaba a quienes de manera indirecta ayudaban a cometer el delito de contrabando, existía una figura específica para el favorecimiento en el caso de los hidrocarburos, penalizaba a quienes usaban documentos falsos o alteraban la declaración aduanera para obtener beneficios. Las sanciones eran más graves cuando algún funcionario público participaba en el delito en mención e imponía un agravante específico cuando dichos servidores facilitaban el contrabando de hidrocarburos y sus derivados. Las consecuencias que sufrían las personas por cometer el delito de contrabando, si se encontraban culpables, son las que se encontraban consagradas en el código penal e ilustradas de manera más clara en la tabla (penas de prisión y multas penales).

Ahora bien; ¿qué pasaba si el valor de la mercancía que se intentaba introducir de manera ilegal al país por lugares no habilitados no superaba la cuantía o el umbral para ser considerado un delito por la Ley 599 de 2000?

En este caso hay que tomar la otra corriente donde el contrabando es considerado una infracción administrativa la cual estaba regulada por estatuto aduanero (Decreto 2685 de 1999) y

controlada por su respectiva autoridad aduanera (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN).

2.1.2 Contrabando como infracción administrativa

Aunque el decreto 2685 de 1999 reglamentaba las obligaciones, responsabilidades, procedimientos para importar, exportar, habilitaba lugares para introducir mercancías y de la misma manera sancionar por su incumplimiento tiene mucho que ver con la erradicación del contrabando ya que era el manual de operaciones que indicaba como se deben hacer las cosas legalmente, es decir, su función radicaba en colocar la reglas del juego, mientras que el código penal entra en acción precisamente cuando se violan de manera grave las reglas establecidas en este decreto.

En la legislación aduanera, que fungía en el año 2000, si las conductas no alcanzaban el umbral, el cual en esta época era bastante elevado para ser consideradas un delito según el código penal, eran sancionadas únicamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) toda vez que, al no cumplir con la cuantía, la sanción es netamente administrativa y las consecuencias por incumplir con las reglas de este decreto eran castigadas con:

- ✓ *Aprehensión:* Incautaban el bien como medida cautelar para definir la situación jurídica de la mercancía.
- ✓ *Decomiso:* La persona perdía definitivamente la propiedad de la mercancía a favor del Estado.
- ✓ *Multas:* Se imponían sanciones económicas.

Para los contrabandistas de esta época, que los sancionaran de esta forma era el costo de su negocio, es decir, esto era solo pérdida de dinero, equivalente a un mal día debido a que si tenían

éxito la próxima vez lo más probable era que su ganancia cubriría con creces la pérdida del cargamento que fue incautado. Con las limitaciones de este decreto, el infractor seguía en libertad con sus redes de contactos intactas y podía simplemente organizar el siguiente envío. La sanción no lo sacaba del "mercado".

Teniendo en cuenta lo anterior, el problema del contrabando se agudizaba más con el pasar de los días porque la ley 599 de 2000 permitía que grandes operaciones de contrabando fueran tratadas simplemente como faltas administrativas, sin que los responsables enfrentaran la justicia penal porque la cuantía para ser considerado como delito era tan alto que, si los descubrían perdían la mercancía, pero no iban a prisión y podían seguir operando. Esta fue la razón primordial para abrirle paso a la Ley anti- contrabando 1762 de 2015 la cual abordaremos en el punto siguiente.

2.2 La Ley 1762 de 2015 ("Ley Anticontrabando") como Nuevo Paradigma

Para el Estado colombiano, antes del año 2015, el contrabando era tratado como un simple problema fiscal y aduanero, era solo una infracción a las normas que regulan el comercio internacional o solo era fuga de impuestos. La Ley 1762 de 2015 cambia totalmente esa forma de ver las cosas y presenta un nuevo modelo donde el contrabando se considera realmente lo que es: una empresa criminal o crimen organizado que opera entre varios países y representa una amenaza grave para la economía y la seguridad del país; precisamente esta ley considera que el contrabando ayuda a sostener otras actividades ilícitas como el tráfico de drogas, haciendo uso de las mismas rutas, conexiones y beneficios.

Desde esta nueva perspectiva, la Ley anti-contrabando, da el salto más importante en los últimos años: Reconoce que el contrabando es un delito que da lugar al lavado de activos, lo que permite, tanto a la Fiscalía General de la Nación, como a la Unidad de Información y Análisis

Financiero (UIAF), no solo investigar el origen, forma de ingreso y legalidad de la mercancía introducida al país, sino también las riquezas, bienes y estructuras financieras que se han construido con ese dinero, aplicando una presión legal aún mayor sobre los delincuentes. Cabe destacar que ahora la libertad de la persona que comercia con contrabando puede resultar afectada con el juicio de responsabilidad penal que el contrabando conlleva, lo que cambia totalmente el balance entre riesgo y beneficio ya que esta ley baja muchísimo las cantidades y eleva las penas de prisión para que la conducta sea considerada un delito buscando instalar un desincentivo real y personal, así como lo veremos a continuación desde un punto de vista puramente legal.

2.2.1 Estructura penal y Sancionatoria de la ley 1762 de 2015 “Ley Anticontrabando”

Partiendo del objeto que tiene la ley 1762 de 2015, el cual es “modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursoas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y evasión Fiscal”, se realizó un análisis legal de la manera como está estructurada, determinando que la misma aumentó significativamente las multas y las penas de prisión, así mismo reduce drásticamente la cuantía mínima para que la conducta sea considerada delito; por ejemplo, se fijó en cincuenta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) el límite mínimo que una operación de mercancías pueda ser considerada contrabando, lo que permite disuadir y judicializar a más contrabandistas, amplía la responsabilidad a toda la cadena logística, se sanciona no solo a quien introduce la mercancía, sino también a quien la almacena, la vende, la distribuye o la compra, sabiendo su origen ilícito, se crea la figura del "favorecimiento y facilitación del contrabando", le da más poder a la DIAN, a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y a la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) para que trabajen mejor juntas y puedan investigar y atacar las fuentes

de dinero de las organizaciones criminales. También se introdujo la “inhabilitación para el ejercicio de arte, profesión u oficio, industria o comercio, sea de forma directa o indirecta en calidad de administrador de sociedad, entidad sin ánimo de lucro o cualquier tipo de ente económico nacional o extranjero” e, igualmente, se dispuso que la sanción impuesta no podía exceder los límites del artículo 51 del código penal y, por último, facilita la aplicación de la extinción de dominio sobre los bienes y recursos que se obtienen mediante el contrabando, atacando directamente el patrimonio de quienes cometen esta actividad ilegal.

Figura 3 Estructura penal y Sancionatoria de la ley 1762 de 2015 “Ley Anti contrabando”

LEY 1762 DE 2015				
ARTICULO	DELITO	CANTIDAD	PRISION	MULTA
4	Contrabando	>50 smlm	4 a 8 años	200% al 300%
		>200 smlm	9 a 12 años	200% al 300%
5	Contrabando de hidrocarburos y sus derivados	>20 <50 galones	3 a 5 años	150 a 750 smlmv
		>50 galones	4 a 8 años	300 a 1.500 smlmv
		> 80 galones	10 a 14 años	1.500 a 50.000 smlmv
		>1000 galones	12 a 16 años	1.500 a 50.000 smlmv
6	Favorecimiento y facilitacion del contrabando	>50 smlm	3 a 6 años	200% al 300%
		>200 smlm	6 a 10 años	200% al 300%
7	Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados	>20 <50 galones	3 a 5 años	150 a 750 smlmv
		>50 galones	4 a 8 años	300 a 1.500 smlmv
		> 80 galones	10 a 14 años	300 a 1.500 smlmv
		>1000 galones	12 a 16 años	300 a 1.500 smlmv
8	Fraude aduanero	>20 smlmv	8 a 12 años	1.000 a 50.000 smlmv
9	Favorecimiento por servidor publico	<50 smlmv	4 a 8 años	1.000 a 50.000 smlmv
			inhabilitacion	
		>50 smlm	9 a 13 años	1.000 a 50.000 smlmv
10	Favorecimiento por servidor publico de contrabando de hidrocarburos	<50 galones	5 a 9 años	1.000 a 50.000 smlmv
			inhabilitacion	
		>50 galones	10 a 14 años	1.000 a 50.000 smlmv
11	Lavado de activos	>500 galones	12 a 16 años	1.000 a 50.000 smlmv
		encubrir su origen ilicito, incurrirá por esa sola conducta	de 10 a 30 años	1.000 a 50.000 smlmv

Aunque la ley objeto de estudio sufrió significativos cambios Duque (2024) en su investigación menciona que “esta ley se ha convertido en un populismo punitivo debido a la falta de mecanismos adecuados y precisos para combatir el contrabando, y porque la mayor sanción no implica necesariamente una reducción del flagelo” (p. 48). Para este investigador no existe una política criminal verdadera que pueda eliminar parcialmente las malas consecuencias de ese castigo a largo plazo.

Teniendo en cuenta esta apreciación tan relevante, contraria a lo que se irá afirmar dentro del presente estudio, se puede asegurar que la ley 1762 de 2015 no es débil, al contrario, precisamente su mayor fortaleza aparente es lo robusta que es, sin embargo, aunque se vea y suene implacable, en el fondo carece de herramientas tecnológicas avanzadas como uso de big data, análisis de datos y todo el manejo de macro información realmente a contrarrestar este fenómeno.

De que sirve tener una condena de 12 años de prisión si el Estado no cuenta con buena tecnología para controlar la entrada y salida de las mercancías por las zonas de frontera, cuando no se cuenta con la capacidad de rastrear el dinero, cuando difícilmente se pueden identificar a los verdaderos dueños del negocio y así poder dismantelar las redes de lavado de activos y, peor aún, la ley puede ser muy fuerte pero si los políticos u oficiales que se encargan de aplicarla aceptan sobornos en lugar de hacer justicia, seguiremos como país perdiendo. En este punto, las sanciones no deberían ser el centro de atención ya que las causas que siguen agudizando el problema del contrabando son estructurales como la pobreza en zonas fronterizas y puertos marinos, falta de empleo formal, abandono estatal y una cultura de informalidad arraigada.

2.3 Articulación de la Ley 1762 de 2015 con el Régimen Aduanero Colombiano

Actualmente en Colombia el régimen aduanero esta soportado por el decreto 1165 de 2019 el cual contiene todas las reglas y disposiciones que regulan el comercio exterior, es decir, esta normatividad indica la manera legal como se puede introducir o sacar bienes del país. Su relación o articulación con la ley anti-contrabando, está basado en complementariedad y consecuencia. La legislación aduanera son las normas que incluyen las formas aduaneras en que se presenta el contrabando, mientras que la ley 1762 de 2015 castiga su vulneración, los delitos descritos en dicha ley no tendrían sentido sin las reglas que impone el estatuto, por ejemplo: habilitar lugares para importar la mercancía, obligación de pagar los tributos o presentar una declaración aduanera, entre otras.

Figura 4 *Relación de la Ley 1762 de 2015 con el Régimen Aduanero Colombiano*

RELACION DE LA LEY 1762 DE 2015 CON EL REGIMEN ADUANERO		
ESTATUTO ADUANERO (DECRETO 1165 DE 2019)		LEY ANTI CONTRABANDO (LEY 1762 DE 2015)
ANÁLISIS DE APLICACIÓN		
NATURALEZA JURÍDICA	Norma de carácter Administrativo.	Norma de carácter Penal.
FUNCION PRINCIPAL	Establecer el procedimiento y las formalidades para todas las operaciones de comercio exterior (el "deber ser").	Tipificar y sancionar penalmente las conductas más graves de contrabando, Evasión fiscal y Lavado de Activos
AUTORIDAD COMPETENTE	DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).	Fiscalía General de la Nación y Jueces Penales de la República.
AMBITO DE APLICACIÓN	Se aplica a toda operación de comercio exterior, sea para verificar su legalidad o para sancionar infracciones administrativas.	Se aplica selectivamente cuando la conducta cumple los elementos del tipo penal, principalmente el umbral de la cuantía.
HECHO	Cualquier incumplimiento a las formalidades aduaneras (errores, omisiones, mercancía no	La comisión de una conducta que supera el umbral de gravedad, principalmente una cuantía superior a 50 SMLMV.
TIPO DE CONSECUENCIA	*Aprehensión y Decomiso de la mercancía. *Imposición de multas económicas.	Sanción Penal: *Pena Privativa de la Libertad (Cárcel). *Inhabilitación para ejercer comercio.
OBJETIVO DE LA SANCION	Resarcir el daño fiscal y regularizar la situación de la mercancía. El foco está en el bien	Castigar al individuo y disuadir la comisión de futuros delitos. El foco está en la persona y su conducta.

Es vital tener en cuenta que el régimen aduanero sanciona las faltas menores con multas y el decomiso de la mercancía. Sin embargo, la Ley 1762 dice: "Si esa violación de las reglas del Estatuto supera la cuantía establecida deja de ser una simple falta administrativa y se convierte en delito" siendo el mismo estatuto la herramienta que ayuda a la fiscalía a probarlo demostrando que

la mercancía entro por un lugar no habilitado (trocha) o no existe una declaración aduanera para su legal introducción al territorio nacional.

Ahora bien, revisando la articulación de la Ley anti contrabando, con la legislación aduanera, se puede afirmar válidamente, que parece una maquina bien engendrada, sin embargo, mirándolo desde la realidad que vive Colombia, especialmente en las zonas de frontera, se presentan graves limitaciones y con respecto al funcionamiento de ley hay áreas grises. En efecto, la perspectiva como los legisladores están formulando las reglas, a menudo entran en conflicto con la realidad socioeconómicas de las fronteras. La ley 1762 de 2015 y el estatuto aduanero establecen un paradigma de legalidad formal, en una región donde la economía informal y el comercio transfronterizo han constituido el motor de la subsistencia por generaciones. Para muchas familias, que habitan en las fronteras, lo que hoy se conoce en la legislación como “contrabando” se traduce sencillamente como una actividad comercial que actualmente, con la rigidez de la articulación jurídica, puede transformar fácilmente a un comerciante tradicional en un delincuente de alto impacto, sujeto a penas de cárcel comparables a las de otros delitos graves. No hay espacio para la proporcionalidad o el contexto cultural y económico, ni consideración extrapenal para atender esta problemática.

Por otro lado, en la articulación de estas dos normas hay una delgada línea que es muy importante tocar y es la doble sanción; en efecto, si el contrabandista introduce por lugares no habilitados mercancías este podría enfrentar dos procesos al mismo tiempo con consecuencias graves. Por una parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) realiza un proceso administrativo en virtud del cual decomisa la mercancía, adelanta un proceso administrativo e impone la multa y, por otra parte, la Fiscalía General de la Nación, facultada por la ley 1762 de 2015, inicia el proceso penal para llevarlo a la cárcel. Aunque legalmente se sostiene que son

sanciones de diferente índole (administrativa y penal), para el infractor esto se percibe como una doble penalización por el mismo comportamiento. Desde una perspectiva de justicia material, resulta sumamente dudoso. La articulación produce un conjunto de castigos que puede ser excesivo y que viola el principio de non bis in idem (nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos). Teniendo en cuenta que el Estado Colombiano considera que las sanciones administrativas y penales tienen finalidades distintas surge el siguiente interrogante si la sanción administrativa en el caso de haber cometido el delito de contrabando es el decomiso y su finalidad es el castigo y disuasión, ¿no se está aplicando entonces una segunda sanción penal (la cárcel) por el mismo hecho, con la misma finalidad de castigar y disuadir? si se analiza desde la perspectiva del castigo real y efectivo que sufre la persona, si porque en la práctica, aunque el decomiso se disfraza de medida "administrativa" para "resarcir al fisco", la confiscación de mercancía actúa como un castigo severo. No es una mera compensación, la pérdida total del capital invertido en una operación comercial es un castigo económico devastador que tiene como objetivo ser disuasorio y punitivo. Su propósito no es únicamente recuperar un impuesto, sino sancionar al infractor para que él y otros no repitan la acción.

Aunque el Estado se base en que las sanciones son resarcitorias y retributivas y estas tengan fines diferentes en la práctica dichas sanciones comparten un objetivo esencial el cual es reprimir el comportamiento del contrabando. A pesar de que los mecanismos son distintos, la finalidad punitiva es la misma. Desde esta perspectiva, la acción del Estado es una única campaña represiva que se expresa en dos actos de castigo dirigidos a la misma persona por el mismo acontecimiento. La justicia material exige ponerse en el lugar de quien recibe la sanción, sin embargo, el sistema jurídico ignora la realidad la cual sería un doble enjuiciamiento para el posible infractor. Si lo miramos desde el punto de vista de un comerciante guajiro al que le decomisan su mercancía y

además lo privan de su libertad, la diferencia teórica entre sanción administrativa y sanción penal es irrelevante y hasta absurda ya que para él está siendo procesado y castigado dos veces por un mismo hecho. También cabe destacar que la norma utiliza la cuantía, es decir, el valor de la mercancía como criterio principal para diferenciar entre una infracción administrativa y un hecho punible (reproche penal), pero el valor no siempre es el indicador más preciso de la real amenaza de una red delictiva debido a que las organizaciones criminales tienen la capacidad de diversificar sus operaciones y efectuar varios envíos de menor valor esta modalidad ilegal es comúnmente identificada como el "contrabando hormiga" con el fin de mantenerse constantemente por debajo del límite penal y así poder mover en total millones de dólares. Como la legislación esta tan enfocada en la cuantía, por operación y sencilla logística, fácilmente puede ser burlada por los delincuentes más astutos mientras que impacta con fuerza al comerciante mediano que lleva a cabo una única operación.

2.4 Identificación de Normativa Conexa

El contrabando no es un crimen independiente. Su comisión y sus efectos se cruzan con numerosas áreas del sistema jurídico, es por ello que es esencial examinar las normas que funcionan en conjunto con la Ley 1762 de 2015, especialmente aquellas que se ocupan de las repercusiones fiscales y el destino de las ganancias ilícitas, para entender la respuesta integral del Estado.

2.4.1 Estatuto Tributario

El Estatuto tributario en Colombia es una herramienta base por medio del cual los entes territoriales dan cumplimiento a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política

Colombiana “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, de tal manera este Estatuto reglamenta las tarifas y los procedimientos con los que los contribuyentes pagan sus impuestos.

El sistema fiscal de Colombia se fundamenta en el Decreto ley 624, promulgado en 1989 y su relación con el contrabando es directa y esencial porque este último, en su esencia, constituye un método de evasión tributaria a gran escala, siendo esta el principal impulso económico de los contrabandistas.

La evasión de impuestos aduaneros como el Impuesto sobre las ventas (IVA) y el arancel generan un detrimento directo a las finanzas públicas y una competencia desleal contra los comerciantes que sí cumplen con esta obligación ya que según lo señalado en el Estatuto tributario específicamente en su libro tercero toda importación debe estar gravada por el impuesto del IVA la cual si se introduce por lugares no habilitados por la Dian como contrabando se evade el pago de este impuesto. De la misma manera el Estatuto requiere que se emitan facturas para casi todas las operaciones comerciales. Por su propia naturaleza, la mercancía de contrabando no tiene una factura de venta legítima ni el documento correspondiente para la importación, la ausencia de estos documentos soporte es la prueba clave de que es mercancía ilegal lo que impide registrar estas entradas de bienes al circuito de la economía formal.

En cuanto al funcionamiento articulado de la Ley 1762 de 2015 con el decreto ley 624 de 1989 es importante tener en cuenta que su relación se basa en una causa y una consecuencia donde el Estatuto tributario siendo la causa te dice "Es necesario que usted declare y pague dos impuestos, el IVA y el arancel, para que pueda importar esta mercancía de manera legal", esta sería su obligación tributaria. Mientras que la Ley anticontrabando en consecuencia de evadir el pago de los impuestos en mención e ignorar deliberadamente no declarar la mercancía y el valor de esta

supera la cuantía 50 salarios mínimos, no solo tiene una deuda con la DIAN, sino que ha perpetrado un delito denominado contrabando.

La implementación de estas dos normas en la práctica genera un sistema que, al perseguir una legalidad fiscal idealizada, puede volverse insensible a la realidad, ya que su desmedida aplicación puede ser perjudicial para el desarrollo económico y social de las regiones que pretende regular. Dicha implementación funciona como un gatillo; si se supera la cantidad, se inicia el procedimiento penal el cual no considera en absoluto la intencionalidad, el contexto ni la magnitud de la persona que lleva el bien. Al contrario, este sistema pone en el mismo saco a un miembro de una red criminal transnacional que importa sistemáticamente contenedores y a un comerciante local Guajiro que realiza una única operación de mayor cuantía para abastecer su negocio durante meses. La ley 1762 de 2015 debido a que se apoya en la inflexibilidad del Estatuto Tributario, no considera el impacto social ni discrimina si la acción penal a ejecutar desmantela una red criminal o simplemente destruye un negocio familiar que da empleo local.

2.4.2 Legislación Sobre el Lavado de Activos

La interrelación existente entre el contrabando y el lavado de activos no solo es de manera circunstancial; es una relación conexas y complementaria, donde el contrabando produce el inconveniente principal de la delincuencia organizada el cual es la acumulación masiva de dinero en efectivo obtenido de manera ilícita o como resultado de actividades ilícitas, mientras que el lavado activo brinda la solución, es decir, integra dicho dinero en la economía legal.

La ley 599 de 2000 (código penal) explícitamente en su artículo 323 modificado por el artículo 11 de la Ley 1762 de 2015 menciona que comete el delito de lavado de activos “el que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre

bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”

El marco jurídico de Colombia reconoce la conexión explícita del Código penal y la Ley anticontrabando porque esta última no solo endureció las penas para el contrabando, sino que reconoció que este delito es una fuente grave de lavado de activos por lo cual entrelaza estas dos legislaciones con el fin de luchar una misma guerra contra las finanzas del crimen. Estos dos frentes no tratan solamente de atacar el acto de cruzar mercancías por la frontera, sino también de asfixiar económicamente a la organización criminal para evitar que goce de sus beneficios.

La articulación de estas dos normas no sería efectiva sin la ayuda de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, la cual actúa como el cerebro del sistema. Cabe resaltar que esta entidad no investiga crímenes, sin embargo, se encarga de centralizar y examinar información financiera delicada, por ejemplo, los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).

Si la UIAF encuentra un patrón de lavado de activos vinculado a un contrabandista famoso de la zona, elabora un informe de inteligencia y lo envía a la Fiscalía, la misma que actúa como el "brazo ejecutor" que, por medio de la inteligencia de la UIAF y su propia investigación, imputa cargos al delincuente.

Es importante mencionar que según la ley 526 de 1999 que soporta la creación y objeto de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, establece que esta unidad administrativa especial es de carácter técnico y debe estar adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su función como lo indica el artículo 3 es meramente analítica es decir centralizar, sistematizar y analizar la información que recibe con el fin detectar una posible operación de lavado de activos la cual la misma ley ordena por medio del artículo en mención que esta unidad lo comunique a la Fiscalía General de la Nación. En este punto en donde se entrelazan o nace la articulación de estas entidades donde la UIAF provee la inteligencia financiera, y la Fiscalía la utiliza para iniciar la investigación penal.

2.4.3 Código de Extinción de Dominio

Según La Ley 1708 de 2014 en su artículo 15, la extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, y consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado. La misma tiene por objetivo declarar la pérdida de la propiedad sobre los bienes obtenidos o utilizados en actividades ilícitas, siendo esta la herramienta más potente del gobierno nacional para dismantelar las organizaciones criminales a nivel económico.

Es importante tener en cuenta que la extinción de dominio no es una pena, sino una consecuencia patrimonial que está orientada hacia los bienes y no en contra del individuo, por lo tanto, funciona de manera independiente, aunque complementaria a la Ley 1762 de 2015. La Fiscalía General de la Nación tiene la facultad de solicitar una condena y simultáneamente emprender un procedimiento de extinción de dominio para despojar al contrabandista de todos sus bienes ilícitos. La Ley 1708 de 2014 en su artículo 16 menciona cuales son las cuales para declarar extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en nuestro caso de estudio relacionados con el delito de contrabando, por ejemplo:

Numeral 1: "Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita." Esta es la causal más evidente que se relaciona con el contrabando ya que se refiere a la ganancia obtenida por cometer este delito.

Numeral 2: "Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita."

La mercancía de contrabando, aunque normalmente sea decomisada por la DIAN por medio del Estatuto aduanero lo cierto es que a través de este numeral el estado tiene un instrumento adicional y diferente para declarar la pérdida de propiedad sobre sus bienes. Es decir, la mercancía física cuya introducción o comercialización configura el delito. Entender la importancia de este numeral es esencial ya que permite identificar que el decomiso y la extinción de dominio son figuras jurídicas diferentes en su naturaleza, finalidad y consecuencias. A continuación, se muestra la diferencia de cómo funcionan.

Figura 5 *Diferencia entre decomiso y extinción de dominio*

IDENTIFICACION DE LA REFERENCIA ENTRE DECOMISO Y EXTINCION DE DOMINIO		
Criterio	Decomiso Administrativo (DIAN)	Extinción de Dominio (Fiscalía/Juez)
Naturaleza Jurídica	Es una sanción administrativa. Un castigo puesto por la DIAN por violar una norma del procedimiento aduanero.	Es una acción judicial real (in rem). No es un castigo a la persona, sino una acción contra el bien para declarar que ha perdido su legitimidad.
Finalidad	Sancionar la infracción aduanera y regularizar la situación fiscal de la mercancía.	Declarar la pérdida del derecho de propiedad porque el bien es de origen o destinación ilícita.
Consecuencia (Efecto sobre la Propiedad)	El propietario pierde la titularidad como castigo.	El Juez declara que el propietario nunca tuvo un derecho legítimo que merezca la protección del Estado. Es una consecuencia de la ilicitud del bien.

Continuando con el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014: Numeral 3: "Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas".

Esta causal está relacionada directamente al lavado de activos que proviene del contrabando. Por ejemplo, si es dinero en efectivo, producto directo de la actividad ilícita, se ingresa en el sistema financiero y después se emplea para adquirir acciones o fundar una empresa legal, está experimentando una "transformación". Como este nuevo activo proviene de una actividad ilícita, la ley permite su persecución.

Numeral 4: " Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas".

Esta una de las causales más poderosas y de mayor aplicación en lo relacionado con el delito del contrabando debido a que permite al Estado la persecución de bienes que, pese a que pudieron ser comprados de manera legal, se utilizaron para cometer el crimen. Sin importar de quien sea el bien, si se demuestra que estos bienes se utilizan en la cadena de contrabando, corren el riesgo de ser extinguidos.

3. Capítulo II: Examinar la Implementación Y Desarrollo de la Ley 1762 de 2015 en los Últimos Diez Años

La ley 1762 de 2015 concebida como un hito en la batalla contra el contrabando, transformó el paradigma, al pasar de un enfoque meramente fiscalista, a una estrategia integral de seguridad nacional para dismantelar las economías criminales que amenazan el orden económico y social del país. Es indispensable ir más allá del análisis de su texto y entrar al estudio de su implementación, desarrollo y resultados, cuando se cumple una década desde la promulgación.

El propósito principal de este capítulo es analizar cómo se ha concretado dicha promesa en los últimos diez años. Se pretende examinar la discrepancia entre el diseño normativo, que aspira a una alta eficacia en la sanción, y la realidad de su aplicación operativa, especialmente en territorios donde las dinámicas transfronterizas son complicadas, como es el caso del departamento de La Guajira. No se trata únicamente de comprobar si la ley se ha hecho cumplir, sino también indagar sobre su verdadero impacto, eficacia y los cambios que ha ocasionado no solo en las instituciones del Estado, sino también en las redes delictivas mismas.

Para ello, en primer lugar, se revisarán los roles institucionales como el de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Policía Fiscal y Aduanera POLFA, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF con el fin de evaluar el fortalecimiento y la articulación real entre las mismas. Del mismo modo, también se revisarán los diferentes procedimientos operativos que estas llevan a cabo.

En segundo lugar, se analizarán las diferentes estrategias y planes de acción anti contrabando.

En tercer lugar, se examinará el impacto cuantitativo de la ley, analizando las estadísticas de aprehensiones, procesos de extinción de dominio y judicializaciones por los delitos de contrabando y lavado de activos conexos, comparando el escenario pre y post 2015.

Finalmente, desde una perspectiva crítica, se explorarán los obstáculos y desafíos persistentes, las consecuencias no previstas y las estrategias de adaptación de las redes criminales frente a este nuevo andamiaje normativo, cuestionando si el endurecimiento punitivo se ha traducido en una disminución efectiva y sostenible del fenómeno.

Este análisis no solo buscará medir el éxito o fracaso de la ley, sino comprender las complejidades de su implementación en el terreno y sus verdaderas implicaciones para la política criminal del Estado colombiano.

3.1 Roles institucionales y estrategias aplicadas en la prevención del contrabando

La lucha contra el contrabando en Colombia se basa en un modelo de colaboración entre cuatro instituciones, cada una con roles claramente definidos pero que dependen unos de otros y contribuyen desde diferentes perspectivas con habilidades particulares para abordar el problema.

La intervención independiente de una entidad única ya sea la DIAN, la POLFA, la Fiscalía o la UIAF, para contrarrestar el contrabando es notablemente insuficiente por la complejidad de este problema que en principio funciona como una simple infracción aduanera hasta transformarse en el motor financiero de complejas redes de criminalidad organizada, la cual demanda una respuesta estatal que sea simultáneamente multifacética y coordinada.

Por lo anterior la exigencia de una acción conjunta no constituye una elección discrecional, sino una obligación jurídica cuyo fundamento radica en los principios fundamentales de la Constitución Política. El artículo 209 de esta carta magna establece de manera textual que "La

función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía, celeridad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones." y, crucialmente, añade: "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado." De la misma manera el artículo 113 aunque establece la separación de las ramas del poder público, prescribe su interdependencia funcional. Señala que los diferentes órganos del Estado "tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

Teniendo en cuenta lo establecido en dichos artículos se puede decir que la coordinación o articulación de las entidades como la DIAN, POLFA, La Fiscalía y la UIAF es un mandato constitucional, es decir, no es una sugerencia sino una orden. Esto implica que dichas entidades tienen la obligación jurídica de alinear sus estrategias, compartir información y prevenir acciones contradictorias. La rama ejecutiva (DIAN, la UIAF y la POLFA) debe colaborar armónicamente con la rama judicial (Fiscalía) esto quiere decir que las investigaciones de la DIAN deben constituir un recurso valioso para la investigación penal de la Fiscalía, y la inteligencia de la UIAF debería contribuir a ambas investigaciones. Por definición, la lucha contra el contrabando constituye un fin del Estado, dado que tiene como objetivo salvaguardar el orden público económico y la seguridad fiscal. A continuación, se detallan los roles institucionales y las estrategias aplicadas.

3.1.1 El Rol de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

Teniendo en cuenta lo que menciona el artículo 338 de la Constitución política colombiana estipula que únicamente los concejos, las asambleas y el Congreso tienen la autoridad para aplicar contribuciones tributarias y así mismo establece el principio de legalidad tributaria, lo que significa que no puede existir un impuesto si no existe una ley que lo establezca. El Estado se fundamenta

en su poder para financiarse a través de tributos, los cuales, a nivel nacional, se apoya en la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales DIAN que es la entidad que utiliza para ejercer su autoridad, la cual tiene la responsabilidad de gestionar y recaudar los tributos establecidos por el congreso.

Por otro lado, el artículo 95 numeral 9, que viene siendo la fuente de la obligación sustancial que se asegura mediante el recaudo que detenta la DIAN, conforme lo dispuesto en el artículo anterior establece el deber del ciudadano de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN existe para hacer cumplir este deber constitucional.

Según el artículo 2 de la constitución, los objetivos del Estado son "servir a la comunidad, fomentar la prosperidad en general y asegurar el cumplimiento de los derechos, deberes y principios" para lograrlo el Estado necesita recursos los cuales son obtenidos por medio del pago de los de impuestos siendo la DIAN el principal instrumento utilizado por la nación para recaudar esos recursos y salvaguardar la economía del país, con el objetivo de fomentar dicha prosperidad.

El rol aduanero y tributario que desempeña la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Dian y sus facultades de control y sanción se encuentra consagradas en su más importante decreto 1742 de 2020 que establece la forma como se estructura y organiza esta entidad y de la misma manera define su propósito como coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado y la protección del orden público económico nacional. En el decreto en mención se detallan las funciones de sus diferentes direcciones, incluidas las de Gestión de Aduanas y Fiscalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental mencionar que el papel de la Dian va más allá de ser un simple recaudador debido a que en términos teóricos, dicha entidad es el corazón y

el cerebro de la supervisión aduanera actuando como un hábil administrador del riesgo. De ello, la importancia de la DIAN en el sistema anticontrabando, objeto del presente análisis.

Su implementación en la práctica radica en examinar en tiempo real las declaraciones de importación y los manifiestos de carga por medio de sistemas informáticos modernos como el Muisca y ahora el Syga, de la misma manera emplea un sistema de gestión de riesgos que permite perfilar las operaciones y las categoriza en canales de aforo; por color verde, que representa el levante automático; naranja, que significa revisión documental; o rojo, que implica inspección física. Esta selectividad es fundamental, porque resulta físicamente imposible examinar la totalidad de la carga que entra al país.

Sin embargo, pese a la implementación de sistemas modernos la capacidad de inspección no intrusiva (escáneres) en las zonas primarias como puertos y aeropuertos es restringida, lo que causa que sea necesario confiar en las inspecciones físicas, que son ineficaces y además lentas la cual vulnera los objetivos de “Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, fomentar uso de tecnologías y propender por la adopción de procedimientos simplificados” así como también los principios como el de eficiencia, eficacia y celeridad tipificados en la Ley Marco de Aduana 1609 de 2013. En este punto también cabe mencionar que el control aduanero en fronteras terrestres con porosidad, como la de La Guajira es casi insignificante lo que causa que la mercancía pueda cruzar por cientos de pasos informales como las llamadas "trochas".

Es importante mencionar que, aunque ingrese mercancía de manera irregular por las trochas bajo la modalidad de contrabando abierto, las redes criminales más sofisticadas crean empresas fachada, presentan declaraciones de importación con precios subfacturados, clasifican la mercancía en partidas arancelarias incorrectas o declaran menos cantidad cometiendo así el delito

de contrabando técnico el cual según la DIAN 2020 en su estudio del panorama del contrabando en Colombia es el más utilizado.

Con relación a esta realidad la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN no cuenta con las herramientas tecnológicas adecuadas y el recurso humano suficiente y altamente especializado para revisar manualmente una fracción de ese universo de datos para contrarrestar esta modalidad de fraude que es mucho más compleja. Debido a la ineficiencia de los sistemas tecnológicos de filtrar el riesgo, la DIAN se ve forzada a recurrir a la inspección física (canal rojo) la misma que es realizada por un funcionario, lo que imposibilita la identificación del contrabando técnico ya que un inspector no tiene la capacidad de conocer el precio real de miles de productos y además hace más lento y costoso el comercio legítimo, lo cual castiga a los empresarios que sí respetan la ley. El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3975 del 8 de noviembre de 2019 "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial" acepta que el Estado presenta una madurez analítica baja, lo cual significa que recopila datos, pero no cuenta con la tecnología (Big Data, IA) ni con el talento humano necesario para analizarlos y prever malas conductas.

Que la decisión si un contenedor de mercancías es inspeccionado o no, o si la valoración declarada es aceptada, quede bajo la discrecionalidad de un funcionario abre la posibilidad de que el sistema sea vulnerable a la corrupción ya que se convierte en un punto que da pie al soborno. A diferencia que si se usan las herramientas tecnológicas para perfilar el riesgo el procedimiento se haría de manera objetiva y rápida reduciendo las oportunidades de corrupción.

La incapacidad de la DIAN para detectar la modalidad de contrabando técnico se debe a la falta de tecnología de punta ya que sus bases de datos no poseen precios de referencias mundiales y tienen ausencia de la inteligencia artificial para cruzar en tiempo real la información de la

declaración con el valor de mercado del producto. En concordancia con esto, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3975 del 8 de noviembre de 2019 "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial" critica que la información gubernamental está dividida en "silos" y que las entidades no pueden cruzarla ni compartirla automáticamente en tiempo real. Que existan estos silos de información significa que cada entidad estatal como la DIAN, Cámara de Comercio, la UIAF y las Superintendencias posee solo una pequeña parte de la información de la persona o la red criminal, por lo tanto, esta persona o red delincuencial puede mostrar una versión diferente de apariencia de legalidad a cada de ellas. Puede en su defecto registrar una empresa fachada que es formalmente valida; presentar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales una declaración de importación que, de manera aislada, no genera sospechas; y ejecuta transacciones financieras que, de manera individual, no representan una operación inusual.

La ausencia de una plataforma tecnológica unificada que permita la integración y análisis en tiempo real de cada una de las versiones que muestran las redes criminales es el principal problema que evidencia el CONPES 3975 porque si la información está dividida en silo es completamente imposible generar una alerta predictiva debido a que el sistema no está parametrizado y es incapaz de formular preguntas de manera automática como por ejemplo ¿Cuál es el motivo por el cual una empresa recién creada, sin antecedentes fiscales ni financieros, está llevando a cabo una importación de gran magnitud de un producto que no se alinea con su objetivo social? Al no establecer una conexión entre estos puntos, el Estado se vuelve insensible al patrón generalizado, facilitando así el florecimiento de la legalidad de fachada. Por lo tanto, esta brecha de interoperabilidad no constituye un mero fallo técnico; constituye el agujero negro que subvierte la eficacia de todo el sistema de control, haciendo que la persecución del crimen organizado

dependa de la casualidad y no de la inteligencia que se podría generar con los datos que el propio Estado ya posee.

Otro documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES específicamente el 3982 de fecha 13 de enero de 2020 "Política Nacional Logística" que, si bien su objetivo es mejorar la competitividad del país, su diagnóstico (Sección III) es, en la práctica, un inventario detallado de las fallas y debilidades del sistema de control de comercio exterior colombiano.

Aunque este CONPES no realice una crítica directa hacia la DIAN, si analiza al entorno de control dentro del cual esta entidad se desenvuelve. En el CONPES 3982 la demora en los procedimientos de inspección y levante de la carga es objeto de crítica debido a que en la comparación de datos utilizando indicadores como el Doing Business del Banco Mundial se demuestra que el tiempo empleado para la nacionalización de una mercancía en Colombia es notablemente superior al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta lentitud, que ha sido reconocida por el Estado, constituye una vulnerabilidad de importancia crítica ya que un sistema lento y congestionado se caracteriza por ser predecible y susceptible de manipulación por lo tanto las redes delictivas se benefician de un puerto saturado, la presión derivada de la evacuación de carga es considerable, lo que disminuye la rigurosidad de las inspecciones de la misma manera esta demora se transforma en un factor susceptible de ser gestionado. El pago de soborno para una inspección de un contenedor o para una inspección superficial se convierte en una alternativa atractiva tanto para el individuo corrupto como para el funcionario.

El documento CONPES 3982 en mención también señala que Colombia ostenta un porcentaje elevado de inspecciones físicas en comparación con naciones con mayor eficiencia.

Esta situación representa un indicador inmediato de un sistema de gestión de riesgos débil, incapaz de filtrar de manera eficiente las operaciones de bajo riesgo dejando al descubierto que el Estado no confía en sus propios sistemas de información porque demuestra que su entidad intermediaria tiene una elevada dependencia de la inspección física, optando por métodos más caros, ineficaces y lentos, lo que afecta no solo al comercio legal, sino que, como ya hemos expuesto, la inspección física es ineficaz para descubrir el contrabando técnico: un inspector no tiene la capacidad de comprobar el valor auténtico de miles de productos lo que fomenta la corrupción.

Cabe también resaltar que según lo descrito en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3982 "Política Nacional Logística", las deficiencias inherentes al sistema del control aduanero realizado por la DIAN no constituyen una suposición, sino un problema estructural diagnosticado por mismo Estado y que las mejoras tecnológicas y de eficiencia que el país requiere para incrementar su competitividad son exactamente las mismas que requiere para reducir el contrabando técnico.

Las debilidades estructurales del modelo de control aduanero colombiano también son identificadas por uno de los organismos de análisis de políticas públicas más importantes del mundo la cual es La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE que en su informe "Estudios Económicos Colombia Octubre 2019" critica la complejidad y la falta de agilidad de los trámites aduaneros lo cual se debe a la falta de un sistema de riesgos inteligente y automatizado, lo que obliga a la DIAN a depender de la inspección física, que es el método más lento; por tal razón, recomienda acelerar los procedimientos mediante el uso de herramientas digitales promoviendo así ese enfoque basado en la gestión inteligente de riesgos donde el sistema sea más eficiente, concentrando sus recursos únicamente en las operaciones de altísimo riesgo, perfilándolas por medio de un sistema tecnológico avanzado.

3.1.2 El Papel Operativo de la Policía Fiscal y Aduanera POLFA

La Policía Fiscal y Aduanera conocida como la POLFA es la entidad operativa y la fuerza de reacción del Estado en la lucha contra el contrabando. Su función es esencial y compleja, ya que funciona como el mecanismo que fusiona el control administrativo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN con la persecución penal de la Fiscalía.

Su labor se desarrolla en un doble enfoque los cuales son:

- ✓ Interdicción de mercancías: se basa en interceptar o detener las mercancías para revisar que cumplan con los requisitos para ser transportadas dentro del territorio, patrullar las trochas o caminos informales e inspeccionar bodegas cuando existan indicios o sospechas de contrabando.

- ✓ La investigación judicial: Mientras que la interdicción se enfoca en la mercancía; posible contrabando, la investigación judicial se enfoca en el sujeto, es decir los crímenes con el fin de desintegrar las estructuras delictivas que se benefician de esta práctica.

Este enfoque tiene como objetivo identificar a cada integrante de la red con el propósito de comprender su estructuración para poder cortar cabezas. Cabe destacar que en este enfoque el objetivo no solo es decomisar, sino castigar aquí la POLFA, actuando como policía judicial para la Fiscalía debe recopilar pruebas contundentes como documentos falsos, seguimientos e interceptaciones para demostrar la culpabilidad de los acusados en el tribunal.

Es importante mencionar que la función de la POLFA no es de carácter discrecional, sino que se deriva de un precepto jurídico explícito que establece su existencia, sus atribuciones y su interacción con otras entidades, como la Ley 633 de 2000 en su artículo 53 promueve la creación de la "Dirección de Policía Fiscal y Aduanera" dentro de la Policía Nacional, con la misión

específica y permanente de respaldar y apoyar a la DIAN en sus funciones de control y fiscalización. De la misma forma, el código de procedimiento penal (Ley 906 de 2004) fundamenta jurídicamente las facultades de investigación de la POLFA como lo analizaremos a continuación:

Figura 6 *Facultades de investigación de la policía fiscal y aduanera*

FACULTADES DE INVESTIGACION DE LA POLICIA FISCAL Y ADUANERA			
Ley 906 de 2004			
Artículo Clave	Título del Artículo	Rol o Función que Fundamenta	Explicación Práctica
Art. 200	Órganos	Jerarquía y Subordinación	Establece que la POLFA actúa bajo la dirección de la Fiscalía. El fiscal es el jefe de la investigación.
Art. 201	Órganos de policía judicial permanente	Competencia y Legitimidad	Designa a la Policía Nacional y sus dependencias especializadas (como la POLFA) como investigadores de delitos. Es su "licencia" para actuar.
Art. 205	Actividad de Policía Judicial.	Catálogo de Facultades	Describe qué pueden hacer: entrevistar, vigilar, seguir personas, recolectar pruebas, etc. Es su "caja de herramientas" operativa.

Según lo establecido en la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), el artículo que fundamentan la función y las actuaciones de la Policía Fiscal y Aduanera principalmente es el artículo 201 el cual se denomina Órganos de policía judicial permanente el mismo que establece qué entidades en Colombia tienen la responsabilidad constante de investigar delitos. Adicionalmente menciona que desempeñan esta función de manera permanente, es decir, la Policía Nacional mediante sus respectivas unidades especializadas. Teniendo en cuenta esto la Policía Fiscal y Aduanera es, en efecto, una de esas dependencias especializadas que conforman la Policía Nacional.

En consecuencia, su capacidad para desempeñarse como investigadora de delitos no se deriva de una legislación que la mencione por su nombre, sino que se deriva directamente de la

competencia general que este artículo confiere a la Policía Nacional. Este es entonces el respaldo jurídico que le da la legitimidad para actuar en todas las actuaciones, que tengan carácter fiscal y aduanero coordinadas por la DIAN.

Con relación a lo dispuesto en el artículo 200 este establece que los funcionarios públicos que desempeñan roles de policía judicial actúan bajo la supervisión y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, esto quiere decir que la POLFA no lleva a cabo investigaciones de forma autónoma, sino que es una extensión o brazo de un fiscal. El fiscal es responsable de la dirección del caso, establece la estrategia y dicta las acciones que la POLFA debe llevar a cabo.

Por otro lado, el artículo 205 de la misma ley consagra o muestra el que hacen, y lleva por título Actividad de Policía Judicial en la Indagación e Investigación este artículo describe todas las acciones que la Policía Fiscal y Aduanera puede realizar (allanamientos, colocar puestos de control, revisar mercancías, decomisar mercancías etc.) bajo la dirección o supervisión de un fiscal.

Aunque según lo planteado el rol operativo de la Policía Fiscal y Aduanera POLFA en la lucha contra el contrabando en Colombia es indispensable, paradójicamente este en realidad es limitado porque su modelo operativo y las circunstancias contextuales en las que opera manifiestan deficiencias significativas que ponen en duda su eficacia a largo plazo para dismantelar el problema del contrabando.

En efecto, la principal objeción dirigida al desempeño de la POLFA radica en la asimetría inherente a su lucha, la funcionalidad de este sistema se cuantifica y se evidencia mediante resultados tácticos y cuantificables, tales como el valor de las aprehensiones de mercancías y el número de capturas aunque esto proyecta una percepción de intervención estatal, este enfoque frecuentemente se focaliza en el eslabón débil de la cadena delictiva transportistas y pequeños comerciantes, entidades que son fácilmente sustituibles por las redes. Esta estrategia de

interdicción usada por la POLFA a pesar de ser necesaria, rara vez consigue impactar el núcleo financiero y las estructuras que lideran el contrabando, originando de esta manera un círculo vicioso de incautaciones que no materializa una desarticulación efectiva de los grupos delincuenciales.

Otro punto que pone endeble el desempeño de la Policía Fiscal y Aduanera es su alta vulnerabilidad a la corrupción debido a que el poder discrecional de sus funcionarios en las posiciones de control y en las investigaciones genera oportunidades que las redes de contrabando, con su considerable poder económico, explotan de manera sistemática. La corrupción no constituye una anomalía aislada, sino un peligro estructural que amenaza con transformar a la institución en un componente operativo del sistema que se busca contrarrestar. Según la institución Transparencia por Colombia en su último informe 2024 “índice de percepción de la corrupción IPC” (principal indicador global sobre corrupción en el sector público) Colombia entre 180 países evaluados ocupó la posición 92 con 39 puntos donde según los criterios de evaluación que un país obtenga 100 puntos es percibido como muy transparente, por debajo de 50 puntos el país enfrenta problemas graves de corrupción y 0 puntos el país se percibe como muy corrupto. La baja calificación de Colombia en el IPC 2024 (menos de 50 puntos) refleja un grave problema de corrupción en el país y la falta de avances significativos en su lucha. Siempre la corrupción, requiere de dos partes: quien paga por la peca y quien peca por la paga, como se dice coloquialmente.

3.1.3 Actuación de la Fiscalía General de la Nación

En el marco del esfuerzo del Estado para erradicar el contrabando, la Fiscalía General de la Nación FGN desempeña un papel crucial ya que es la entidad responsable de convertir una

infracción aduanera en un delito judicializado, transformando a los contrabandistas en criminales sentenciados. Su función no se limita a la operatividad terrenal, sino que es estratégica y jurídica, dado que posee el monopolio de la acción penal. No obstante, su implementación práctica confronta retos estructurales que frecuentemente restringen la eficacia del sólido marco normativo.

La autoridad y la obligación de la FGN para investigar el contrabando se derivan de las fuentes más elevadas del sistema jurídico, estableciendo su función como director de la investigación y acusador ante los jueces por ejemplo el artículo 250 de la Constitución Política, fundamenta su existencia y así mismo le asigna la titularidad de la acción penal y el deber de investigar los hechos que revistan las características de un delito, convirtiéndola así en la única entidad que puede llevar a un contrabandista a juicio.

Respecto a su actuación la Ley 906 de 2004 específicamente en su artículo 200 (Código de procedimiento penal), define el “cómo” de su funcionalidad estableciendo que la Fiscalía es la entidad responsable de la dirección y coordinación de la investigación criminal, otorgándole la facultad de dirigir de manera funcional a la Policía Judicial (POLFA) para la recolección de pruebas mientras que la Ley 599 de 2000 (Código penal) establece el “qué” se persigue por parte de la Fiscalía, su intervención se focaliza en los tipos penales de contrabando (Artículo 319, modificado por la Ley 1762 de 2015), Lavado de Activos (Artículo 323) y Concierto para Delinquir (Artículo 340), lo que posibilita una acusación exhaustiva. Por último, como ya se ha mencionado la Ley 1708 de 2014 (código de extinción de dominio) le otorga a la FNG la facultad de iniciar la acción de extinción de dominio para perseguir el patrimonio de las redes criminales.

En cuanto a su despliegue estratégico en la práctica la Fiscalía General de la Nación ataca el fenómeno de contrabando desde tres escenarios:

1. *La judicialización del contrabando:* su principal función consiste en adquirir los informes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o de la POLFA, categorizarlos jurídicamente como delitos (cuando exceden la cuantía establecida) y elaborar un caso sólido para su presentación ante un juez.

2. *La persecución de los delitos conexos:* La táctica más eficaz empleada por la Fiscalía no se limita a acusar solo por el delito de contrabando, sino que vincula este delito con el lavado de activos con el objetivo de atacar también a las ganancias, de la misma manera vincula al delito de concierto para delinquir para atacar a toda la red criminal y de esta manera poder maximizar las penas y ejercer mayor presión sobre la organización.

3. *El ataque patrimonial:* En paralelo al proceso penal, se instaura el procedimiento de extinción de dominio con el objetivo de despojar a los delincuentes de los activos que constituyen su fundamento económico.

Pese a que la Fiscalía General de la Nación FGN dispone en la práctica de un arsenal normativo robusto, su efectividad real se encuentra limitada por diferentes obstáculos, uno de ellos es que esta entidad a menudo presenta insuficiencia de fiscales e investigadores especializados en el campo de los delitos económicos, aduaneros y financieros complejos, lo que conduce a casos mal estructurados que fracasan en los juicios frente a defensas técnicas que si tienen la experticia en el tema. En el caso puntual del contrabando técnico que se caracteriza por ser un delito aduanero, económico o quizás de cuello blanco, que se distingue por su sofisticación y dificultad para su comprobación ya que demostrar el dolo o la intención delictiva en una subfacturación o una clasificación arancelaria incorrecta demanda un nivel excepcional de pericia técnica y financiera que esta entidad claramente no tiene.

Un soporte que justifica lo antes mencionado es el informe del año 2024 de la Corporación de Excelencia en la Justicia que revela la ineficacia de la FGN, no solo en términos e indicadores de los juicios perdidos, sino en la incapacidad para conducir la mayoría de los casos a una fase de resolución judicial. Aunque se halla mencionado que uno de los obstáculos de esta entidad es que no tiene fiscales e investigadores especializados en el campo de los delitos aduaneros, económicos y financieros, lo cierto es que a través del análisis del informe, se evidencio que el principal obstáculo para la judicialización efectiva no es el juicio, sino la fase de indagación debido a que el 85,4% de los noticias criminales evacuadas en 2023 salieron del sistema por archivo y peor aún la principal causa para ser archivados los procesos según el dato del 52,7% es por la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo, es decir, increíblemente hay dificultad para poder identificar al delincuente, este dato en este punto es crucial ya que demuestra que la Fiscalía en delitos como el contrabando técnico, donde los responsables se ocultan tras empresas de apariencia falsa y complejas estructuras financieras, le sería casi imposible precisamente, identificar a los autores intelectuales.

Los datos estadísticos del informe de la Corporación de Excelencia en la Justicia corroboran una deficiencia sistémica en la capacidad de la investigación de la Fiscalía para superar la fase inicial, lo que quiere decir que la mayoría de los casos no alcanzan a ser estructurados de manera formal.

También es importante resaltar que para la escasa cantidad de casos que consiguen superar la etapa de indagación y alcanzar un juicio oral, la situación tampoco es alentadora debido a que el informe revela que la tasa de absolución general en juicio oral es del 56,3% en 2023, el mismo informe señala que esta tasa fluctúa en función del delito, siendo particularmente elevada en delitos que presentan complejidades probatorias, tales como la violencia doméstica (80,7%) o el

narcotráfico (67,1%), ojo aunque el informe no especifica la tasa correspondiente al contrabando, es plausible argumentar que, si la tasa general de absolución ya excede el 50% para un delito técnico que requiere una pericia financiera exhaustiva y la evidencia de una intención criminal “dolo” específica, la probabilidad de fracaso para la Fiscalía frente a defensas especializadas es previsiblemente aún mayor. En este mismo sentido, se debe destacar que en la Fiscalía General de la Nación, según el informe analizado, hay sobrecarga e inestabilidad laboral, para el 9 de febrero de 2024 la entidad agrupaba un inventario de más de 3 millones de noticias criminales activas y como si fuese poco de los 4.577 fiscales en el territorio nacional, poco menos de la quinta parte tiene nombramiento en propiedad aproximadamente el 18,5%, esto indica una elevada rotación del personal y una notable inestabilidad de los mismos.

En este panorama de abrumadora carga procesal y de personal predominantemente en provisionalidad, resulta estructuralmente inviable destinar los recursos y el tiempo necesarios para la elaboración de un caso sólido por contrabando técnico. El sistema está concebido para manejar un volumen considerable de denuncias, no para la investigación exhaustiva y especializada requerida para los delitos aduaneros económicos y financieros de alta complejidad.

Otro obstáculo que enfrenta esta entidad con referencia a contrarrestar el delito de contrabando es la priorización de los recursos, en Colombia, que es un país con un extenso historial delictivo como el narcotráfico, terrorismo y corrupción de alto nivel, el delito de contrabando, a pesar de su repercusión económica, no siempre se sitúa en la posición de prioridad de la Fiscalía es por ello que los recursos de investigación, tecnología y humanos de mayor calificación suelen ser asignados a los delitos con mayor visibilidad mediática o presión política como el homicidio, el secuestro, o la corrupción. Haciendo un análisis del documento “direccionamiento estratégico 2020-2024” implementado por la Fiscalía, se evidencio la definición de focos de investigación o

ejes estratégicos que representan la mayor proporción de capacidad institucional donde las prioridades están centradas en los delitos que afecten:

✓ *Prioridad 1:* La seguridad ciudadana. (homicidios, violencia intrafamiliar, delitos sexuales y hurto violento).

✓ *Prioridad 2:* Crimen organizado de alto impacto. (narcotráfico, minería ilegal terrorismo urbano etc)

✓ *Prioridad 3:* lucha contra la corrupción.

Teniendo en cuenta esto el mismo plan estratégico de la FGN muestra que el delito del contrabando no figura como eje estratégico primordial, al contrario, viene siendo un propósito secundario y derivado de la persecución de otros crímenes, en la página 36 de este mismo plan estratégico “persecución de bienes al crimen organizado” el contrabando es reconocido como una fuente de riqueza para los delincuentes, sin embargo, no se le asigna una categoría de prioridad propia, la táctica que se establece en este contexto es la de perseguir las finanzas, un objetivo general que se aplicaría a cualquier tipo de actividad delictiva.

finalmente, conforme a su plan estratégico, la Fiscalía le dice al país hay que enfocarse en la investigación y el proceso judicial del narcotráfico, la minería ilícita y los homicidios y como parte de esta lucha, también se emprenderá un ataque a las finanzas de dichas redes, que en ocasiones podrían provenir del contrabando.

3.1.4 El Rol de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF

El fundamento legal de la UIAF establece de manera explícita su mandato caracterizándola como una entidad técnica con una misión específica y limitada. La Ley 526 de 1999 pilar y norma creadora de esta entidad le atribuye también su objetivo funcional el cual es prevenir e identificar

operaciones de Lavado de Activos (LA). El artículo 3 de la ley en mención confiere a la entidad la responsabilidad primordial de centralizar, sistematizar y analizar la información adquirida y la obliga a transmitir sus descubrimientos a la Fiscalía, estableciendo así el camino legal hacia la judicialización.

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) se caracteriza por ser un actor atípico y de alta especialización; no es un cuerpo policial, ni de una entidad acusadora se trata de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de Colombia. Su función radica en seguir el rastro del dinero para poder identificar, analizar, y dismantelar los flujos de capital ilícito generados por el contrabando, su meta estratégica consiste en atacar el objetivo final del delito, es decir la obtención de ganancias.

De otra parte, es importante mencionar la ley 1121 de 2006 debido a que esta norma fortalece y expande la aplicación de la UIAF, integrando de forma explícita la lucha contra la Financiación del Terrorismo (FT). Su principal aporte fue la ampliación significativa del conjunto de sectores económicos obligados a reportar operaciones sospechosas, proporcionándole una perspectiva más amplia de la economía nacional.

El rol operativo de La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) en un proceso de inteligencia financiera se desarrolla en tres fases:

1. *Recolección de Información:* La UIAF consolida la información a través de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) los cuales se obtiene de los sujetos obligados (bancos, fiduciarias, notarios, casinos, entre otros). Estos reportan las transacciones que no guardan relación con la actividad económica del cliente o que son inusualmente complejas.

2. *Análisis estratégico*: Este constituye el valor añadido de la UIAF que los analistas, mediante el uso de software especializado y técnicas de inteligencia artificial, procesan la información proveniente de millones de informes para establecer conexiones la cuales se orientan hacia patrones, detectan redes de individuos y empresas que manejan recursos de forma ilícita y definen las tipologías o técnicas que las organizaciones delictivas emplean para lavado de sus activos.

3. *Diseminación de Inteligencia*: al revelar una posible red de lavado de activos asociada al contrabando, la Unidad de Inteligencia Financiera consolida sus descubrimientos en un Informe de Inteligencia Financiera este documento, de naturaleza confidencial, es enviado a la Fiscalía General de la Nación ojo no se trata de una denuncia, sino de un elemento de inteligencia de considerable valor que funciona como un mapa para que el fiscal inicie su propia indagación criminal.

En cuanto a la efectividad de la UIAF en la lucha contra el contrabando cabe señalar que esta enfrenta retos significativos uno de ellos es que el sistema ROS, a pesar de su importancia, experimenta un fenómeno denominado "reporte defensivo" debido a que muchas entidades financieras para evitar sanciones por omisión reportan numerosas transacciones que presentan únicamente un grado leve de inusualidad con datos de baja calidad, pero no necesariamente sospechosas ocasionando que el sistema de la UIAF se inunde con un volumen considerable de ruido, complicando la labor de sus analistas para identificar las auténticas señales de lavado de activos.

El informe de evaluación mutua de la república de Colombia emitido por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en el 2018 menciona que la mala calidad de los ROS (Reportes de Operaciones Sospechosas) de ciertos sujetos obligados, perjudican el uso

eficiente del sistema financiero. El mismo informe también muestra que la debilidad más crítica en el sistema es que la UIAF dejó de proporcionar los informes de retroalimentación a las empresas reportantes sobre la calidad de sus ROS desde el año 2014, al interrumpir este mecanismo de retroalimentación la UIAF quebró el ciclo de aprendizaje debido a que las entidades financieras siguieron haciendo reportes defensivos llenando a la UIAF de una cantidad de información de baja calidad lo que dificulta como ya se mencionó antes la labor de los analistas de encontrar la red delincuencia.

Es fundamental en este punto destacar que el informe del GAFILAT, si bien reconoce los esfuerzos y la solidez de algunas normas del estado colombiano, en su diagnóstico critica la eficiencia que realmente tiene el sistema ya que este tiene herramientas muy poderosas, sin embargo, su aplicación es desigual e insuficiente en áreas específicas para poder batallar la criminalidad económica y sofisticada, como lo es el delito del contrabando reconocido legalmente como fuente del lavado de activos.

Este Importante informe también describe desde el principio que el contrabando no es un delito minúsculo, sino una de las principales amenazas contra las finanzas del estado. La propia Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de Colombia, analizada por el GAFILAT, encontró que el contrabando es uno de los delitos precedentes del Lavado de Activos (LA), debido a que el contrabando es la fuente principal de las actividades ilícitas de los grupos de la delincuencia organizada.

Para la GAFILAT la lucha contra el contrabando no es una opción, sino una necesidad que se reconoce en el nivel más alto durante la evaluación de riesgos del país. La ineficacia en su persecución, por tanto, no se debe a que sea un delito dejado de lado, sino a problemas estructurales en la respuesta del estado.

Este informe irónicamente critica en su evaluación de la eficacia a la Fiscalía para investigar y judicializar el lavado de activos, donde le da una calificación a su efectividad bajo porque según la GAFILAT la mayoría de los casos analizados están vinculados a sistemas sencillos de lavado de dinero con cifras pequeñas de efectivo, lo cual no se ajusta al perfil de riesgo del país, además, se señala que las investigaciones y sentencias se centran principalmente en el narcotráfico como delito principal, y que ha habido un número reducido de investigaciones y juicios sobre lavado de dinero relacionados con otros delitos importantes, como la corrupción y, por deducción, el contrabando.

La tabla anexa en la página 54 del informe de la GAFILAT evidencia que las condenas por cometer el delito de contrabando son muy bajas (24 en 2016) con relación a la condena de otros delitos y la tabla 15 muestra que mientras suben las acusaciones por lavado de activos, las condenas son estancan por la complejidad de los casos según la explicación de las autoridades.

Otro punto relevante que toca el informe en cuestión es el mecanismo de la extinción de dominio donde se aprecia o se elogia de manera constante, sin embargo, nos revela una consecuencia imprevista de su éxito. El informe sugiere que dicho éxito de la extinción de dominio podría estar desincentivando la persecución del delito de lavado de activos debido a que, si como primera medida el fiscal inicia el proceso para despojar al delincuente de sus bienes con alta probabilidad de éxito, el mayor daño a la organización ya estaría hecho entonces como segunda medida perseguir la pena de cárcel por haber cometido el delito de lavado de activos puede parecer un esfuerzo desproporcionado si el objetivo principal el cual es quitar el dinero ya se cumplió.

Conforme a la afirmación del informe, cuando finalmente se llega a un veredicto en el caso penal de lavado de activos, los bienes que se deben decomisar como parte de la sanción penal ya

han sido extinguidos. Esto puede resultar en una percepción menos impactante o completa del proceso penal, lo que puede influir en la motivación para su persecución.

3.2 Estrategias y Planes de Acción Anticontrabando

La respuesta del Estado colombiano a la problemática del contrabando, consolidada mediante la Ley 1762 de 2015, se articula a través de una serie de estrategias y planes de acción diseñados para promover la colaboración interinstitucional y abordar el fenómeno desde diversas perspectivas. Aunque este avance conceptual constituye un progreso significativo, su puesta en práctica en terreno pone de manifiesto las deficiencias y obstáculos que restringen su eficacia, así como se evidenciará a continuación.

Para poder determinar cuáles son las estrategias y planes que se están ejecutando para mitigar el delito de contrabando se debe conocer quién es el cerebro que diseña y mueve todo un arsenal institucional para combatir la guerra anticontrabando. El llamado cerebro de alto nivel es La Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (CILC), que viene siendo la máxima instancia de coordinación política su función se basa en coordinar a los ministros y directores de las entidades fundamentales para establecer una estrategia de Estado unificada.

El Decreto 1222 de 2015 en su artículo 1 el cual crea La Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (CILC) y el artículo 2 menciona que la misma estará integrada por El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien la presidirá, El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, El Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), El Director General de la Policía Nacional, El Fiscal General de la Nación o su delegado, El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Su papel estratégico, fundamentado en su artículo 3 dice que es función elemental es formular la política nacional de lucha contra el contrabando, coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades, proponer y recomendar al Gobierno Nacional ajustes normativos, diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de la política y promover el intercambio de información entre las diferentes entidades.

En el campo de acción, la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (CILC) desempeña sus funciones por decirlo de esta manera como un general sin tropas, si bien, aunque su instauración a través del Decreto 1222 de 2015 constituye un diseño de política pública formalmente immaculado, constituyendo una entidad de coordinación de nivel superior, su impacto real en las operaciones cotidianas es considerablemente limitado debido a tres razones:

1. *La Brecha entre la Estrategia Central y la Prioridad Real:* La Comisión Interinstitucional puede establecer que el contrabando constituye una prioridad nacional; sin embargo, esta declaración estratégica no se materializa de manera automática en las prioridades operativas de sus entidades miembros, las cuales se rigen por sus propios mandatos y directrices internas, un caso específico es el de la Fiscalía General de la nación que como lo planteamos anteriormente la política criminal real de la misma expuesta en su documento "Direccionamiento Estratégico 2020-2024" prioriza explícitamente el narcotráfico, el homicidio y la corrupción, pero omite al contrabando de su lista de ejes estratégicos principales. Esto implica en términos prácticos, que los fiscales y los recursos de investigación más especializados se asignan a los delitos que su propia entidad ha establecido como prioritarios. Cabe resaltar que La CILC tiene la facultad de sugerir o recomendar, sin embargo, no puede ordenarle a la Fiscalía que reasigne sus recursos, lo que transforma la estrategia de la Comisión en una manifestación de intenciones subordinada a las realidades institucionales de sus miembros.

2. *Incapacidad de Resolver las Debilidades Estructurales:* El CONPES 3975 del año 2019 establece la presencia de "silos de información" y la ausencia de interoperabilidad tecnológica en el ámbito estatal. La CILC puede ordenar en sus actas que la DIAN, la UIAF y la POLFA deben compartir información, no obstante, carece de la habilidad para llevar a cabo el proyecto multimillonario y multianual requerido para la creación de las plataformas tecnológicas que faciliten dicho intercambio. Dicha obligación se extiende al presupuesto y a la administración de cada entidad individual lo que trae como consecuencia, en el ámbito operativo, que los funcionarios de nivel medio continúen confrontando las mismas barreras tecnológicas, a pesar de las directrices de alto nivel. La CILC tiene la capacidad de diagnosticar la enfermedad, sin embargo, no ejerce control sobre el presupuesto destinado a la adquisición de la cura.

3. *La Ceguera ante la Realidad Socioeconómica Territorial:* La táctica adoptada por la CILC se fundamenta en la intensificación de los controles y la represión. No obstante, tal como evidencian numerosos estudios sociológicos y antropológicos, en La Guajira el contrabando constituye un fenómeno social intrincado y un mecanismo de subsistencia. Una estrategia concebida por ministros en la capital presenta una falta de precisión para distinguir entre el contrabando de subsistencia y el crimen organizado de magnitud considerable. En el ámbito operativo, esta ausencia de distinción conduce a operaciones que perjudican la economía informal local, lo que desencadena una profunda deslegitimidad social y transforma a la comunidad en un actor hostil, en lugar de un aliado para la adquisición de inteligencia.

Otra estrategia implementada por el Estado Colombiano en contra del delito de contrabando de manera rápida, inteligente y contundente son los Centros Integrados de lucha contra el Contrabando CILCO los cuales son la solución operativa diseñada para combatir una de

las debilidades histórica más notoria de la Nación su lucha contra el crimen organizado. La estrategia del CILCO está basada en romper los silos de información entre las entidades con el fin de que exista colaboración e integración operativa.

La instauración de los CILCO representa la puesta en práctica del deber de coordinación impuesto por el Estado el cual se materializa a través del principio de colaboración armónica ordenado por el Artículo 209 "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado." Del mismo modo el artículo 113 "Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines." de la Constitución.

Los CILCOS son centros regionales donde los funcionarios de todas las entidades como la DIAN, POLFA, Fiscalía y UIAF trabajan físicamente de manera conjunta para intercambiar información en tiempo real, coordinando de esta manera las operaciones. Es fundamental resaltar que la efectividad de los CILC es muy limitada debido a la falta de interoperabilidad tecnológica que se detectó en el diagnóstico del documento Conpes 3975 de 2019 el cual menciona y evidencia que la información del estado opera en silos ocasionado que la colaboración que ostenta los CILCO se base en la voluntad de sus empleados por no contar con un sistema que se comunique de manera automática, lo que disminuye su agilidad.

A pesar de compartir un espacio físico, la desconfianza y la rivalidad entre entidades es notoria, lo cual obstaculiza el intercambio de información valiosa y delicada, que constituye un elemento esencial para coordinar operaciones de inteligencia de alto riesgo. Este fenómeno de celos entre entidades diagnosticado por el GAFILAC en su Informe de Evaluación Mutua 2018 que, si bien reconoce que la coordinación a nivel de políticas es sólida, es crítico con la articulación en el campo de acción ya que la coordinación es buena en algunas áreas, pero en la práctica es un

desafío. En la página 36 del informe en mención el GAFILAC es contundente al evidenciar en otras palabras el problema de celos entre las entidades manifestando que “Aunque los resultados de los grupos de trabajo interinstitucionales han demostrado algunos resultados relativamente positivos, en algunos casos, hay respuestas fragmentadas y descoordinadas a los riesgos identificados, con algunos organismos persiguiendo sus propias prioridades en vez de asegurar esfuerzos articulados.” El informe también identifica áreas particulares en las que la colaboración requiere optimización, lo que demuestra que la colaboración no es fluida. “En general, hay una buena comunicación y coordinación entre la UIAF y las AOP Autoridades de Orden Público, pero la colaboración entre la UIAF, los supervisores del sector financiero y de las APNFD (Actividades y profesiones no financieras designadas necesita mejorar más, en particular con respecto a la mejora de la calidad de los ROS.” Esta fragmentación en el ámbito operativo es precisamente lo que restringe el potencial de la inteligencia integrada y representa una de las principales debilidades en la lucha tangible y práctica contra el contrabando.

La última estrategia utilizada por Colombia en contra del contrabando es la prevención por medio de campañas de sensibilización ciudadana que explican los efectos negativos del fenómeno sobre la economía y la seguridad con el fin de fomentar la cultura de la legalidad. Esta estrategia demuestra una notable ineficacia en escenarios de economías de subsistencia, tal como La Guajira que, en su contexto el factor precio y la necesidad económica sobrepasan cualquier argumentación de moralidad fiscal.

Las campañas de promoción de la "cultura de legalidad" entonces resultan ineficaces debido a que no proporcionan una opción económica viable, evidenciando una discrepancia entre el discurso estatal y las condiciones materiales de vida de las comunidades fronterizas. Amaya et al. (2018) en su investigación demuestran que, para los habitantes de este departamento, y

particularmente para la población Wayúu, el contrabando de productos como la gasolina o los alimentos no se categoriza como un delito para esta población se trata de una práctica comercial tradicional, es para ellos solo una actividad de subsistencia y una práctica socialmente reconocida y legitimada que responde al desamparo estatal y a lógicas culturales propias que no aceptan la demarcación impuesta por el Estado.

En este sentido para Amaya et al. (2018), la estrategia estatal, implementada por la POLFA y la Fiscalía, resulta insuficiente para distinguir entre el contrabando de su subsistencia y la economía criminal organizada ya que, mediante la represión uniforme de todo el comercio informal, el Estado no solo perjudica al crimen organizado, sino que también erosiona la economía subyacente de la población. Esta ignorancia cultural y social propicia la tensión, el conflicto y la falta de cooperación comunitaria, lo que complica la lucha contra las auténticas redes delictivas.

3.2.1 Políticas Nacionales implementadas post-2015 Anticontrabando

La promulgación de la Ley 1762 de 2015 no constituyó un objetivo en sí mismo, sino que actuó como catalizador de un conjunto de políticas y planes de acción orientados a concretar el cambio de paradigma que esta prometía. Estas directrices post-2015 han centrado su atención en tres áreas fundamentales: la institucionalización de la coordinación, la actualización de los marcos regulatorios y el fortalecimiento de la estrategia operativa en el territorio. Veamos a continuación su implementación.

1. *La Institucionalización de la Coordinación Estratégica:* La primera política y estrategia implementada es la instauración o creación de la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (CILC) que es como ya lo mencionamos antes una entidad formal y de alto nivel con la finalidad de promover la cooperación entre las entidades estatales. El decreto 1222 del

10 de junio de 2015 concretó el contenido de la Ley 1762 al crear un estado mayor o junta directiva para la lucha contra el contrabando. Su papel es primordialmente estratégico ya que formula la política nacional, coordina las acciones de las diferentes entidades y así poder proponer los ajustes normativos necesarios para hacer más efectiva la persecución del fenómeno del contrabando.

2. *La Modernización del Marco Normativo:* Debido a la entrada en vigor de la ley anticontrabando se comprendió que esta debía ser complementada con la modernización de las reglas del juego en el ámbito de comercio internacional por tal razón se ha expedido un nuevo decreto o estatuto aduanero el cual se encuentra soportado en el decreto 1165 de 2019 con el fin de alinear los procesos aduaneros con la nueva filosofía anticontrabando, fomentando una aduana más eficiente para el comercio legal y más rigurosa contra el comercio ilegal.

3. *La Implementación de la Estrategia en el Territorio:* En busca de encontrar estrategias concretas en las zonas más afectadas se creó la política de fusión de inteligencia donde a partir de la misma se instauraron los Centros Integrados de Lucha contra el Contrabando (CILCO) soportado jurídicamente en los artículos 209 y 113 de la constitución política. También es fundamental mencionar que al igual que la política de fisión se creó la política discursiva de seguridad fiscal la cual es crucial para modificar la narrativa existente. Gracias a la La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se ha promovido el concepto de Seguridad Fiscal con el objetivo de reformular el contrabando, no como una mera evasión fiscal, sino como una amenaza a la seguridad nacional que financia el crimen organizado. Este cambio de discurso busca legitimar una respuesta más contundente del Estado y alinear la percepción de otras entidades, tales como la Fiscalía y los jueces, con la gravedad del fenómeno del contrabando.

3.2.2 Estrategias Regionales y de Frontera (Análisis de Caso: La Guajira)

Aunque las políticas nacionales configuran el marco general, es en regiones fronterizas como La Guajira donde se manifiesta la auténtica complejidad inherente a la lucha contra el contrabando. En este contexto, las estrategias estatales frecuentemente entran en conflicto con realidades sociales, económicas y culturales que las superan y las convierten en ineficaces.

Una de las principales estrategias utilizadas en el departamento de la Guajira para mitigar el contrabando es la estrategia de Securitización y Control Territorial la cual consiste en la militarización y aumento de presencia de la POLFA y el Ejército Nacional en los puntos de control formales y, esporádicamente, en los pasos informales (trochas), según el artículo 217 de constitución los fuerzas militares tienen como objetivo "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional" por tal razón la lucha contra el contrabando a gran escala, considerado un delito transnacional que transgrede las fronteras, se percibe como una amenaza a la integridad del territorio, a la voz de la constitución colombiana lo que requiere la intervención militar en operaciones de control fronterizo, particularmente en áreas de control desafiante como las trochas de La Guajira.

Aunque esta estrategia produce incautaciones visibles, falla en términos estructurales porque aborda un fenómeno socioeconómico como si se tratase exclusivamente de una cuestión militar o policial, varias investigaciones evidencian que, desde la perspectiva de la comunidad Wayuu, el contrabando no constituye una infracción legal, sino un intercambio comercial y una modalidad de empleo digno donde la frontera es percibida como una línea imaginaria impuesta por un Estado que no los representa, por consiguiente, la acción represiva del Estado se interpreta como una agresión a su economía y cultura, no como la implementación de la justicia. Amaya et al. (2018), en su estudio titulado *"Las dos repúblicas: Colombia y su patio trasero. Una división*

ilegal con legitimidad social" sostienen que para los Wayuu el contrabando es una actividad aceptada como legítima en cuanto a sus normas culturales y sociales y ha sido la una forma de trabajo digno y única fuente de ingresos con la que cuentan los habitantes del departamento de la Guajira. Este estudio menciona que el abandono estatal ha obligado a los guajiros a buscar vías ilegales para sobrevivir. En sus propias palabras, "si cumplimos la ley, entonces nos moriremos de hambre". esta investigación muestra el grito desesperado o la voz de una comunidad que rechaza con contundencia la etiqueta de contrabandistas debido a que su cosmovisión no reconoce la división fronteriza interpuesta por los Estados por lo tanto el contrabando no es ilegal, es en el departamento de la guajira el intercambio social de la comunidad indígena.

Feria (2018). *Análisis del contrabando en la zona de frontera colombo-venezolana* coincide, con lo anteriormente mencionado señalando que socialmente el contrabando no es visto como una conducta reprochable sino como una modalidad legítima de sostenimiento, por lo tanto, la estrategia de Securitización, carece de legitimidad social, lo que genera hostilidad y anula la posibilidad de cooperación ciudadana.

Otra estrategia utilizada por el país para mitigar el contrabando específicamente en el Departamento de la Guajira teniendo en cuenta sus particularidades fronterizas es la creación de regímenes aduaneros especial (ZRAE) específicamente el que opera en Maicao, Uribia y Manaure el cual se creó con el fin de ofrecer estímulos fiscales, regulatorios y de infraestructura, buscando incrementar la competitividad, fomentar el comercio y el desarrollo local de las empresas. En esta zona hay incentivos tributarios y aduaneros asociados a la importación y exportación de bienes y servicios con la condición de que sean consumidos exclusivamente dentro de los municipios que conforman dicha zona. Este régimen especial se encuentra consagrado en el estatuto aduanero colombiano (decreto 1165 de 2019).

La creación de la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure (ZRAE), es el reconocimiento implícito del fracaso del Estado donde admite que el modelo de legalidad económica, tributaria y aduanera que es aplicado en el resto del país es inaplicable e ineficaz en un territorio con las complejidades socioeconómicas de la Guajira, el Estado entonces comprende que no puede erradicar el contrabando únicamente con medidas represivas ya que el comercio transfronterizo informal no es una simple actividad delictiva, sino el pilar de la economía de subsistencia de la región, es una práctica que tiene una profunda legitimidad social tal como lo demuestra la investigación de Amaya et al., 2018.

En consecuencia, la ZRAE surge de una problemática estatal; si se implementa la legislación a rajatabla, se corre el riesgo de aniquilar la única economía funcional de la región, originando un conflicto social de magnitud insuperable. Por lo tanto, la zona especial representa un esfuerzo de mal menor, una estrategia de contención que aspira a redirigir dicha inclinación comercial hacia un marco de semilegalidad controlada. Esta estrategia se basa en competir con la ilegalidad usando sus propias armas, es decir, si el contrabando prospera debido a la oferta de productos a precios bajos (evitando el pago de impuestos), entonces es imperativo que el Estado instaure un mecanismo que permita a los comerciantes legales competir. Al permitir que los comerciantes de Maicao, Uribia y Manaure importen determinados bienes con tarifas aduaneras extremadamente reducidas o inexistentes, el Estado aspira a que el precio de los bienes legales sea competitivo con el del contrabando albergando la esperanza que esto impulse a los comerciantes a operar dentro de este marco legal, generando una recaudación fiscal mínima y formalizando el empleo. Este esfuerzo se trata de cooptar la economía local, proporcionando una opción que se asemeja en ventajas al comercio ilegal.

Es irónico que la ZRAE, concebida como un cortafuegos para la prevención del contrabando, se ha convertido en realidad en uno de sus principales facilitadores debido a que las sofisticadas redes delictivas han utilizado esta zona como un medio para llevar a cabo la modalidad de contrabando técnico. El procedimiento habitual es el siguiente:

Importación Legal (Fase 1): La red realiza una importación legal de un considerable volumen de mercancías a la ZRAE, abonando los tributos reducidos que el régimen especial autoriza. En este punto, la mercancía presenta una apariencia de legalidad absoluta, respaldada por documentos de importación.

Desvío Ilegal (Fase 2): La ley establece que dicha mercancía únicamente puede ser comercializada y consumida dentro de la zona Maicao, Uribe y Manaure, no obstante, el auténtico negocio de las redes radica en su desvío masivo hacia el resto del país sin pagar los tributos nacionales completos, respecto a esto el estudio de Fajardo & Mora (2017), afirma que la reglamentación de la ZRAE "facilita el tráfico debido a la suspensión temporal de impuestos y aranceles aduaneros".

Este proceso se lleva a cabo mediante técnicas como el "contrabando hormiga", que implica la utilización de numerosas personas para la extracción de pequeñas cantidades, o corrompiendo los controles en las vías.

3.3 Análisis Cuantitativo de la Implementación de la Ley 1762 de 2015 en los últimos 10

Años (2016-2024)

Figura 7 *Análisis Cuantitativo de la ley 1762 de 2015 (2016-2024)*

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1762 DE 2015 ÚLTIMOS 10 AÑOS									
AÑOS	APREHENSIONES DIAN	VALOR DE LA MERCANCIA APREHENDIDA	CAPTURAS (POLICIA /CSPC)	DESARTICULACIÓN DE BANDAS/DIAN	CONDENAS (CSJ)	EXTINCIÓN DE DOMINIO- BILLONES	CONTRABANDO- MEDIDO EN MILLONES DE USD		
							TECNICO	ABIERTO	TOTAL CONTRABANDO
2016	50.943	\$ 307.040	75 (DIAN)	8 Organizaciones	SIN DATO	\$13.9 consolidado (Ago 16-Jul 17)	SIN DATO	SIN DATO	SIN DATO
2017	47.734	\$ 365.129	1316	10 Organizaciones	255		\$ 5.573	\$ 1.280	\$ 6.853
2018	56.746	\$ 437.693	1249	SIN DATO	238	\$11.5	\$ 5.097	\$ 887	\$ 5.984
2019	38.275	\$ 466.104	707	SIN DATO	138	\$8.2	\$ 5.779	\$ 754	\$ 6.533
2020	37.141	\$ 338.984	265	SIN DATO	134	\$12.8	\$ 5.363	\$ 494	\$ 5.857
2021	45.797	\$ 447.219	263	SIN DATO	122	\$24.9	\$ 6.587	\$ 421	\$ 7.008
2022	39.409	\$ 464.939	209	38 Organizaciones	104	\$21.7	\$ 8.055	\$ 769	\$ 8.824
2023	37700	\$ 559.850	142	23 Organizaciones	90	\$20.7	\$ 6.335	\$ 599	\$ 6.934
2024	11.728 (a abril)	\$ 511.881	29 (a abril)	18 Organizaciones	SIN DATO	\$1.5	SIN DATO	SIN DATO	SIN DATO

Es fundamental dejar claro que existe una diferencia notable entre la cantidad de capturas reportadas para 2016 y los años siguientes. Esta divergencia se origina debido a una modificación en la fuente de información empleada; El dato del 2016 (75 capturas) se deriva del informe de gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que contabiliza exclusivamente las capturas realizadas en el contexto de operativos aduaneros específicos. Desde el año 2017, se recurrió a los datos consolidados expuestos en el Segundo Informe al Congreso del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), que se fundamentan en los registros totales de la Policía Nacional para los delitos categorizados como contrabando (arts. 319 al 322-1 Código Penal). Esta segunda fuente fue seleccionada debido a su mayor profundidad y representación de la acción penal a nivel global del Estado, lo que justificó el incremento estadístico observado entre ambos años. Es relevante destacar que la información de capturas correspondiente al año 2024 (29) se deriva nuevamente del informe de gestión de la DIAN, lo que podría inducir una incoherencia metodológica leve en comparación con el periodo 2017-2023.

Con relación a los datos consolidados en la extinción de dominio, la cifra correspondiente para el año 2016 (\$13.9 Billones) refleja el valor consolidado reportado por la Fiscalía General de

la Nación para el período comprendido entre agosto de 2016 y julio de 2017. Este dato se presenta de manera unificada debido a que la fuente primaria no proporcionó un desglose anualizado para dicha vigencia específica, lo que obstaculizó una atribución precisa a cada año calendario de manera independiente.

3.3.1 Análisis Crítico de los Hallazgos Cuantitativos (2016-2024)

El análisis cuantitativo de los indicadores fundamentales de la lucha contra el contrabando en Colombia, correspondiente al periodo 2016-2024, revela una paradoja profunda y persistente en la estrategia estatal y pone en tela de juicio la efectividad de la Ley 1762 de 2015 en su propósito primordial de robustecer la sanción penal. Los datos, derivados de fuentes oficiales como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), ilustran un escenario donde una formidable capacidad operativa de interdicción convive con una respuesta judicial debilitada y estadísticamente insignificante.

La habilidad del Estado para atacar la mercancía es incuestionable y ha exhibido episodios de intensificación donde las aprehensiones si bien presentan variaciones (con un mínimo de 35,637 en 2020 y un máximo de 74,136 en 2024), se mantienen en un número anual de decenas de miles mientras que el valor de la mercancía confiscada evidencia una tendencia general ascendente, alcanzando cifras pico en 2019 (\$466 mil millones), 2023 (\$559 mil millones) y manteniéndose elevado en 2024 (\$511 mil millones). Esto indica una mejora en la focalización de operativos hacia cargamentos de mayor repercusión económica.

Por el contrario, la totalidad de la cadena de respuesta penal muestra una tendencia decreciente y alarmante; tras un pico inicial (1,316 en 2017, según CSPC), las capturas

posteriormente de la ley colapsaron, descendiendo de manera sostenida hasta alcanzar únicamente 251 en 2024 (según DIAN). Si entramos a revisar los datos de las condenas es importante decir que estas alcanzaron un máximo de 255 en 2017 para luego desplomarse a solo 90 en 2023. Ojo acá es vital destacar que la Fiscalía General de la Nación en sus fuentes oficiales ni siquiera reportan estos datos específicos.

La brecha de la impunidad figura, debido a que si comparamos las acciones administrativas de la DIAN Y los resultados judiciales de la Fiscalía hay contraste ya que, en el 2023 el sistema judicial solo generó una condena por cada 419 detenciones y en 2024, las capturas y desarticulaciones se redujeron aún más, a pesar de un récord de aprehensiones, lo que indica que la brecha se amplió críticamente.

Pese a la anterior la extinción de dominio se convierte en la herramienta principal de escape donde las cifras alcanzan los \$24.9 billones en 2021, a medida que la pena penal se va debilitando. Esto confirma una política criminal que, en la práctica, antepone el despojo de propiedades a la judicialización de individuos, ofreciendo una salida pragmática pero que no cumple con el espíritu de la Ley 1762 es decir, que la estrategia utilizada por el Estado para mitigar el contrabando ha sido eficaz para incautar mercancías y bienes, pero estructuralmente incapaz de llevar a los responsables a la justicia, resultando en una impunidad sistémica y la persistencia del fenómeno.

El fenómeno del contrabando en Colombia persiste después de la implementación de la ley anticontrabando, siendo la modalidad del contrabando técnico la que lidera alcanzando un pico de \$8.8 mil millones de dólares en 2022 a pesar de las acciones del Estado, así como se muestra en la tabla del análisis cuantitativo.

3.4 Obstáculos en la implementación de la ley 1762 de 2015

A casi una década de su promulgación, la Ley 1762 de 2015 presenta una profunda paradoja; a pesar de ser la herramienta punitiva más robusta jamás creada en Colombia contra el contrabando, su implementación ha fracasado en su objetivo central de fortalecer la sanción penal.

El análisis de los datos cuantitativos como se vio en la figura "Análisis cuantitativo" y los informes oficiales de gestión y política criminal demuestra que, mientras la acción administrativa se mantiene activa en cuanto a las aprehensiones, toda la cadena de la respuesta penal capturas, procesos y condenas ha colapsado. Este fracaso no se debe a un problema en el diseño de la ley, sino a básicamente tres obstáculos los cuales son estructurales, institucionales y socioeconómicos que han impedido su aplicación efectiva. Veamos a continuación.

3.4.1 Obstáculo Estructural: La Ineficiencia Aduanera y la Brecha Tecnológica

La ley intensificó las sanciones, sin embargo, no abordó las debilidades operativas que propician la proliferación del contrabando técnico, una forma que, tal como se ha observado, constituye más del 90% del fenómeno. Conforme al diagnóstico del CONPES 3975, se identifica que el Estado opera en estructuras denominadas "silos de información" es decir, existe una baja capacidad para cruzar información en tiempo real entre la DIAN, la UIAF, la Fiscalía y otras instituciones relevantes, esta fragmentación obstaculiza la identificación proactiva de patrones de subfacturación, la utilización de empresas de fachada y el lavado de activos.

Los procesos aduaneros en Colombia son lentos y costosos respecto a esto el Conpes 3982 enfatizó la necesidad de agilizar y simplificar las operaciones, sin embargo la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN tiene una dependencia excesiva a la inspección física sobre la gestión de riesgo, así como lo evidencia el estudio de la OCDE lo cual propicia la

formación de cuellos de botella debido a que no solo afecta el comercio legal sino que fomenta la corrupción y es fácilmente burlada por el contrabando técnico, que opera dentro del sistema legal.

3.4.2 Obstáculo Institucional: Fragmentación y Colapso de la Respuesta Penal

Este es el obstáculo más perceptible en los datos cuantitativos encontrados. Pese a los mandatos de coordinación estipulados en la Ley 1762 de 2015 y la instauración de instancias como la CILC, las entidades funcionan con prioridades divergentes y una capacidad insuficiente.

3.4.2.1 Fragmentación de la Información (Hallazgo Cuantitativo). La discrepancia metodológica identificada en los datos de capturas constituye la evidencia empírica de este obstáculo. Mientras la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) documentó 75 capturas en 2016, el CSPC con datos de la Policía Nacional registró 1,316 en 2017. Este hallazgo evidencia la ausencia de un sistema unificado para la evaluación de la acción penal; cada entidad cuantifica sus propios resultados.

3.4.2.2 Priorización Secundaria en la Fiscalía. La Fiscalía General de la Nación según su direccionamiento estratégico 2020-2024, a pesar de contar con unidades especializadas, debe priorizar delitos de alto impacto y de gran repercusión mediática, tales como el homicidio, el narcotráfico y la corrupción del mismo modo tiene la responsabilidad de equilibrar sus recursos limitados, en cuanto al delito del contrabando al no ser una prioridad explícita, recibe una asignación residual de fiscales.

3.4.2.3 Colapso de la Capacidad Judicial (El Hallazgo Central). Los resultados obtenidos de la tabla Análisis cuantitativo de la implementación de la ley 1762 de 2015 son contundentes; las capturas se redujeron de 1,316 en 2017 a únicamente 142 en 2023, los procesos penales experimentaron un descenso de 2,920 en 2018 a apenas 863 en 2023; y las condenas cayeron de 255 en 2017 a únicamente 90 en 2023. Esto evidencia un desmoronamiento sistémico. En términos generales, el sistema judicial se caracteriza por su ineficacia; el informe de la Corporación Excelencia en la Justicia (2024) indica tasas de archivo de indagaciones que superan el 85%. En caso de un colapso del sistema general, un delito complejo como el contrabando técnico carece de cualquier posibilidad de alcanzar una sanción efectiva.

3.4.3 Obstáculo Socioeconómico: El Choque con la Realidad Fronteriza

La Ley 1762 de 2015 impone una visión de legalidad formal que se estrella contra las dinámicas de subsistencia y la legitimidad social del comercio informal en las zonas de frontera, especialmente en La Guajira. El contrabando histórico, particularmente el denominado contrabando abierto o de subsistencia, no es interpretado por la población, específicamente por la comunidad Wayúu, como un delito, sino como un intercambio comercial legítimo y un trabajo digno donde la demarcación fronteriza se interpreta como una línea imaginaria impuesta por lo tanto, la intervención represiva estatal (POLFA) se interpreta como una agresión a su economía y cultura, propiciando hostilidad y una ausencia total de colaboración social.

La estrategia gubernamental ha adoptado medidas represivas a través de la Policía Fiscal y Aduanera y regulatorias por medio de DIAN en el departamento de la Guajira, sin embargo, no ha incorporado un componente sólido de desarrollo económico alternativo y mientras que no surjan oportunidades laborales formales y dignas en las fronteras, el contrabando continuará siendo la

alternativa de subsistencia más factible para miles de familias. Cabe mencionar que, aunque en la Guajira se halla creado La Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) de Maicao, en un intento de adaptar la ley a esta realidad social, se convierte en un obstáculo en sí misma ya que como lo señala esta investigación académica, la ZRAE facilita el contrabando técnico al permitir la entrada legal de mercancía pagando un impuesto único bajo que luego es desviada ilegalmente al resto del país, "legalizando" el primer eslabón de la cadena criminal.

4. Capítulo III: Analizar la Efectividad de la Ley Anti- Contrabando en la Lucha Contra este Delito

La promulgación de la Ley 1762 en 2015 representó una transformación paradigmática en la política criminal de Colombia, transitando desde una perspectiva predominantemente administrativa y fiscal hacia una estrategia de mano dura. Esta estrategia aspiraba a establecer el contrabando como un delito de gran repercusión, vinculado al lavado de activos y a la criminalidad organizada. No obstante, a casi una década de su instauración, el análisis riguroso de los resultados que hasta el momento se ha evidenciado revela una paradoja significativa; mientras el Estado ha perfeccionado su habilidad para incautar mercancías y expropiar bienes, ha fracasado de forma estructural en su objetivo central de fortalecer la sanción penal, consolidando un ambiente de impunidad.

El análisis de la efectividad de la ley 1762 de 2015 no se puede medir en función de la severidad de sus sanciones en el papel, sino en función de los resultados verificables en el terreno de acción. La evidencia tanto cuantitativa como cualitativa sugiere que la ley anticontrabando ha demostrado ser en gran medida ineficaz en la mitigación del fenómeno y en la sanción de sus

responsables, atribuible a una combinación de prioridades institucionales divergentes, debilidades estructurales insuperables y una profunda desconexión con la realidad socioeconómica fronteriza.

4.1 Análisis del Impacto Fiscal

El impacto fiscal del contrabando constituye la métrica esencial para dimensionar la gravedad del fenómeno ya que no se trata solo de una actividad ilícita, sino de un drenaje directo de las finanzas públicas que respaldan el gasto social del país, es por ello que para el análisis de este impacto se debe tener en cuenta dos vertientes: la pérdida fiscal y el recaudo efectivo

1. la pérdida fiscal, es decir los tributos que el Estado ha dejado de recibir. (daño económico).

El primer hallazgo crítico en este punto es la opacidad estadística, aunque la función fiscal y la protección de las finanzas públicas constituyen el bien jurídico protegido, los informes anuales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no divulgan de forma sistemática y anualizada una estimación de dicha pérdida. Sin embargo, el último Informe Final Plan de Choque 2024 nos proporciona una cifra oficial puntual y contundente donde se evidencia que la estimación de la pérdida fiscal derivado del contrabando abierto y técnico por subfacturación para el año 2022 ascendió a \$10.3 billones de pesos, siendo esta cifra la consecuencia directa de una magnitud de contrabando que, para ese mismo año 2022, alcanzó un pico estimado de \$8,824 millones de dólares. Es fundamental resaltar que el 91.3% de ese fenómeno fue contrabando técnico, lo que significa que la mayor parte de la pérdida fiscal no se origina en las trochas, sino en la defraudación documental (subfacturación) dentro del sistema aduanero legal.

2. el recaudo efectivo, lo cuales son los impuestos que el Estado ha logrado recaudar. (resultados de la gestión estatal)

Según los informes de gestión anuales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, el Estado en estos últimos diez 10 años a través de las importaciones legales ha logrado recaudar \$279.209 billones de pesos a continuación veamos su evolución.

4.1.1 Evolución del Recaudo Aduanero en los últimos Diez Años

Figura 8 Evolución del Recaudo de Tributos Aduaneros (2016-2024)

Evolución del Recaudo de Tributos Aduaneros (2016-2024) (Cifras en billones de pesos)				
Año	Recaudo Aduanero	Variación Anual	Contexto Economico	Fuente
2016	\$ 19.569	-4,6%	La desaceleración económica y la devaluación del peso encarecieron las importaciones, lo que redujo el volumen de mercancía ingresada al país.	Informe Anual de Gestión y Resultados DIAN 2016
2017	\$ 21.300	8,7%	La economía crecía orgánicamente, las importaciones aumentaban a buen ritmo y el dólar estaba relativamente estable o con alzas moderadas. El recaudo crecía porque el país compraba más al exterior.	Informe Anual de Gestión y Resultados DIAN 2017
2018	\$ 23.117	8,5%		Comunicado de Prensa N°. 001 (DIAN 2018)
2019	\$ 26.310	13,8%	El crecimiento se aceleró. Un consumo interno fuerte impulsó un mayor volumen de importaciones, cerrando un ciclo de crecimiento estable.	Boletín de recaudo (DIAN 2019)
2020	\$ 23.778	-9,6%	Cierre de fronteras, cuarentenas globales, puertos cerrados y una caída drástica en la demanda de combustibles y bienes no esenciales por el COVID-19.	Informe de recaudo (DIAN 2020)
2021	\$ 33.833	42,3%	Una recuperación agresiva. No solo se recuperó lo perdido en 2020, sino que se superó con creces. La economía se reabrió y hubo un fenómeno de "gasto reprimido" (la gente y empresas compraron todo lo que no pudieron el año anterior).	Informe de Gestión 2021 (DIAN)
2022	\$ 48.671	43,9%	El pico histórico absoluto. El precio del dólar en Colombia alcanzó máximos históricos y Los productos y los fletes internacionales se encarecieron. Dado que el IVA y los aranceles se calculan sobre el valor en pesos (que estaba inflado por ambos factores), la base gravable fue la más alta de la historia.	Informe de Gestión 2022 (DIAN)
2023	\$ 41.504	-14,7%	la economía se "enfrió" por las altas tasas de interés. Las empresas, que estaban sobre-inventariadas, "frenaron" sus compras al exterior, causando esta caída.	Informe de Gestión 2023 (DIAN)
2024	\$ 41.127	-0,9%	La caída se detuvo. Esta variación tan cercana a cero significa que el recaudo aduanero encontró su "nuevo nivel normal" después de la gran turbulencia de los años anteriores.	Informe de recaudo (DIAN 2024)
TOTAL DEL RECAUDO	\$ 279.209			

La evaluación de la serie histórica del recaudo aduanero efectivo, ilustrada en la figura, pone de manifiesto una elevada volatilidad y una dependencia evidente de factores macroeconómicos externos. La tendencia del período no constituye una línea de crecimiento estable, sino que se divide en tres fases económicas notablemente distintas:

1. *Fase de Crecimiento Moderado (2016-2019)*: El período se inicia con una disminución en 2016 (-4,6%), atribuible a la desaceleración económica a nivel global y la disminución en los precios del petróleo. No obstante, en el periodo comprendido entre 2017 y 2019, la gestión aduanera mostro una recuperación sólida y predecible, con incrementos anuales de +8,8%, +8,5% y +13,8%. Esta situación representaba una normalidad operativa donde el aumento del recaudo aduanero estaba directamente vinculada a un crecimiento orgánico de la economía y un incremento saludable en el volumen de importaciones.

2. *Fase de Shock y Auge Récord (2020-2022)*: Esta fase representa la mayor disrupción en la historia reciente ya que el en año 2020 (-9,6%) hubo una disminución abrupta que se atribuye directamente al shock pandémico (COVID-19), donde el comercio internacional fue devastado por el cierre de fronteras, la parálisis de las cadenas de suministro globales y la restricción del consumo. Sin embargo, para los años 2021 (+42,3%) y 2022 (+43,9%) hay una acelerada recuperación histórica que alcanza los \$48,67 billones, este incremento no fue meramente resultado de la reactivación de la demanda reprimida sino también de una tormenta perfecta de inflación a nivel global que elevó el precio de las mercancías y fletes y una devaluación histórica del peso colombiano, dado que los tributos aduaneros se liquidan sobre el valor CIF expresado en pesos, esta confluencia de factores infló artificialmente la base gravable, resultando en un recaudo record.

3. *Fase de Ajuste y Estabilización (2023-2024)*: en el año 2023 (-14,7%) se presentó la caída más fuerte tras la pandemia ya que el dato del recaudo ilustra un frenazo en la economía, resultado de las elevadas tasas de interés implementadas para controlar la inflación y una disminución en las compras por parte de empresas que habían acumulado un inventario excesivo el año anterior. Seguidamente el año 2024 (-0,9%) la variación casi nula señala una estabilización donde el recaudo dejó de caer y alcanzó su nuevo nivel normal, estableciéndose en una meseta que, a pesar de ser inferior al pico de 2022, es notablemente superior a los niveles previos a la pandemia.

Es importante dejar claro que el análisis de esta vertiente recaudo efectivo de los tributos un indicador altamente sensible y pasivo, cuya evolución en la última década ha dependido menos de la gestión de control y más de los shocks macroeconómicos externos, como la pandemia, la inflación y, sobre todo, la volatilidad de la tasa de cambio.

4.1.2 Análisis Crítico del Impacto Fiscal: La Paradoja de la Perdida y el Recaudo

El análisis conjunto de las dos vertientes del impacto fiscal (perdida fiscal y el recaudo efectivo) pone de manifiesto una paradoja significativa en la gestión aduanera de Colombia, lejos de ser historias separadas, su cruce demuestra que el éxito aparente en la recolección de tributos puede enmascarar un fracaso estructural simultáneo en el control del fraude.

El descubrimiento más inequívoco de esta investigación emerge al contrastar el año 2022, el cual representa un punto de inflexión crítico por ejemplo el éxito en el recaudo como se evidencio en la figura 8, para este mismo año registro un pico histórico de 48,67 billones impulsado por una tormenta de inflación global y de una tasa de cambio devaluada lo cual sería claramente un éxito sin precedentes para las finanzas públicas no obstante, tal como se muestra en la

estimación oficial del Plan de Choque 2024, durante el año 2022, la pérdida fiscal derivada del contrabando ascendió a \$10,3 billones. Frente a estos hallazgos la combinación de estas dos cifras constituye el diagnóstico primordial de esta tesis ya que la pérdida de los \$10,3 billones no constituye un número abstracto; sino que representa el 21,2% del recaudo efectivo correspondiente al año en cuestión, es decir, en el mejor año de la historia del recaudo aduanero, por cada \$100 que la DIAN logró recaudar, se le fugaron \$21 por contrabando lo que sugiere que el sistema aduanero opera con una ineficiencia estructural significativa.

El importante mencionar que el verdadero origen de la pérdida como se citó anteriormente, el 91,3% de la magnitud del contrabando (\$8,824 millones de dólares) no provino del contrabando abierto, sino de la modalidad de contrabando técnico lo cual significa que, en su mayoría, la pérdida fiscal de \$10,3 billones se originó dentro del marco legal de importaciones mientras la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales celebraba un recaudo histórico impulsado por variables macroeconómicas externas (el valor del dólar y la inflación), experimentaba simultáneamente su mayor fraude interno mediante la manipulación documental.

Ahora bien, desde el punto de vista riguroso cabe decir que el triunfo macroeconómico en el recaudo (un incremento en el valor del dólar inflando la base gravable) ha servido inadvertidamente para ocultar el fracaso microeconómico en la fiscalización. Para el Estado Colombiano el auténtico reto para la seguridad fiscal no se encuentra meramente en la volatilidad del ingreso, sino en la magnitud de la fuga de productos que ingresan al país por contrabando técnico dentro de sus propios puertos y sistemas.

4.1.3 Análisis Exploratorio Costo- Beneficio

El análisis de las dos vertientes del impacto fiscal (recaudo y pérdida) evidencia que el Estado experimenta una fuga de ingresos de magnitud masiva y de carácter estructural significativo es por ello por lo que este escenario demanda un análisis costo-beneficio para poder determinar la suficiencia de la inversión destinada a contrarrestar el contrabando (el costo de la acción) en comparación con la magnitud de la pérdida.

En este análisis exploratorio, se realiza un contraste entre la inversión en control y la pérdida fiscal del año 2022, dado que este último es el período con las estadísticas oficiales más precisas y simboliza el pico histórico de ambas vertientes. Para determinar el costo real de la lucha contra el contrabando, es metodológicamente necesario aislar las partidas de inversión directamente relacionadas con la fiscalización aduanera y la evasión, excluyendo gastos administrativos generales (como el mantenimiento de edificios) o costos de control de impuestos internos (como la Factura Electrónica) en este orden de ideas Según el Informe de Gestión 2022 de la DIAN (pág. 21), la inversión directa en control fue:

Implantación Plan Anual Anti evasión: \$61.528 Millones

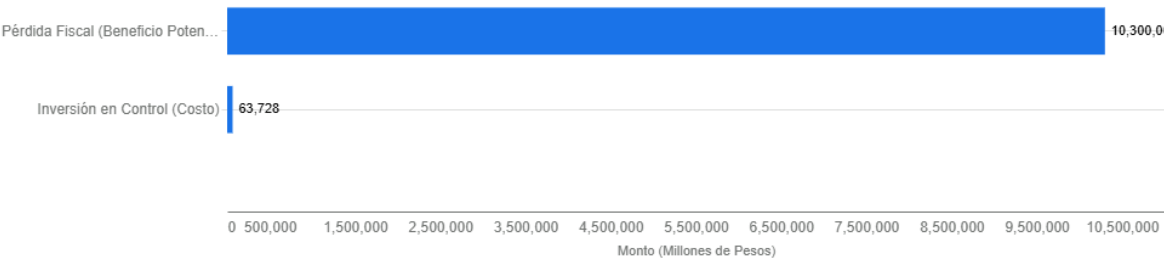
Fortalecimiento Laboratorio Aduanero: \$2.200 Millones

Total, Costo (Inversión en Control 2022): \$63.728 Millones (\$0,064 Billones).

Por otro lado, el beneficio potencial o la perdida fiscal para el año 2022 según estimación oficial de la DIAN en su informe Plan de Choque 2024, es de \$10.300.000 Millones (\$10,3 Billones), si contrastamos la inversión con la perdida fiscal las cifras indudablemente revelan una desproporción estructural donde la perdida fiscal estimada por contrabando es 161 veces superior a la inversión directa destinada a combatirlo lo que significa que la estrategia de control aduanero sufre de una subinversión crónica así como lo muestra la siguiente figura.

Figura 9 *Pérdida fiscal Vs. Inversión en control*

Análisis Costo-Beneficio: Pérdida Fiscal vs. Inversión en Control (2022)



Como se puede visualizar, la barra de la inversión es casi invisible en comparación con la barra de la pérdida. Esta figura demuestra visual y contundentemente la desproporción de 161 a 1 que se identifica en este análisis. Cabe resaltar que los datos expresados en la figura anterior reafirman el análisis de la paradoja fiscal donde el recaudo se beneficia pasivamente de factores macroeconómicos mientras que la inversión activa para proteger la base gravable es marginalmente pequeña en comparación con la magnitud del fraude que enfrenta.

4.2 Análisis del Impacto indirecto en la Economía

La repercusión del contrabando supera la simple pérdida fiscal, su efecto más representativo es el impacto indirecto que produce en la economía formal, actuando como un competidor deshonesto que distorsiona el mercado, erosiona el empleo formal y desincentiva la inversión legal.

4.2.1 Impacto en Sectores vulnerables como cigarrillo, Textil y Confecciones, Calzado, y licores

La repercusión del contrabando no es homogénea; se manifiesta con intensidades y formas variadas en función de la naturaleza de la mercancía y la estructura del mercado impactado. Para

cuantificar el perjuicio real a la economía nacional, resulta esencial segmentar el análisis en los cuatro sectores productivos que han sido identificados por los gremios y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como los más susceptibles; cigarrillos, textiles, calzado y licores. En dichos renglones, el fenómeno ha superado la mera competencia desleal para establecer, en determinados casos, una captura casi total del mercado y una asociación con el lavado de activos.

4.2.1.1 Análisis del Sector Cigarrillos: La Captura del Mercado y la Erosión de las Finanzas Territoriales. El sector del tabaco y cigarrillos representa el ejemplo más emblemático de cómo el contrabando, lejos de ser una actividad marginal, ha conseguido la captura sistemática de una porción significativa del mercado de consumo masivo. El análisis del estudio "Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia" (FND, 2023) pone de manifiesto una crisis de gobernanza fiscal que supera la simple evasión para transformarse en un desafío de seguridad económica a nivel regional.

En dicho estudio "Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia" (FND, 2023) la evidencia estadística es inequívoca ya que muestra que, en el año 2023 la incidencia del contrabando de cigarrillos alcanzó un pico histórico del 35% en relación con el consumo total a nivel nacional, esta estadística no representa un hecho aislado, sino el ápice de una tendencia ascendente y sostenida, que ha pasado del 13% en 2015 al 35% en la actualidad. Esto demuestra que la ilegalidad del consumo de cigarrillos en el país es el fracaso de las estrategias de contención implementadas en la última década debido a que el mercado ilícito, estimado en \$1,3 billones de pesos, ha conseguido consolidar cadenas de suministro paralelas (desde Uruguay, Emiratos Árabes y Corea del Sur) que se enfrentan a una competencia por precios insuperables en comparación con la industria legal, que soporta una carga fiscal considerable.

Con relación al impacto fiscal, el perjuicio cuantitativo es alarmante y socialmente doloroso ya que la pérdida por el no pago al impuesto al consumo ascendió a \$797 mil millones solo en la vigencia 2023 y si analizamos el acumulado de los años del 2019-2023, la pérdida asciende a \$3,6 billones de pesos. Cabe señalar que el contrabando de este tipo de bienes no solo perjudica las arcas de la DIAN, sino que desfinancia directamente los sistemas de salud y educación de los departamentos, dado que estos recursos son rentas cedidas con destinación específica, causando pobreza y subdesarrollo en las regiones más vulnerables.

El análisis territorial del fenómeno enmascara una realidad regional mucho mas grave donde la costa caribe se configura como el epicentro de esta economía subterránea. Los datos de incidencia son alarmantes:

- La Guajira: 91% (Prácticamente la desaparición del mercado legal).
- Cesar: 85%.
- Magdalena: 79%.

El contrabando de cigarrillos en el departamento de la Guajira ha dejado de ser una economía sumergida donde el Estado ha perdido el control sobre la regulación y la fiscalidad del territorio ya que el 91% de las transacciones en el mercado son ilegales lo que demuestra que las estrategias de control en la frontera es ineficiente frente a un flujo logístico transnacional que inunda el mercado con marcas concretas como Rumba, de Uruguay, aprovechando la porosidad de las fronteras y la fragilidad institucional local.

4.2.1.2 Análisis del Sector Textil y Confecciones: La Desindustrialización por Competencia Desleal. Dentro del análisis del impacto indirecto del contrabando, el sector textil y de confecciones constituye el corazón manufacturero el cual está en riesgo. Contrariamente a otros

renglones, la repercusión en este caso sobrepasa el ámbito fiscal para transformarse en una amenaza estructuralmente laboral y productiva, dado que este sector contribuye con el 8,2% del Producto Interno Bruto industrial de la nación y respalda más de 550.000 puestos de trabajo formales directos.

El análisis de este sector pone de manifiesto la manera en que el contrabando funciona como un mecanismo de competencia depredadora que compromete la viabilidad de la producción nacional donde a la luz de la percepción pública el contrabando textil entra a través de las trochas, sin embargo, la evidencia gremial proporcionada por la Cámara de la Industria Textil y de Confecciones de la ANDI demuestra que el daño sistémico se produce en los puertos formalizados. Históricamente, la organización gremial ha reconocido la subfacturación como la modalidad más perjudicial debido a que ingresan los contenedores de confecciones al territorio nacional y los declaran a precios irrisorios incluso al costo internacional de la materia prima como el algodón o el hilo lo que confirma con contundencia la vulnerabilidad de los sistemas de valoración aduanera.

La pérdida fiscal de \$10,3 billones, analizada en la Vertiente 2, encuentra en este sector uno de sus componentes más significativos; la mercancía que ingresa a través de canales legales, pero tributa sobre bases grabables fraudulentas, lo cual propicia márgenes de comercialización artificialmente reducidos, imposibles de igualar para el productor legal ocasionando el impacto indirecto más severo ya que debido a la competencia injusta donde el empresario de la industria textil de Colombia soporta una carga fiscal integral (Renta, IVA, ICA, parafiscales) y gastos laborales formales no puede enfrentarse a productos introducidos a través de contrabando técnico que evadieron aranceles e IVA, y mucho menos a la discrepancia de precios que el consumidor final prioriza sobre la legalidad.

Esta competencia injusta presiona a la industria nacional a operar con márgenes de supervivencia o, en el caso más adverso, a adoptar la modalidad de trabajo informal para minimizar costos, precarizando de esta manera el mercado laboral en este punto la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). (2019) afirma que el sector textil representa más de 550.000 empleos formales y este dato no solo es una cifra estadística; sino que representa el tejido social que se pone en riesgo cada vez que el control aduanero falla en detectar una operación subfacturada.

Desde la mirada de la Dirección de Impuestos y Aduanas DIAN este sector es un foco prioritario de la ilegalidad y de las acciones de control posterior. En el comunicado de prensa No.059 de esta misma entidad se evidencia que tan solo en el mes de agosto de 2024, se llevaron a cabo 284 aprehensiones materiales textiles con un valor estimado de más de \$15.106 millones de pesos, no obstante, al contrastar estos datos de aprehensión con el volumen total del mercado (8,2% del Producto Interno Bruto (PIB) Industrial del país), se pone de manifiesto que la estrategia adoptada es de naturaleza reactiva es decir las aprehensiones atacan el inventario físico pero no consiguen dismantelar de manera efectiva las redes logísticas y financieras que gestionan la subfacturación desde el origen, perpetuando así el ciclo de ilegalidad.

Para el sector textil, el contrabando técnico no representa una fuga de dinero, sino una amenaza de carácter existencial. La continuidad de la subfacturación evidencia que los mecanismos de protección comercial, tales como los umbrales aduaneros, han demostrado ser insuficientes para inhibir el ingreso de mercancías a precios de bajos. Mientras el Estado conmemora cifras históricas de recaudación nominal, la industria manufacturera nacional experimenta una disminución en su participación de mercado frente a un competidor que opera bajo las normas de la ilegalidad dentro de la propia aduana.

4.2.1.3 Análisis del Sector Calzado y Marroquinería. El sector del calzado y la marroquinería representa una de las repercusiones más severas inducidas por el contrabando en la economía colombiana; el desplazamiento sistemático de la industria nacional por productos importados bajo condiciones de competencia desleal ha logrado captar una cuarta parte del mercado total.

la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas (ACICAM), revela que para el año 2023, ingresaron y se comercializaron irregularmente en el país 35 millones de pares de zapatos esto sugiere que tanto el contrabando como la informalidad ya ejercen un control sobre el 25% del mercado nacional lo que indica que, de cada cuatro pares de calzado comercializados en Colombia, uno evade la responsabilidad fiscal y arancelaria que efectivamente asume el productor legal. Esta cuota de mercado no se atribuye a una mayor eficiencia productiva de la competencia extranjera predominantemente asiática, sino a una ventaja artificial de precios derivada de la evasión fiscal, principalmente mediante la subfacturación en aduanas.

El fenómeno del contrabando en el sector de calzado ha impactado financieramente de manera devastadora al sector formal ya que se estima que esta economía ilegal genera una pérdida o detrimento anual a la industria legal de \$1,2 billones de pesos, cifra que representa los recursos que se dejaron de destinar a la tecnología, la formalización laboral y la expansión de la industria en este país. Es importante mencionar que el contrabando técnico en este sector funciona como un subsidio inverso; mientras el Estado impone gravámenes sobre la producción nacional, permite por falta de control efectivo que el producto importado subfacturado ingrese con un costo fiscal nulo o irrisorio, resultando en la descapitalización de las empresas locales que se ven incapacitadas para competir contra márgenes de ilegalidad.

Haciendo un análisis entre la magnitud del problema y la respuesta operativa del Estado, se manifiesta una discrepancia crítica en la efectividad ya que de acuerdo con informes oficiales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y estimaciones sindicales, las aprehensiones por contrabando de calzado en el año 2024 sumaron 54.721 millones de pesos, si comparamos esta cifra con el daño ocasionado por el mercado ilegal \$1,2 billones de pesos el indicador de eficiencia es preocupante debido a que se puede inferir que la capacidad del Estado para interceptar o recuperar el 4,5% del valor estimado del mercado ilegal es limitada, esto confirma que la táctica vigente de control posterior aprehensiones físicas en vías de comunicación o establecimientos resulta inadecuada frente a un flujo masivo que penetra, en su mayoría, a través de puertos formales mediante manipulación documental.

4.2.1.4 Análisis del Sector Licores. El análisis del sector de licores y aperitivos revela una faceta del contrabando que va más allá de la mera evasión fiscal, su estrecha relación con el lavado de activos y las complejas estructuras delictivas según la evidencia documental derivada de los Informes de Gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de 2022 y 2023 este sector ha emergido como un recurso estratégico para las finanzas ilícitas. Específicamente el Informe de Gestión 2023, demuestra que el Estado tuvo que ejecutar operaciones de extinción de dominio sobre 119 bienes, valuados en \$192.185 millones de pesos, los cuales estaban directamente involucrados en la venta de licor de contrabando, este dato es revelador debido a que si en un solo año se incautaron bienes por dicho valor, el licor de contrabando es entonces, un vehículo masivo para el delito de lavado de activos y el enriquecimiento ilícito, operando con una capacidad financiera que compite con grandes empresa legales.

Por otro lado, el Informe de Gestión 2022 reporta que, a través del Centro Integrado contra el Contrabando de Cigarrillos y Licores (CIC2CL), se logró la aprehensión de 309.176 litros de licor, con un avalúo comercial de \$31.663 millones de pesos sin embargo pese a la confiscación de dichos litros de licor en un periodo, la disponibilidad del producto ilícito en el mercado no parece experimentar una reducción significativa. Si comparamos el valor de las aprehensiones de mercancía física (\$31 mil millones) con el valor de los bienes sometidos a extinción de dominio por estar vinculados al delito (\$192 mil millones en 2023), se constata que la acumulación de riqueza delictiva sobrepasa considerablemente el valor de los bienes que la autoridad logra interceptar en las calles donde el contrabando de licores erosiona la gobernanza territorial, afectando las rentas departamentales que dependen de este tributo.

4.2.2 Indicios de Disuasión y Percepción de Riesgo

El análisis del comportamiento delictivo del delito de contrabando no puede desligarse de la teoría de la elección racional; el delincuente ejecuta actos delictivos cuando el beneficio esperado sobrepasa el riesgo percibido. Al realizar una comparación entre la magnitud de la pérdida fiscal con la inversión estatal en control, se constata que en Colombia la percepción de riesgo para el contrabandista es funcionalmente baja, lo que anula el efecto disuasorio de la norma.

La evidencia financiera presentada anteriormente en el punto 4.1.3 constituye el indicio más fuerte de la falla en la disuasión. Se estableció que, para el año 2022, la pérdida fiscal estimada (\$10,3 billones) fue 161 veces superior a la inversión directa en control (\$63 mil millones).

Esta discrepancia proporciona una señal de mercado inequívoca a las organizaciones delictivas la cual es que el Estado presenta una capacidad financiera insuficiente para supervisar el volumen total de las operaciones. En el caso de un contrabandista técnico, la posibilidad

estadística de ser identificado por un sistema de control que recibe una inversión marginal en relación con la magnitud del fraude es insignificante trayendo como consecuencia que el contrabando sea caracterizado como una actividad de alto rendimiento y bajo riesgo en la que el costo de una eventual aprehensión se interpreta meramente como un gasto operativo menor en el contexto de una rentabilidad a gran escala.

Aunque los informes de gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2022-2023) registran miles de aprehensiones, al contrastarlas con la magnitud del mercado ilegal (ej. 25% en calzado, 35% en cigarrillos), se deduce que las medidas gubernamentales no consiguen actuar como un obstáculo de entrada efectiva. Es por ello que la persistencia del contrabando técnico, también conocido como subfacturación, indica que los controles documentales y los sistemas de perfilamiento de riesgo no están propiciando la certeza de castigo al contrario el contrabandista confía ciegamente que su declaración fraudulenta será mitigada en el volumen masivo de comercio internacional, basándose en la incapacidad operativa de la DIAN para auditar el 100% de la carga mediante inspección física o no intrusiva.

Finalmente es importante mencionar que la percepción de riesgo presente en el sistema aduanero resulta insuficiente para afrontar la amenaza. Mientras la inversión en inteligencia y tecnología no sea proporcional a la magnitud del desfallo, las aprehensiones físicas continuarán siendo triunfos tácticos en un conflicto estratégico en declive, sin embargo, la verdadera disuasión se alcanzará cuando el costo de la delincuencia, es decir la probabilidad tangible de ser identificado y sancionado supere la rentabilidad de la evasión.

4.3 Síntesis de la Efectividad

La política anticontrabando en Colombia enfrenta una crisis de efectividad estructural donde la evidencia sugiere que el modelo de control actual es asimétrico, reactivo e insuficiente para contener una economía ilegal que ha mutado hacia sofisticados esquemas de fraude técnico y lavado de activos.

En el siguiente punto, se presenta el balance general desglosado en cuatro dimensiones críticas de ineficacia.

4.3.1 Balance General

La triangulación de los hallazgos financieros de los puntos 4.1 y sectoriales del punto 4.2 posibilita dictaminar que la política anticontrabando en Colombia experimenta una crisis de eficacia estructural, ya que esta no se refiere a fallos operativos aislados, sino a la obsolescencia de un modelo de control que ha sido superado por la dinámica económica del delito organizado. A continuación, se expondrán las cuatro dimensiones que constituyen este balance negativo.

4.3.1.1 Inviabilidad Financiera del Modelo. Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público, el modelo vigente no se puede sostener ya que según mostró el análisis costo-beneficio la pérdida fiscal proyectada (10,3 billones de dólares al año) sobrepasa en 161 veces la inversión directa en control (63 mil millones de dólares) [DIAN], 2023, p. 116) lo que demuestra que el Estado Colombiano se está enfrentando con un fenómeno macroeconómico como lo es el delito de contrabando con recursos minúsculos. De la misma manera, que el porcentaje de recuperación efectiva sea bajo solo un 4,5 % del mercado negro de calzado y cifras mínimas en el total nacional indica que la inversión pública no tiene retorno es por ello que cada peso destinado

al control produce un resultado que no es suficiente para disuadir la evasión, lo que en términos de gestión pública implica un error en la asignación de recursos, los cuales se gastan en su mayoría en burocracia y operaciones físicas, pero no se invierte lo suficiente y necesario en tecnología e inteligencia financiera para mitigar del todo el delito del contrabando.

4.3.1.2 La Falacia de la Interdicción Física frente al Contrabando Técnico. Un error de focalización estratégica se revela al observar el balance operativo. Aunque la Policía Fiscal y Aduanera POLFA dedica sus esfuerzos visibles en la incautación de la mercancía en carreteras y establecimientos, los datos del sector textil y confecciones muestran que el contrabando técnico en los puertos primarios causa el mayor perjuicio patrimonial debido a que hay una falta de conexión entre la estrategia de control y de la modalidad del delito. (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI], 2019).

Las redes delictivas han transformado su *modus operandi* realizando fraudes aduaneros complejos y manipulando documentos, mientras que la reacción del Estado se mantiene centrada en la persecución de inventarios físicos. Que continúen entrando contenedores con precios notablemente bajos sin que los sistemas de gestión de riesgo en tiempo real los detecten demuestra que la DIAN es permeable a la sofisticación del fraude, lo que provoca que las aprehensiones subsiguientes sean solo paliativas y no preventivas.

4.3.1.3 La Alta Capacidad de Reposición de las Redes Criminales. La elasticidad de la oferta ilegal es un descubrimiento transversal en los sectores del cigarrillo y los licores. Aunque la DIAN reporta cifras récord en el valor de aprehensiones (\$514 mil millones en 2023), la participación de mercado del contrabando no disminuye se mantiene en 35% para cigarrillos (FND

e Invamer, 2023) y respecto al sector calzado, la ilegalidad capturó el 25 % del mercado (Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas [ACICAM], 2024). Esto demuestra que las incautaciones funcionan como un gasto operativo o una pérdida anticipada para los grupos criminales, pero no ponen en peligro su permanencia porque estas redes cuentan con la capacidad económica de reponer casi de inmediato los inventarios incautados debido a que la rentabilidad del negocio es tan elevada por la evasión del IVA y de aranceles del 40%. El control estatal logra afectar temporalmente la logística, pero no consigue dismantelar la estructura financiera que posibilita la recompra de mercancía, lo que perpetúa el ciclo ilegal.

4.3.1.4 El Desplazamiento del Sector Formal. Por último, el balance más crítico no es el fiscal, sino el económico. La investigación ha corroborado que, en áreas vulnerables como el calzado y los cigarrillos, el contrabando ha dejado de ser un fenómeno marginal para transformarse en un competidor predominante que captura cuotas de mercado del 25% al 35% y hasta el 91% en regiones como La Guajira. Esto supone un cambio de mercado donde Estado ha fracasado en su función de proteger la competencia libre y leal al permitir por omisión de control efectivo, que se consolide una asimetría de mercado basada en precios predatorios ilegales, la política de control no solo ha perdido recaudo, sino que ha permitido la desindustrialización y la destrucción de empleo. Por lo tanto, el control aduanero no está logrando su objetivo final: salvaguardar la economía del país.

Por otro lado, en el caso del sector licores, con extinciones de dominio por \$192.185 millones (DIAN, 2023, p. 4). sobre bienes vinculados al ilícito, confirma que el contrabando es un vehículo instrumental para el lavado de activos lo que reitera que la deficiencia del control no solo produce pérdidas fiscales, sino que también robustece financieramente a estructuras criminales

complejas. El Estado, al no combatir con la misma fuerza el flujo de capital ilegal como lo hace con las mercancías físicas, facilita que se acumule riqueza delictiva, la cual es reinvertida en corromper la institucionalidad y mejorar los caminos logísticos.

4.3.2 El Contrapunto de la Frontera (Análisis de Caso: La Guajira)

El análisis a nivel nacional se vuelve extremadamente grave al entrar en el contexto regional explícitamente en el departamento de La Guajira y su Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) de Maicao, Uribia y Manaure el cual representa el punto crítico del control por parte del Estado.

Mientras el promedio nacional de contrabando de cigarrillos es del 35 %, en el departamento de La Guajira este indicador asciende al 91 % (FND e Invamer, 2023). Este dato no evidencia una evasión elevada, sino prácticamente la desaparición del mercado formal ya que, en esta región, la legalidad es la excepción estadística es decir si eres un comerciante honesto en La Guajira, eres el "bicho raro", estadísticamente, lo normal es ser ilegal. Este escenario establece un contexto de desacople institucional, en el que las regulaciones aduaneras nacionales son vigentes de jure, pero inaplicables de facto frente a la predominancia de la economía ilegal y la realidad social de este territorio.

Con relación a la Zona de Régimen Especial es crucial mencionar que esta investigación sugiere que la misma ha sufrido una distorsión funcional debido a la debilidad en los controles lo cual permite que la región funcione como un nodo logístico para la fuga técnica de mercancías hacia el interior del país, situación que se ve exacerbada por una barrera socioeconómica; la dependencia de la población local en el comercio no regulado como medio de supervivencia.

5. Recomendaciones

Transición hacia la Fiscalización Tecnológica e Interoperabilidad Real (Big Data): Considerando que el contrabando técnico, también conocido como subfacturación, constituye la mayor proporción del fraude fiscal y que los controles físicos actuales son obsoletos, se sugiere a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) dar prioridad a la inversión en infraestructuras de analítica de datos avanzada e Inteligencia Artificial ya que es crucial romper los "silos de información" identificados en el CONPES 3975 a través de la integración obligatoria y en tiempo real de las bases de datos de aduanas, facturación electrónica y transacciones bancarias (UIAF). El propósito debería ser la instauración de un sistema predictivo de valoración aduanera que identifique distorsiones en los precios antes de la nacionalización de la mercancía, reemplazando la discrecionalidad del inspector físico por alertas automáticas de riesgo financiero.

Reorientación de la Política Criminal: En vista de que el sistema penal exhibe elevadas tasas de archivo y bajas en la ejecución de condenas, se recomienda a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de Política Criminal redefinir los indicadores de éxito en la lucha contra el contrabando. La estrategia no debería enfocarse en la detención de transportistas o la confiscación de inventarios fungibles, sino en la desintegración patrimonial de las organizaciones delictivas. Se recomienda fortalecer los equipos de investigación financiera de élite para implementar la extinción de dominio exprés sobre los activos de capital como bodegas, flotas de transporte y cuentas bancarias de los grandes contrabandistas técnicos. La disuasión real en delitos económicos y aduaneros solo se alcanza cuando el costo de delinquir conlleva la pérdida total del capital acumulado y la insolvencia financiera de la red.

Reformulación del Modelo de la ZRAE y Reconversión Económica Fronteriza: Considerando que el análisis territorial en La Guajira demostró que la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) de Maicao, Uribia y Manaure ha sufrido una distorsión funcional, operando como un nodo logístico para la legalización técnica de mercancías que luego son desviadas, se recomienda al Gobierno Nacional una revisión estructural de este régimen. Los incentivos fiscales no deben limitarse a la importación comercial, que alimenta el contrabando técnico, sino condicionarse estrictamente a actividades de transformación productiva, manufactura ligera o ensamblaje que generen valor agregado local. Asimismo, es urgente implementar una política de reconversión económica que ofrezca alternativas de empleo formal a la población wayuu y local, pues mientras el contrabando sea la única economía de subsistencia, cualquier medida puramente represiva carecerá de legitimidad social y eficacia operativa.

6. Conclusiones

En concordancia con la justificación propuesta, esta investigación evidencia que la problemática del contrabando no se deriva de una carencia de regulaciones penales, sino de una desconexión estratégica entre el modelo de control y la realidad económica del delito. La contribución primordial radica en identificar que el endurecimiento punitivo de la Ley 1762 de 2015 resulta ineficaz si no se acompaña de una capacidad tecnológica equivalente.

Al abordar el propósito de analizar la efectividad, los hallazgos evidencian una inviabilidad financiera del modelo en vigor. Con base en el análisis estadístico de las discrepancias fiscales, se identificó en la Figura 9 una desproporción en la que la pérdida fiscal (10.3 billones) supera en 161 veces la inversión directa en control (\$63 mil millones). El análisis de los datos determina que el comportamiento del recaudo efectivo, el cual ascendió a \$48.67 billones en 2022, estuvo

condicionado preponderantemente por la coyuntura cambiaria y el alza de precios, en lugar de obedecer a un incremento sustancial en la efectividad de las estrategias de fiscalización.

El estudio sectorial corrobora la insuficiencia de la estrategia de interdicción física en relación con el contrabando técnico. A pesar de las sanciones impuestas, la ilegalidad controla el 35 % del mercado de cigarrillos y el 25 % del mercado de calzado. La elevada capacidad de reposición de las estructuras delictivas, evidenciada en las extinciones de dominio por \$192.185 millones asociadas al licor, evidencia que el contrabando constituye un medio para el lavado de activos que el Estado no consigue dismantelar financieramente.

Como contribución al contexto regional, el estudio en La Guajira diagnosticó un desacople institucional; con una incidencia de contrabando del 91 % en cigarrillos, se concluye que la legalidad es la excepción estadística y que la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) ha sufrido una distorsión funcional que facilita la fuga técnica de mercancías hacia el interior del país.

Referencias

- Amaya M., K. V., Méndez Velásquez, L. D., & Ruidiaz Herrera, J. (2018). Las dos repúblicas: Colombia y su patio trasero. Una división ilegal con legitimidad social. *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, 5(1), 105-121. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6500063.pdf>
- Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas. (2024). *Boletín de prensa: Resultados del sector calzado y marroquinería 2023-2024*.
- Congreso de la República. (2000, 24 de julio). *Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal*.
- Congreso de la República. (2004, 31 de agosto). *Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.
- Congreso de la República. (2014, 20 de enero). *Ley 1708 de 2014. Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*.
- Congreso de la República. (2015, 6 de julio). *Ley 1762 de 2015. Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional No. 116*.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2024). *Informe Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia 2024*. <https://cej.org.co/publicaciones/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Documento CONPES 3975: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento CONPES 3982: Política Nacional Logística*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3982.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2019). *Boletín de prensa: Recaudo bruto de los impuestos nacionales 2018*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020). *Boletín de prensa No. 12: Recaudo bruto de los impuestos nacionales año 2019*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2021). *Informe de recaudo total 2020*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2022). *Informe de gestión 2021*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024). *Informe final plan de choque contra la evasión y el contrabando 2024*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024). *Panorama del Contrabando en Colombia: Estadísticas y Acciones en Marcha*.
<https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Informesespeciales/04-Panorama-del-Contrabando-en-Colombia.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024, 6 de septiembre). *Comunicado de Prensa No. 059: En agosto de 2024, textiles, calzado y muebles, los sectores más golpeados por el contrabando*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2025). *Informe mensual de recaudo: diciembre 2024*.

Duque Valencia, E. (2024). *La aplicación del régimen sancionatorio aduanero y el delito de contrabando: Una articulación entre la DIAN y la POLFA* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].

- Fajardo Garzón, L. F., & Mora Combe, Y. L. (2017). *El contrabando como amenaza multidimensional y la forma de contrarrestarlo* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio UMNG. <http://hdl.handle.net/10654/16840>
- Federación Nacional de Departamentos & Invamer. (2023). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia 2023: Resultados principales*.
- Feria Díaz, Y. T. (2018). *Análisis del contrabando en la zona de frontera colombo-venezolana* [Monografía de especialización, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio UNAD.
- Fiscalía General de la Nación. (2020). *Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2020 - 2024: "Resultados en la Calle y en los Territorios"*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-Estrategico-2020-2024-Resultados-en-la-calle-y-en-los-territorios.pdf>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia*. <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Colombia-4taRonda.pdf>
- Herrera Chaparro, M. A., & Castiblanco, F. E. (2022). *Evolución del delito de contrabando dentro del ordenamiento jurídico colombiano* [Trabajo de grado de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio UCC. <https://hdl.handle.net/20.500.12494/46334>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). *Evolución de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior correspondiente al contrabando. Segundo Informe al Congreso de la República*. Repositorio del Ministerio de Justicia. <https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/Biblioteca/Evoluci%C3%B3n%20criminalidad%20contrabando.pdf>

Muriel J. F., & Acosta J. A. (2020). La subfacturación de mercancías como expresión del delito de contrabando y sus efectos en Colombia para 2016. *Revista CIES Escolme*, 11(2), 141-159.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. Publicaciones OCDE.
https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019_805f2a79-es.html

Presidencia de la República. (2019, 2 de julio). *Decreto 1165 de 2019. Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013*.

Presidencia de la República. (2020, 22 de diciembre). *Decreto 1742 de 2020. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)*.

Transparencia por Colombia. (2024, 30 de enero). *Colombia mejora ligeramente en el Índice de Percepción de la Corrupción 2023, ¿podrá seguir avanzando?*
<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-mejora-ipc-2023/>