

BANCADA LEGISLATIVA CENTRO DEMOCRÁTICO

**PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2015
SENADO**

**PROYECTO DE LEY
“POR MEDIO DEL CUAL SE PREVIENE, CONTROLA Y SANCIONA
ADECUADAMENTE EL DELITO DEL CONTRABANDO, PROTEGIENDO EL
COMERCIO JUSTO E INCENTIVANDO LA FORMALIZACIÓN, AL PEQUEÑO
Y MEDIANO COMERCIANTE”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto adecuar el marco jurídico existente en materia de contrabando, lavado de activos y evasión fiscal, previniendo, controlando y sancionando las actividades criminales derivadas de estas conductas.

La institucionalidad jurídica y administrativa existente velará por perseguir estas conductas desmantelando las redes criminales que tienen por objeto defraudar al Estado, competir deslealmente, y engañar a través de conductas que favorecen la corrupción, e impactan a los pequeños y medianos comerciantes de productos importados.

PARÁGRAFO. El Estado velará por proteger al pequeño y mediano comerciante de perfumería, licores, dulces y confitería, calzado y confecciones.

Artículo 2. Definiciones. El Estado sancionará la criminalidad asociada a las conductas típicas definidas por la ley en materia de contrabando. Para ello protegerá adecuadamente:

Al pequeño y mediano comerciante. Entendido como aquella persona jurídica que legalmente constituida, registrada y que en cumplimiento del ordenamiento jurídico importe, comercialice y distribuya mercancías en cuantía igual o inferior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Mercancía en trámite. El pequeño y mediano comerciante que demuestre en su poder cuantías superiores a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes en procesos de nacionalización y legalización, no será objeto de sanción en tanto presente los soportes correspondientes expedidos por las autoridades aduaneras.

Personas jurídicas y/o sociedades extranjeras de otra naturaleza. Las compañías comercializadoras que cuenten con sociedades extranjeras u otras

personas jurídicas constituidas en terceros Estados, por medio de las cuales importen, distribuyan, repartan, almacenen y/o en cualquier medida se involucren con sus actividades comerciales en Colombia en cuantías superiores a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, no serán consideradas dentro de la categoría de pequeños y medianos comerciantes.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional tomará medidas para que en un periodo no mayor a dieciocho (18) meses contados a partir de la expedición de esta ley, se haya socializado en debida forma su contenido y se haya coordinado la institucionalidad para el registro e inscripción de las personas jurídicas dedicadas al comercio en pequeñas y medianas cantidades. Asimismo se procederá en este periodo con la legalización de mercancías y productos importados o ingresados al territorio nacional con fines comerciales.

Artículo 3. Del delito de contrabando. Modifíquese el artículo 319 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 319. Contrabando. *Quién introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, al o desde el territorio nacional por lugares no habilitados, o las exporte desde él, por lugares no habilitados, o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años, y multa igual al 150% del valor comercial de los bienes importados o exportados.*

Las penas previstas en el presente artículo se aumentarán de la mitad a las tres cuartas (3/4) partes cuando se demuestre que el sujeto activo de la conducta es reincidente.

PARÁGRAFO. *La reincidencia en el tipo penal del que trata este artículo inhabilitará para el ejercicio de la industria y comercio, bien sea de forma directa o indirecta, por el mismo tiempo en que la persona sea sancionada con pena privativa de la libertad, sea la medida impuesta para cumplimiento intramural o domiciliaria.*

Artículo 4. Del delito de Favorecimiento del contrabando. Modifíquese el artículo 320 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 320. Favorecimiento de contrabando. *Quién posea, tenga, transporte, almacene, distribuya o enajene mercancía introducida al territorio colombiano por lugares no habilitados, u ocultada, disimulada o sustraída de la intervención y control aduanero en cuantía superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años, y multa de cien (100) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

El juez impondrá la pena correspondiente y privará al responsable del derecho de ejercer el comercio, por el doble de la pena impuesta en la sentencia.

PARÁGRAFO. *No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo al consumidor final, cuando los bienes que se encuentren en su poder, estén soportados con factura o documento equivalente, con el lleno de los requisitos legales contemplados en la normativa tributaria.*

Artículo 5. Del delito de Favorecimiento del contrabando por servidor público. Modifíquese el artículo 322 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 322. Favorecimiento por servidor público. *El servidor público que colabore, participe, transporte, distribuya, enajene o de cualquier forma facilite la sustracción ocultamiento o disimulo de mercancías del control de las autoridades aduaneras, o la introducción de las mismas por lugares no habilitados, u omita los controles legales o reglamentarios propios de su cargo para lograr los mismos fines, cuando el valor de la mercancía involucrada sea inferior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en multa de quinientos (500) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de los derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.*

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de prisión de ocho (8) a diez (10) años, multa de mil quinientos (1.500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a quince (15) años.

PARÁGRAFO. *El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecida en este código.*

Artículo 6. Lavado de activos. Modifíquese el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

ARTICULO 323. 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.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán hasta en una tercera parte, cuando para su realización se hayan realizado en concurso con el delito de contrabando debidamente comprobado.

Artículo 7. Formalización. El Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para que se adelante una jornada masiva de formalización de pequeños y medianos comerciantes en los términos previstos por esta ley, dentro de los doce (12) meses posteriores a la sanción de la misma.

Artículo 8. Protección al consumidor. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el INVIMA y la Policía Nacional tomarán las medidas necesarias para adelantar los operativos de registro, verificación y control de los productos de perfumería, licores, dulces y confitería, calzado y confecciones, asegurando su adecuado registro sanitario, aduanero y/o cualquier otro al que haya lugar, garantizando la seguridad, bienestar, protección e integridad de los consumidores.

Artículo 9. Posición dominante e integración vertical. El Gobierno Nacional fortalecerá su control y vigilancia sobre las personas naturales y/o jurídicas que ejerzan posición dominante e integración vertical, en desmedro del ordenamiento jurídico vigente, afectando con su conducta a los pequeños y medianos comerciantes en las cuantías y sectores definidos por el artículo 2 de esta ley.

Artículo 10. Reglamentación. Para la reglamentación de la presente ley el Gobierno Nacional convocará una mesa de concertación conformada por las agremiaciones debidamente registradas y constituidas que agrupen a los pequeños y medianos comerciantes de los sectores definidos en el Artículo 2 de esta ley, así como una comisión de verificación y acompañamiento del Senado de la República conformada por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, y los titulares de los ministerios de relaciones exteriores, hacienda y crédito público, justicia y del derecho, comercio, industria y turismo, y defensa nacional.

Artículo 11. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador de la República

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador de la República

FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE
Senador de la República

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
DE LAESPRIELLA**
Senadora de la República

HONORIO HENRIQUEZ PINEDO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Exposición de Motivos evidencia la necesidad de que el Congreso de la República expida una Ley tendiente a prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, protegiendo la industria, en especial al pequeño y mediano comerciante.

I. OBJETIVOS

Los objetivos del proyecto de ley son los de identificar definiendo adecuadamente los tipos de comerciantes que existen, su diferenciación en cuanto a las cantidades, bienes y productos que importan, comercializan y distribuyen, y la pertinencia de adecuar los tipos penales a las conductas punibles tomando raseros adecuados de justicia y equidad.

II. PROBLEMAS EXISTENTES

Las grandes importaciones y el contrabando técnico son conductas delictivas que privilegian las grandes mafias y aparatos de crimen organizado que, operando por fuera del marco jurídico y siendo de difícil detección, evaden impuestos fomentan el contrabando y desarrollan todo tipo de actuaciones para, a través del contrabando técnico y la corrupción, ejercer sus actividades afectando gravemente no solo al aparato industrial nacional, sino al pequeño y mediano comerciante que vive de importar, distribuir, vender, comercializar y ofrecer productos en pequeños locales y comercios.

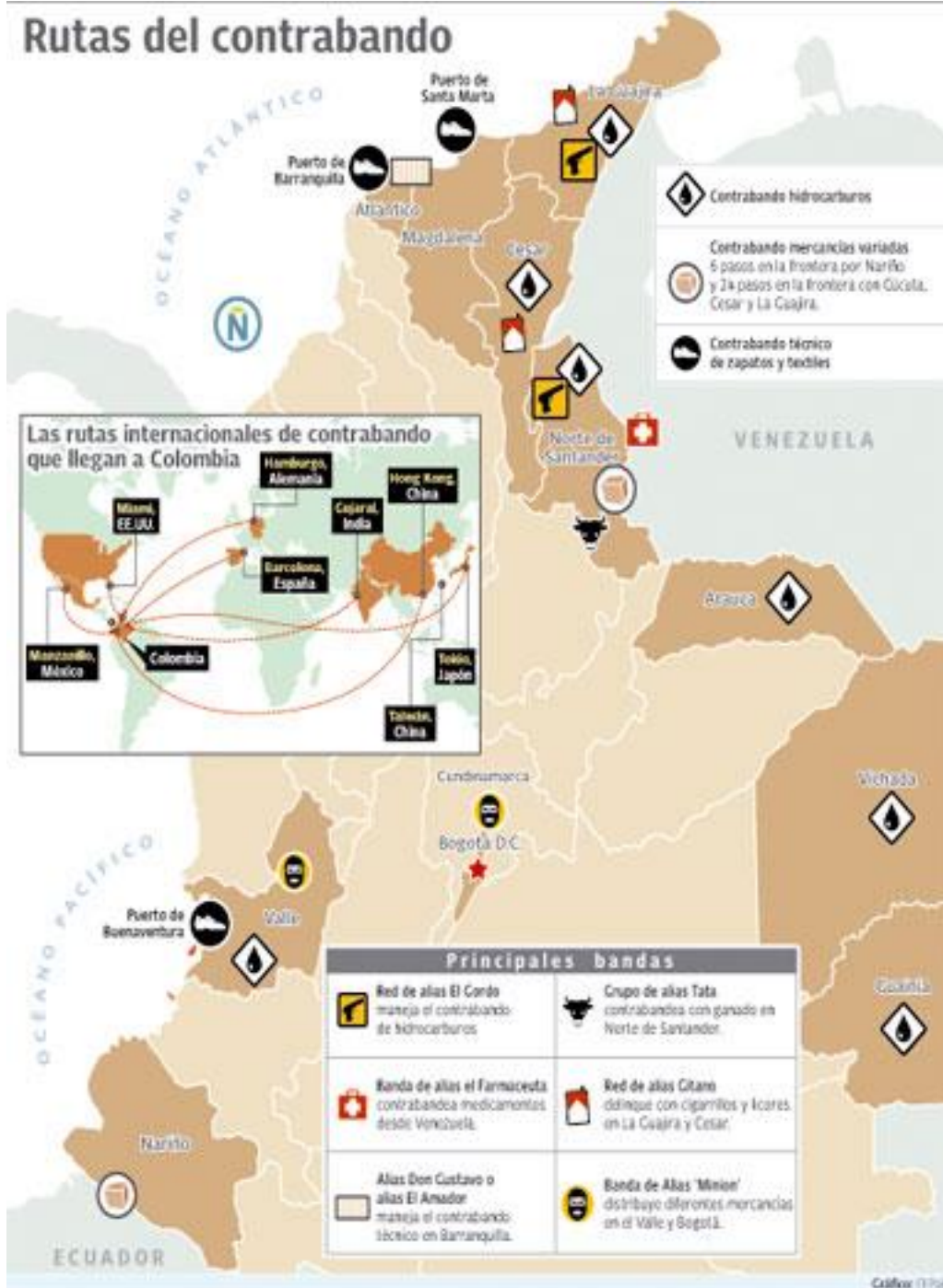
En igual sentido, las grandes importaciones de contrabando suelen involucrar sofisticadas redes de crimen organizado, cuya actividad delincriminal permea toda la operación desde el punto de entrada, hasta la colocación de la mercancía obtenida producto del contrabando en establecimientos y comercios.

El poder corruptor de estas redes criminales no solamente afecta el recaudo, sino que atenta contra la salud y el bienestar de los connacionales y consumidores, lo que además perpetúa redes de corrupción y conductas que afectan a los servidores públicos, tanto por acción como por omisión.

La acción del Estado hasta ahora se ha ocupado de criminalizar al pequeño y mediano comerciante, exponiéndolo públicamente y afectando sus actividades, cuando es una verdad sabida que los grandes contrabandistas suelen tener lazos con el crimen organizado, el terrorismo, los lavadores de activos y evasores, y rara vez son logradas investigaciones y condenas ejemplarizantes para estos grandes sectores de la criminalidad.

Al ser un error criminalizar al pequeño y mediano comerciante, es necesario visibilizarlo, protegerlo y formalizarlo, lo que no solo permite un adecuado registro y control de sus actividades, sino que además redundaría en beneficios como el registro mercantil, la formalización y tributación, la generación de empleo, el control y verificación de sus mercancías, entre otros.

Rutas del contrabando



Esto complementa los esfuerzos adelantados en materia de (i) la Estrategia Integral de Lucha contra el Contrabando y el Comercio Delictivo, adoptada por el Consejo Superior de Comercio Exterior el 1 de abril de 2013 por recomendación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa de Transformación Productiva y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (ii) la campaña de promoción de compras responsables impulsada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Programa de Transformación Productiva, y (iii) las acciones desarrolladas durante 2012 y 2013 por la Policía

¹ <http://www.elpais.com.co/elpais/sites/default/files/2014/08/rutas-contrabando-grafico.jpg>

Fiscal y Aduanera, la DIAN y la Fiscalía General de la Nación, en contra de los contrabandistas, lavadores de activos y evasores fiscales.²

En igual sentido, se debe atacar el problema con una adecuada coordinación interinstitucional desde el punto de entrada del contrabando, y no solo en las grandes ciudades en donde este es distribuido, y sobre el cual ya no tiene responsabilidad el gran contrabandista que lo ha ingresado.

Es así como en algunas regiones fronterizas del país, en las cuales, por razones históricas y culturales ha hecho carrera una cultura laxa frente a la ilegalidad que tolera la compra de productos tales como comestibles, confecciones, calzado, licores, cigarrillos, y productos alimenticios de la más diversa índole, los cuales han ingresado al país o son comercializados por medio del contrabando o a través de mecanismos dirigidos a la evasión fiscal.

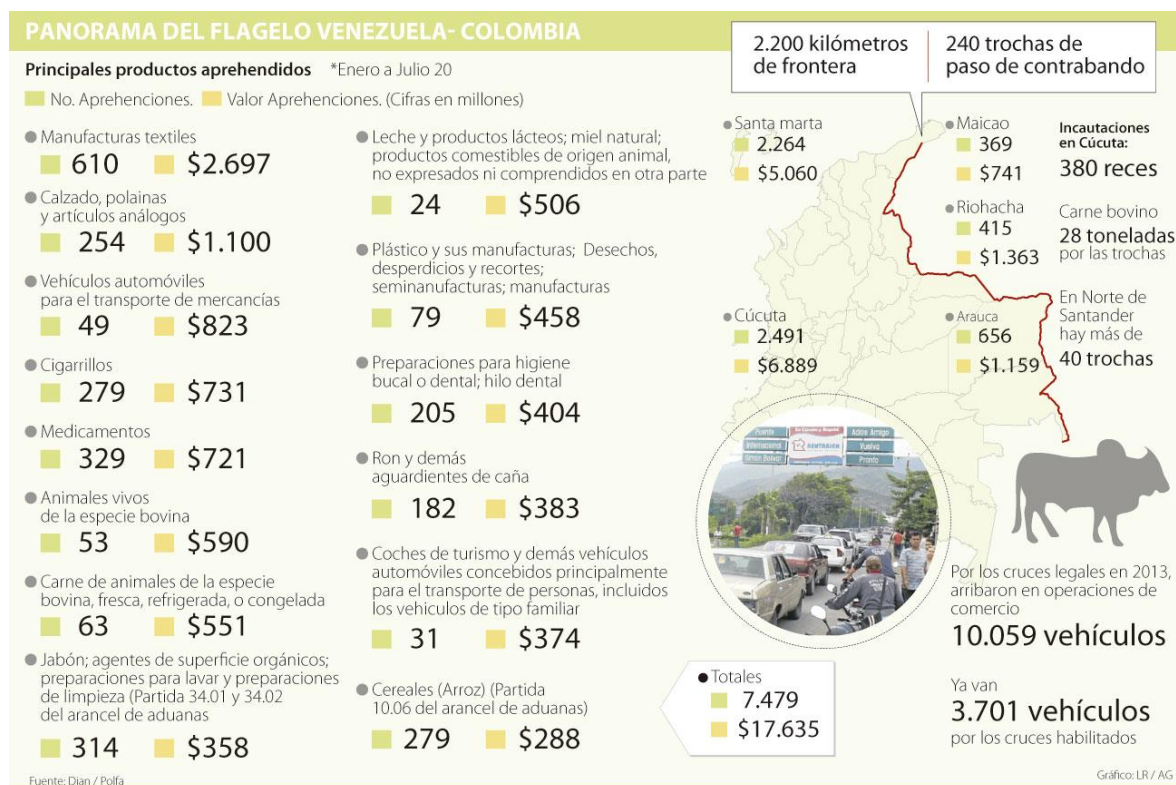
De acuerdo con la DIAN, una de las principales modalidades de criminalidad son las del denominado *contrabando técnico*, en donde la subfacturación es uno de los principales problemas, es así como la autoridad aduanera ha señalado que:

“[...] Esta modalidad de contrabando le permite al contrabandista importar productos pagando un arancel irrisorio, valiéndose de una declaración de importación y documentación anexa que no refleja el precio real al que el producto fue adquirido. La DIAN ha detectado que para encubrir este tipo de conductas con mayor facilidad, algunos importadores colombianos constituyen empresas – vinculadas – en Panamá o en otros países que funcionan como paraísos fiscales, las cuales expiden facturas de venta que ocultan y/o falsean el precio real al que la mercancía fue comprada por sus matrices o empresas vinculadas de Colombia al productor o comercializador inicial. Esas facturas posteriormente son incorporadas como soporte de la declaración de importación, en claro detrimento del fisco nacional y facilitando la competencia desleal.

² Este comercio ilegal mueve \$12,1 billones de pesos al año. De estos los textiles, la comida y el calzado son los productos que más se decomisan. En por lo menos \$62.000 millones de pesos se valoró el matute de textiles incautado el año 2014 por la Policía Fiscal y Aduanera (Polfa), es decir, el 46 por ciento de todos los decomisos que por contrabando hizo la entidad. Manufacturas es el primer rubro del contrabando; en segundo lugar están los alimentos percederos (comida), seguidos del calzado, la perfumería y los automotores; siguen 25 grupos de productos, cuyas incautaciones sumaron \$153.790 millones de pesos. Tan solo durante los primeros 20 días del 2014 las aprehensiones de la Polfa sumaron \$13.122 millones de pesos, es decir, se hicieron a un ritmo de \$650 millones diarios

Las cifras que maneja la Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf), indican que, por contrabando, en el país se se mueven unos \$12,1 billones de pesos, lo que representa el 1,7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Según la UIAF en Colombia se lavan \$38 billones de pesos, por diferentes delitos, de los cuales casi el 2% son contrabando y el 18% narcotráfico asociado con el contrabando. Fuente: DIAN, UIAF, POLFA.

Los casos de la importación del calzado y confecciones al país son un buen ejemplo de la ganancia fácil que se desprende de las Conductas Perseguidas, y en particular, de la defraudación aduanera. En 2012 el precio promedio de importación al país de confecciones por el mayor importador nacional – en volumen de compras – fue de cerca de 24 USD por kilo importado. Ese importador, debió competir con algunos importadores -con una mucha menor capacidad e infraestructura y sospechosos de la comisión de Conductas Perseguidas- cuyos precios promedio de importación al país fueron de cerca de 1.65 USD por kilo importado en ese mismo periodo [...]”.



Fuente: Diario La República³

III. PERTINENCIA DEL PROYECTO

El proyecto busca proteger a pequeños y medianos comerciantes definiendo su actividad, los montos en que esta debe ser entendida, los sectores sobre los que ejercen su actividad, buscando incentivar su formalización, lo que beneficia a los pequeños y medianos comerciantes y promueve el desarrollo empresarial, pues incluye herramientas para combatir la competencia desleal a la que se ven expuestos actualmente.

Los comerciantes que ejercen legalmente sus actividades bajo el cumplimiento de las obligaciones mercantiles, laborales y tributarias se encuentran en desventaja frente a las personas que ingresan, importan y comercializan

³ http://www.larepublica.co/alimentos-textiles-calzado-y-cigarrillos-lo-que-más-entra-por-contrabando-desde-venezuela_157656

productos derivados de las conductas perseguidas, en la medida que su estructura de costos contiene rubros y gastos que no son asumidos por los competidores desleales.

Por lo tanto, los comerciantes que ejercen o piensan ejercer su actividad empresarial de manera legal, no tienen los incentivos adecuados para cumplir con las obligaciones y deberes establecidos en el ordenamiento colombiano; sino que en muchas ocasiones, el efecto es el contrario, dado que encuentran en la ilegalidad los espacios adecuados para la práctica de las conductas perseguidas.⁴

El objetivo principal de las normas penales debe ser la de proteger a los ciudadanos de bien, pequeños y medianos comerciantes, sin criminalizar y satanizar ciertas actividades, pues el objetivo final debe ser el de atacar la criminalidad, especialmente combatiendo a los contrabandistas y a las bandas de narcotraficantes.

Aspectos Jurídicos y legales - Impunidad⁵

Denuncias y Sentencias desde el 2011 hasta mayo 2013

DIRECCION SECCIONAL	No Denuncias Presentadas	Sentencias Condenatorias
Armenia	12	0
Bucaramanga	230	32
Buenaventura	48	0
Aduanas de Barranquilla	86	0
Aduanas de Bogotá	267	0
Aduanas de Cali	42	0
Aduanas de Cartagena	81	0
Aduanas de Cúcuta	440	61
Aduanas de Medellín	200	0
Ipiales	161	0
Maicao	77	0
Manizales	1	0

⁴http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2014/Proyectos/Proyecto_de_Ley_Anticontrabando.pdf

⁵http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Eventos/eventos/XII_CONGRESO_PANAMERICANO/Tab5/Juan_Ricardo.pdf

Pereira	20	0
Riohacha	282	0
San Andrés	0	0
Santa Marta	60	1
Valledupar	218	0
Yopal	56	0
Total general	2.281	94

IV. REFORMAS EN MATERIA PENAL

En esencia el proyecto busca armonizar las conductas de contrabando, favorecimiento del contrabando, protección al consumidor, posición dominante y protección de la salud pública, entre otras.

Los tipos penales que reúnen estas conductas son farragosos y anti técnicos, y la búsqueda de agravaciones punitivas no debe ser el único rasero, es así como se simplifica el lenguaje agravando las penas a sanciones reales y efectivas, por oposición al *populismo punitivo* de aumentar años de prisión y cuantías de multas impagables, lo que es muy difícil de cumplir, máxime cuando el aparato estatal es incapaz de prevenir, investigar, juzgar y sancionar a las grandes redes criminales detrás de estos flagelos.

Asimismo se corrige la necesidad de elaborar un estándar que tome como unidad de medida el salario mínimo mensual vigente, y contemple unas penas privativas de la libertad, así como la imposición de multas e inhabilidades que logren desincentivar estas conductas, pero sobretodo, diferencien al pequeño y mediano comerciante del gran contrabandista, lo que, tristemente en el lenguaje confuso utilizado hasta ahora, los equipara violando sus derechos al buen nombre, la honra, la escogencia de profesión y oficio, entre otras.

Otra necesidad que se busca incluir es la protección al consumidor por daños derivados del contrabando, y la sanción de conductas como la integración vertical y la posición dominante sobre actividades de importación, distribución y comercialización.

V. OTROS ELEMENTOS A DESTACAR

La falta de articulación interinstitucional es evidente, razón por la cual se busca reglamentar la ley, no solo con la libre autonomía de la voluntad del ejecutivo – lo que no ha generado resultados hasta ahora -, sino con la participación plural y obligatoria del ejecutivo, el legislativo y la ciudadanía, representada por agremiaciones de pequeños y medianos comerciantes que coadyuven en el

proceso de articular una estrategia adecuada en materia de política pública, prevención y sanción del delito, formalización y beneficios compartidos en generación de empleo, recaudo y cooperación con las autoridades policiales y aduaneras.

Como la DIAN misma lo señala, el fin de la adecuación de estos tipos penales debe obedecer a atacar el flagelo del contrabando como sistema, concentrando los esfuerzos del Estado en Medidas de Gran Escala para recuperar el recaudo, favorecer la competencia leal en el comercio y obtener la desarticulación de bandas delincuenciales a través de la modernización y adecuación de las normas, medidas disuasivas y sancionatorias y el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado.

De los Honorables Congresistas,

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador de la República

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador de la República

FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE
Senador de la República

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
DE LAESPRIELLA**
Senadora de la República

HONORIO HENRIQUEZ PINEDO
Senador de la República