

### 3. LAS INSTITUCIONES EN EL SECTOR EXTERNO COLOMBIANO: ¿APOYO O ESCOLLO AL COMERCIO?\*

---

**María Mercedes Collazos Gaitán**  
**Jorge García García**  
**Enrique Montes Uribe**

Este capítulo examina si las instituciones y los organismos que tienen que ver con el sector externo de la economía colombiana facilitan o impiden la importación y exportación de bienes. El trabajo complementa el de García *et al.* (2019a) que reseña la política comercial en el período 1950-2012. Este trabajo examina la calidad de las instituciones (véase Greif, 2006, cap. 1 para una definición), los servicios, la infraestructura y los organismos públicos más pertinentes para el comercio internacional de mercancías. Con base en las respuestas y opiniones reportadas por operadores logísticos en una encuesta aplicada por el Banco de la República y el seguimiento de los procedimientos para importar y exportar se elabora una radiografía de la situación actual. Posiblemente quienes conocen el sector no se sorprendan con los resultados que se presentan, pero a nuestro saber y entender este constituye el primer intento de mostrar en forma detallada, sistemática y coherente la problemática institucional y organizacional vinculada con el comercio exterior de Colombia. Se espera que la radiografía contribuya a entender las razones de la limitada inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. La sección 1 reseña la literatura internacional sobre cómo las instituciones y la infraestructura pueden contribuir a crear o a destruir la ventaja comparativa de un país y resume los estudios que al respecto se han hecho sobre Colombia. La sección 2 presenta el análisis de los resultados de la encuesta

\* Los autores agradecen al personal de Buenaventura Imports y Repremundo, y a Fitac, por su colaboración y guía en la preparación de la encuesta sobre comercio exterior. También agradecen por sus orientaciones a los funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en particular a los de la Dirección de Comercio Exterior, la Ventanilla Única de Comercio Exterior y la Oficina de Asuntos Legales Internacionales. En la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se agradece a los funcionarios de la Dirección de Gestión de Aduanas y la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior. Asimismo, fueron muy útiles las opiniones expresadas por abogados expertos en temas de comercio exterior de la firma Brigard y Urrutia. Finalmente, y no menos importante, los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Jorge Toro Córdoba a una versión preliminar del trabajo. Por otra parte, María Fernanda Reyes y Luis Bejarano contribuyeron activamente en el procesamiento de la encuesta de Comercio del Banco de la República.

de comercio exterior aplicada por el Banco de la República a operadores de comercio exterior (para su detalle véase García *et al.*, 2019b). La sección 3 examina el accionar de dos entidades claves para el comercio exterior: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), por ser responsable de definir, coordinar y ejecutar la política, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en su parte de aduanas, porque se encarga de controlar el paso de la mercancía que entra y sale del país. La sección 4 concluye.

## 1. BREVE RESEÑA DE LA LITERATURA

### 1.1 Comercio e instituciones

Nunn y Trefler (2014) se abstienen de definir ‘instituciones’ en su reseña de la literatura sobre las instituciones domésticas como una fuente de ventaja comparativa. Ellos anotan que definir las como “reglas del juego”, como lo hace North (1990), es una definición estrecha y problemática distante del precedente jurídico que sentó un juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos al definir la pornografía como “cuando la veo sé lo que es” (2014, p. 265). Ellos remiten al lector al libro de Greif (2006), el cual analiza en detalle el concepto de institución. Greif define una institución como “un sistema de reglas, creencias, normas y organizaciones que juntas generan una regularidad de comportamiento (social) (2006, p. 30)”. Dicha definición cubre los diferentes aspectos que se examinan en este capítulo, como se podrá ver en las secciones 2 y 3. A continuación se hace una breve reseña de la literatura más pertinente para los temas tratados en este capítulo.

El comercio internacional se puede mirar como un contrato entre compradores y vendedores ubicados en diferentes países, con diferentes instituciones, monedas e idiomas, lo que rodea de riesgo e incertidumbre la interacción entre las partes (M. Jansen y H. Kyvik Nordås, 2004). Por ello las instituciones desempeñan un papel importante en facilitar las transacciones y reducir la incertidumbre y los costos de negociar. Según North (1991, p. 98), “las instituciones efectivas aumentan los costos de deserción o los beneficios de solucionar algo entre las partes, para usar términos de teoría de juegos. En términos de costos de transacción, las instituciones reducen los costos de transar y producir, lo que permite obtener los posibles beneficios de comerciar”. Un riesgo de comerciar proviene del incumplimiento de los contratos, el cual se puede reflejar, por ejemplo, en la calidad del producto negociado, la posibilidad de no pago de la transacción, y en la diferencia entre las cantidades despachadas, transportadas y recibidas. El productor enfrenta un riesgo mayor cuando asume los costos de producir y despachar la mercancía y el contrato establece que se le paga después de entregarla. Las instituciones desempeñan un rol esencial en reducir estos riesgos al establecer reglas y normas de comportamiento que facilitan las transacciones y les aseguran a las partes el respeto de sus derechos. Instituciones efectivas se caracterizan por tener reglas buenas que se cumplen, ello aumenta la confianza en los negocios y redundan en menores costos de comerciar.

Numerosos estudios han explorado el impacto de las instituciones sobre el desarrollo y el crecimiento de los países (véanse, entre otros: North, 1994; Knack y Keefer, 2010; Alston *et al.*, 1996; Hall y Jones, 1999; Acemoglu *et al.*, 2012; Acemoglu y Robinson,

2012; Allen, 2012). Son menos los que han examinado el impacto de las instituciones en el comercio, pero hay una literatura creciente sobre el tema que Nunn y Trefler resumen en su reseña (2014), y otra que ellos no reseñan, como son los trabajos de Anderson y Marcouiller (2002), y de De Groot, Linders, Rietveld y Subramanian (2004).

Nunn y Trefler (2014) reseñan varios aspectos de la literatura sobre instituciones y ventaja comparativa, de los cuales resumiremos los más pertinentes. El primer grupo se refiere a las instituciones que rodean los contratos y los derechos de propiedad en los mercados de productos, financieros y de trabajo. El segundo grupo se refiere a los establecimientos informales y el tercero examina el impacto del comercio en las entidades domésticas. En lo atinente a contratos y derechos de propiedad se cubren varios temas, de los cuales dos son pertinentes para esta reseña. El primero se concentra en el contrato entre el comprador de un insumo y su proveedor, en el cual ese insumo tiene más valor para ese comprador que para otros compradores (por ejemplo, una pieza muy específica para un teléfono inteligente). En ese tipo de relación el proveedor corre el riesgo de que después de haber invertido para producir el insumo el comprador quiera renegociar el contrato; esta situación se conoce en la literatura como un *hold-up problem* (problema del atraco). Estas situaciones se presentan con menos frecuencia en países con ‘buenas’ instituciones, y por ello tienen ventaja comparativa en producir productos que requieren una relación muy intensa entre el comprador y el vendedor<sup>1</sup>. El segundo tópico examina aquellas situaciones en las que se requiere una gran variedad de insumos para producir un producto. En general, bienes más complejos tienden a usar mayor variedad de insumos y su producción tiende a ser más susceptible a la calidad de las instituciones. Estas industrias también usan con mayor intensidad la infraestructura de comunicaciones, transporte y distribución, pues se ordenan y embarcan más insumos al sitio de producción. En los mercados de capitales las imperfecciones en los mercados de crédito incrementan los costos financieros en unas actividades más que en otras, lo que contribuye a crear una ventaja comparativa para las actividades con menores costos; en general, firmas que no obtienen financiación no pueden exportar. Por último, en el mercado de trabajo la relación entre instituciones y ventaja comparativa se refiere a la facilidad para monitorear a los trabajadores, una actividad que se requiere realizar con más intensidad cuando se producen bienes que exigen incurrir en altos costos de entrenamiento de los trabajadores.

Los otros dos grandes temas que Nunn y Trefler reseñan tienen que ver con las instituciones informales y la relación entre comercio e instituciones domésticas. En el caso de las instituciones informales ellos examinan el rol de las redes sociales y las creencias culturales; mencionan un estudio de Kolasa (2012) sobre la India donde se muestra que las redes informales ayudan a resolver problemas contractuales y los conglomerados empresariales emergen como una respuesta a las fallas institucionales.

Otra diferencia cultural que puede afectar el comercio bilateral es la confianza entre las partes. Nunn y Trefler citan un estudio de Tabellini según el cual cuando hay alto grado de confianza entre los ciudadanos de un país esa confianza puede contrarrestar el efecto del problema del atraco (*hold-up problem*), lo que le permite a ese país especializarse en

<sup>1</sup> Este es el caso de productos electrónicos y fabricación de aviones, automóviles y computadores, pero no es el caso del petróleo, que se puede comprar en un mercado abierto, o el procesamiento de pollos y la fabricación de harina (véase Nunn y Trefler, 2014, Tabla 5.1).

productos que dependen bastante de buenos contratos (es decir, bienes intensivos en contratación) para su producción.

En la relación entre comercio e instituciones domésticas ellos presentan la hipótesis de que el cambio institucional ocurre porque lo empujan grupos de interés, no porque sea eficiente. Cuando el comercio crece afecta la distribución del ingreso y cambia el poder relativo de los grupos que compiten por poder en la sociedad, lo que genera el cambio institucional. Ilustran esos dos puntos con un análisis de Venecia durante la Revolución Comercial, con base en un trabajo de Puga y Treffer (2014). La Revolución Comercial creó un potencial para obtener grandes ganancias que permitió intensa movilidad social en Venecia en el siglo XI. Ello llevó a los mercaderes ricos a presionar para que se terminara la, de facto, herencia del poder del dux (príncipe o magistrado supremo) y para que se estableciera un Gran Concejo en 1172. Pero en 1323 un grupo de mercaderes extremadamente ricos establecieron que la participación en el Parlamento se heredaba, lo que posteriormente les permitió establecer un estado coercitivo y reprimir a sus opositores. En esencia, el comercio con tierras lejanas promovió el dinamismo institucional y luego creó fuerzas poderosas que impidieron la inclusión social; los cambios operaron a través del impacto del comercio sobre la distribución del poder y la riqueza.

En resumen, su punto principal lo expresan así: (a) para que cambien las instituciones, grupos poderosos deben apoyarlo; y (b) el tipo de comercio y el nivel de coerción que el comercio genera desempeñan un papel importante en determinar si el cambio institucional promueve o retarda el crecimiento —si requiere de buenas instituciones— el comercio lejano de Venecia —o de malas instituciones— el comercio de esclavos del África (Nunn y Treffer, 2014, p. 309).

Anderson y Marcouiller encuentran que transacciones internacionales inseguras conducen a un sobreprecio de los productos transados, el cual se reduce cuando los países tienen instituciones mejores y similares, un resultado que confirma el trabajo de De Groot *et al.*, quienes encuentran que una mejor calidad regulatoria contribuye a aumentar el comercio entre un 16% y un 26% y que una menor corrupción tiende a aumentarlo entre 19% y 34%<sup>2</sup>. Cuando se agrupan en una sola las variables de gobernabilidad, calidad regulatoria y menor corrupción encuentran que con instituciones de mejor calidad las exportaciones aumentarían 44% y las importaciones 30%<sup>3</sup>. Sus hallazgos les permiten concluir que países con instituciones débiles tienen menor volumen de comercio, impidiéndoles aprovecharse de su ventaja comparativa y del conocimiento ya incorporado en los nuevos productos de los países ricos.

Otros estudios examinan el impacto de las instituciones y la infraestructura sobre el volumen de comercio (Jansen y Kyvik Nordås, 2004; Koczan y Plekhanov, 2013). Para medir la calidad de las instituciones Jansen y Nordås utilizan los indicadores desarrollados por Kaufmann *et al.* (2010)<sup>4</sup>, y los añaden a los indicadores estándares que se

<sup>2</sup> Las mejoras en la calidad regulatoria y la reducción en la corrupción se miden como una desviación estándar en relación con el valor promedio de la variable.

<sup>3</sup> Nuevamente, la mejora se mide como una desviación estándar del valor promedio de la variable.

<sup>4</sup> Los indicadores son la efectividad de las instituciones, la calidad regulatoria, el acatamiento de las normas, el control de la corrupción, la participación política y el control de gestión, y la estabilidad política y la ausencia de terrorismo; para mayor detalle de lo que significa cada indicador véase Kaufmann *et al.* (2010).

incluyen en una ecuación de gravedad para explorar el impacto de la calidad institucional sobre el volumen de comercio. Ellos encuentran que países con mejores instituciones tienden a tener economías con un sector externo más grande y a aumentar el volumen de comercio más que la sola reducción de los aranceles<sup>5</sup>. Koczan y Plekhanov también encuentran que las variables institucionales afectan el volumen de comercio y que el control de la corrupción en el país exportador aumenta más las exportaciones si estas se dirigen a países donde hay menos corrupción.

Varios trabajos examinaron el impacto de las instituciones en estos mercados sobre las ventajas comparativas de los países, pero el trabajo de Chor (2010) reúne todos estos elementos y agrega la dotación de factores para establecer si las explicaciones tienen un apoyo empírico adecuado. Chor encuentra que las instituciones tienen mayor impacto que la dotación de factores; este impacto es mayor en industrias que tienen que ver con los contratos en relaciones muy específicas entre comprador y vendedor, y en las actividades que utilizan gran variedad de insumos (véase Nunn y Trefler, ob. cit., Tabla 5.4, para un resumen de esos resultados).

## **1.2 Estudios sobre Colombia**

No conocemos estudios sobre Colombia que hayan abordado los temas de comercio, infraestructura y calidad de las instituciones en su conjunto; no obstante, algunos sugieren que la infraestructura puede ayudar a explicar parte de lo que el trabajo no alcanza a modelar explícitamente. El trabajo de M. Cárdenas y C. García (2004) utiliza una ecuación de gravedad para identificar los factores que explican el comercio exterior colombiano y encuentran que por sus condiciones gravitacionales (distancia al resto del mundo, acceso al mar, idioma, efecto isla, países excolonias, aplicación o no de acuerdos comerciales, entre otras) Colombia reúne las condiciones para estar inmerso en el comercio internacional, pero por razones no identificadas no lo hace. Según este estudio, por su tamaño y posición geográfica Colombia comercia un 91% menos de lo que cabría esperar. La diferencia tan grande entre los valores potenciales y los valores observados obedece, según el análisis, a que dejó por fuera variables que pueden contribuir a explicar esa brecha, entre ellas la política comercial (véase García *et al.*, 2014), las instituciones (véase Organización Mundial del Comercio - OMC, 2004) y la infraestructura (Agnosteva, Anderson y Votov, 2014). En el caso de Colombia los aranceles se redujeron desde los años noventa, pero las medidas no arancelarias aumentaron y la infraestructura y las instituciones mejoraron poco.

Instituciones débiles pueden contribuir a crear ventajas comparativas en actividades ilícitas. En el caso colombiano, Thoumi (1994) argumenta que "la deslegitimización del régimen y la creciente debilidad del estado colombiano, [...], hicieron de Colombia la mejor ubicación de América Latina y el Caribe para la manufacturación de las DPSI (Drogas psicoactivas ilegales) y su distribución en el mercado de los Estados Unidos".

<sup>5</sup> Ellos miden la apertura como exportaciones + importaciones / PIB. El término apertura, muy usado en Colombia a partir del intento de la administración Gaviria de liberalizar el comercio en 1991, no debe equipararse con liberalización como la define Krueger (1978, pp. xv y 65); según la definición de Krueger, un mayor valor de  $(X + M) / PIB$  no equivale a un comercio más liberalizado.

A continuación examinamos la problemática asociada con la calidad institucional y de los organismos del sector externo en Colombia.

## 2. INSTITUCIONES, SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA

En esta sección se evalúa la situación actual de las instituciones de comercio exterior y se examina su evolución desde 1990. Para hacerlo se utiliza la información obtenida con una encuesta a los operadores de comercio exterior asociados a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac). Algunos miembros de Fitac apoyaron al Banco en el diseño de la encuesta y esta federación tuvo un papel central en la divulgación entre sus afiliados. Las empresas encuestadas llevan en promedio veinticinco años en el mercado y canalizan de acuerdo con el marco regulatorio actual<sup>6</sup> todas las importaciones superiores a USD 1.000 y todas las exportaciones mayores a USD 10.000, lo que asegura su amplio conocimiento del funcionamiento del comercio exterior. Además, dada su amplia trayectoria han participado en los cambios regulatorios, tecnológicos y económicos que ha vivido el país a partir de 1991.

La encuesta se realizó en enero y febrero de 2013 y los resultados deben interpretarse como la percepción de los operadores de comercio exterior en ese momento. Los principales hallazgos de la encuesta se presentaron al presidente de la Fitac en marzo de 2015, quien consideró que las cosas no habían cambiado hasta entonces. La encuesta contó con la participación de 51 de los 217 operadores a los cuales se les envió el formulario. La distribución de la encuesta respondida por tipo de operador es la siguiente: 35% a agencias aduaneras de nivel 1 a 3 (no respondió ninguna de nivel 4), 30% a agencias de carga, 13% a usuarios aduaneros permanentes (UAP), 10% a transportadores de carga, 8% a operadores de transporte multimodal (OTM) y 5% a los depósitos aduaneros. Por actividad comercial las respuestas reflejaron las opiniones de aquellos que principalmente realizan importación de mercancías (75% de las respuestas) y en menor proporción exportaciones (8%), las dos actividades (15%) y el 2% restante no indicó su actividad principal. Empresas de todos los tamaños respondieron la encuesta; de ellas, 45% correspondió a grandes y medianas, 35% a empresas de tamaño pequeño y 20% a microempresas<sup>7</sup>.

Con la encuesta se buscó conocer si la estructura institucional facilita el comercio exterior de bienes, cuáles entidades prestan mejor servicio, dónde se encuentran los mayores problemas y qué los causa. En la encuesta se solicitó información sobre doce entidades estatales<sup>8</sup>, las más pertinentes para el comercio, ya sea porque se necesitan sus permisos para importar o exportar o porque desarrollan una actividad indispensable para introducir o sacar la mercancía del país (como el ICA; para más detalle véanse anexos 1 y

<sup>6</sup> En el caso de las sociedades de intermediación aduanera (SIAS).

<sup>7</sup> El tamaño de las empresas que prestan servicios logísticos se definió con base en el nivel de activos totales.

<sup>8</sup> Zonas francas; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; las sociedades portuarias regionales (SPR), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcóticos, el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Policía Fiscal Aduanera (Polfa) y la Industria Militar de Colombia (Indumil).

2 de García *et al.*, 2014). La encuesta fue aplicada a toda la cadena de operadores de comercio exterior compuesta por las agencias aduaneras de niveles 1, 2, 3 y 4, las agencias de carga, los usuarios aduaneros permanentes, los operadores de transporte multimodal y las empresas de transporte interno de carga. Una versión reducida de la encuesta en la cual se solicitaron comentarios sobre la calidad de las instituciones fue respondida por las sociedades portuarias regionales y las zonas francas.

La encuesta incluyó cinco módulos. El primero permitió caracterizar las empresas participantes y los siguientes abordaron los temas de (a) articulación institucional y regulación del comercio exterior; (b) servicios logísticos e infraestructura, y (c) costos de comerciar en Colombia. Las opiniones expresadas sobre cada uno de estos temas se describen a continuación.

## **2.1 Instituciones**

La encuesta consultó la percepción de los operadores sobre la coordinación y articulación institucional, así como sobre la calidad de las normas, leyes y reglamentos. Los resultados presentados se obtuvieron de las respuestas de 51 operadores de comercio exterior. Las valoraciones expresadas reflejan sobre todo la visión de las agencias aduaneras y las agencias de carga.

### **2.1.1 Coordinación**

Este tema abarcó dos aspectos: el primero examina cómo perciben los operadores el impacto sobre el comercio exterior de la calidad de coordinación entre las entidades que intervienen en el comercio exterior; el segundo examina cuán bien se coordinan las entidades de comercio exterior y si la calidad de su coordinación y articulación afecta el comercio. Las respuestas se analizan según la valoración expresada agrupando en una sola las de ‘alta’ y ‘muy alta’ y en otra las de ‘baja’ y ‘muy baja’ coordinación.

De las 47 empresas que respondieron a la pregunta, el 83% cree que la coordinación efectiva de los procesos de exportación e importación entre entidades del Gobierno tiene un impacto alto o muy alto sobre el comercio de bienes. En cuanto a la coordinación interinstitucional, de los 38 encuestados que respondieron el 55% consideró que la coordinación de las entidades gubernamentales que intervienen en los procesos de comercio exterior es baja o muy baja. De los dos indicadores presentados se concluye que la forma como operan y se coordinan las entidades gubernamentales frena las exportaciones y las importaciones.

La encuesta también consultó sobre el nivel de coordinación de cada entidad con las otras entidades involucradas en los procesos de comercio exterior. De las 51 encuestas recibidas, el número de respuestas varió por entidad: así, todos los encuestados respondieron sobre la DIAN, pero solo el 73%, 69% y 55% de los encuestados respondió sobre la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Aeronáutica Civil e Indumil, respectivamente. La diferencia en el número de respuestas por institución posiblemente se deba a que todos los operadores tienen que ver con la DIAN, pero solo unos cuantos

tienen que ver con las otras entidades examinadas<sup>9</sup>. Aunque los porcentajes de respuesta difieren, su número es suficientemente alto para darle confiabilidad a los resultados. El Cuadro 1 muestra los resultados para alta o muy alta; la calificación para baja o muy baja no se muestra en él, pero es la diferencia entre 100% y el valor reportado.

**Cuadro 1**  
**Coordinación por entidades, calificación**  
**(porcentaje)**

	Alta o muy alta <sup>a</sup>
Zonas francas	78
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT)	68
Sociedades portuarias regionales (SPR)	65
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	64
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	60
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	55
Policía Antinarcóticos	53
Ministerio de Transporte	47
Aeronáutica Civil	46
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	43
Policía Fiscal Aduanera (Polfa)	38
Industria Militar de Colombia (Indumil)	32

<sup>a</sup> La diferencia entre 100 y el valor en cada celda de la columna 1 muestra el porcentaje de operadores que considera que la coordinación institucional de esa entidad con el resto de entidades es baja o muy baja.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

Los siguientes puntos se destacan. Las entidades mejor calificadas fueron las zonas francas, con 78%, y las peor calificadas fueron la Polfa e Indumil, con 38% y 32%. El Ministerio de Comercio, ente regulador del comercio exterior, fue la segunda entidad mejor calificada, con 68%; este valor, al igual que el de las zonas francas, indica que dicho ministerio tiene espacio para mejorar su coordinación con otras entidades que intervienen en el comercio internacional<sup>10</sup>. Al Ministerio del Comercio le siguen las SPR, el ICA y

<sup>9</sup> La intervención del resto de entidades en los procedimientos de comercio exterior varía según la clasificación arancelaria del producto y su país de origen, entre otros factores. Por ello, no todas las entidades intervienen en cada importación o exportación, lo que explica la diferencia en los porcentajes de respuestas por entidad.

<sup>10</sup> Al respecto vale la pena notar que cuando el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) manejaba el comercio exterior, el Consejo Directivo de Comercio Exterior (que agrupaba las entidades más importantes del Gobierno en esa materia) se reunía con frecuencia (unas dos veces por mes). Ese Consejo se dismanteló y fue reemplazado por el Consejo Superior de Comercio Exterior, que se reúne esporádicamente. Es posible que una supervisión más frecuente de los desarrollos del comercio exterior colombiano mejore la coordinación interinstitucional y posiblemente le dé más liderazgo del Ministerio de Comercio en esta materia.

el Invima, entidades para las cuales más del 60% de los encuestados valoró favorablemente su coordinación. La siguiente entidad mejor calificada es la DIAN, con 55% de los operadores calificándola positivamente; su desempeño es crucial para el flujo normal del comercio. La DIAN es la única entidad que interviene tanto en las exportaciones como en las importaciones, ya sea para la presentación de la declaración aduanera de exportación de las mercancías o para la inspección y levante de las mercancías importadas. Por ello, si la DIAN cojea en su desempeño los costos de comerciar suben y el comercio exterior pierde fluidez. Por lo tanto, una calificación positiva del 55% de los operadores refleja deficiencias en la operación de la entidad.

Otras seis entidades aparecen peor calificadas que la DIAN, cinco de ellas calificadas positivamente por menos del 50% de los operadores. Entre este grupo merece destacarse la Polfa, por su baja calificación y mala reputación entre los operadores de comercio exterior.

Estos resultados varían poco por tipo y tamaño del operador. Sin embargo, los grandes operadores tendieron a darle menor calificación a la coordinación institucional, posiblemente porque como usuarios de toda la cadena logística conocen mejor cómo enfrentar las fallas en la cadena y cómo lidiar con las entidades que intervienen en ella.

Los indicadores obtenidos a partir de la encuesta permiten concluir: (a) vistas como un grupo, las entidades de comercio exterior se coordinan poco; (b) vistas individualmente, existe heterogeneidad en su capacidad para coordinarse con las otras entidades; (c) la DIAN, entidad central en los procesos de importación y exportación, debe mejorar mucho su coordinación según el 45% de las opiniones; (d) todas las entidades pueden mejorar su desempeño, con el mayor espacio para las peor calificadas; y, (e) la DIAN, por su papel central como ejecutor, y el Ministerio de Comercio por su papel central como orientador de la política, deben esforzarse en mejorar su desempeño para ubicarse en la cima de las entidades mejor calificadas.

### **2.1.2 Normas**

Esta sección examina la calidad de las normas que emite cada entidad involucrada en el proceso de importación y exportación. La calidad se evalúa por la claridad, simplicidad, accesibilidad y divulgación oportuna de la normatividad expedida por cada institución. A continuación se presentan las respuestas para cada criterio y su promedio por entidad; los resultados se refieren al porcentaje de respuestas que calificaron las normas como de alta o muy alta calidad<sup>11</sup>. El Cuadro 2 resume la información, la cual se ha organizado con base en el promedio de los cuatro criterios; las entidades mejor calificadas aparecen en la parte superior del cuadro<sup>12</sup>.

Los siguientes puntos merecen destacarse. Primero, todas las entidades, aun las mejores calificadas, pueden mejorar la calidad de sus normas. Segundo, existe gran variabilidad

<sup>11</sup> El porcentaje de respuestas para cada criterio se presenta en el Anexo 1.

<sup>12</sup> Para encontrar las entidades peor calificadas basta con leer el cuadro de abajo hacia arriba, pues un bajo porcentaje de calificación alta o muy alta equivale a un alto porcentaje de calificación baja o muy baja.

en la calidad de las normas que emiten las entidades, como lo muestra la valoración dada a la calidad de las expedidas por el Ministerio de Comercio (la entidad mejor calificada, con 70%) en comparación con la valoración otorgada a las de la Polfa (la entidad peor calificada, con 18%). Tercero, las entidades bien calificadas tienden a recibir buena calificación en cada criterio. Cuarto, las entidades mal calificadas presentan mayor variación en las calificaciones de los criterios que las bien calificadas. El caso más notable es el de la DIAN, cuyas calificaciones varían entre 10% para la simplicidad y 74% para la accesibilidad. Quinto, de las cuatro entidades peor calificadas, la DIAN, la Policía Antinarcóticos y la Polfa tienen que ver directamente con la nacionalización o control de mercancías en puerto o ya nacionalizadas.

## Cuadro 2

**Apreciación de los operadores de comercio exterior sobre la calidad de las normas emitidas: calificación de alta y muy alta (porcentajes)**

Entidad	Claridad (1)	Simplicidad (2)	Accesibilidad (3)	Divulgación oportuna (4)	Promedio (5)
Ministerio de Comercio	68	56	83	73	70
SPR	75	63	68	63	67
ICA	70	53	68	68	65
Invima	65	47	62	68	60
Zonas francas	61	44	58	61	56
SIC	47	48	60	53	52
Indumil	52	53	50	50	51
Aeronáutica Civil	48	41	43	39	43
DIAN	26	10	74	45	39
Superintendencia de Transporte	36	26	46	39	37
Policía Antinarcóticos	39	28	34	43	36
Polfa	19	14	19	22	18

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

Al examinar la calidad de las normas por criterios se observa que el Ministerio de Comercio tiene la mejor calificación por accesibilidad y divulgación oportuna, mientras que las SPR tienen la mejor calificación por claridad y simplicidad. El peor desempeño les corresponde a la Polfa y a la DIAN; la primera tiene la peor calificación en claridad, accesibilidad y divulgación oportuna, y la DIAN la peor calificación en simplicidad.

Un examen de los datos en los cuadros 1 y 2 indica que las doce entidades evaluadas pueden y deben mejorar sus servicios. Ello resulta evidente cuando se observa que entre las entidades mejor calificadas hay operadores insatisfechos con sus servicios. Por ejemplo, entre las mejor calificadas (el Ministerio de Comercio, las SPR y el ICA) solo entre

el 65% y 70% de los operadores califica como alta o muy alta la calidad de sus servicios. Visto de otra manera, los números indican que entre un 30% y un 35% de los operadores piensa que la calidad de los servicios de este ministerio, las SPR y el ICA, son bajos o muy bajos<sup>13</sup>. En el caso del Invima y de las zonas francas, los siguientes mejor calificados, se presentan problemas de mayor seriedad, siendo el más evidente el que más de la mitad de los operadores opinen que sus normas carecen de simplicidad.

De las otras siete entidades, tres de ellas (SIC, Indumil y Ministerio de Transporte/Superintendencia de Transporte) aprueban vistos buenos o emiten certificados de conformidad y otras cuatro se encargan de controlar el contrabando y el comercio de bienes ilícitos (Polfa y Policía Antinarcoóticos), de los trámites aduaneros (DIAN) y de los procedimientos en la entrada o salida de la mercancía en aeropuertos (Aeronáutica Civil). En general se observa que las entidades sobre las cuales el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) ha enfatizado la necesidad de mejorar su coordinación y agilidad para aprobar las licencias previas parecen funcionar mejor que aquellas que están más distantes de la influencia de él, como la Polfa. Por tanto, a partir de la encuesta es evidente la importancia del rol del Ministerio en la coordinación de este andamiaje institucional, tema que se examina en el capítulo 5.

En la información presentada lo más notable es el bajo escalafón de la DIAN (nove no entre doce) por la calidad de sus normas y el bajo nivel de coordinación con las otras entidades. Resulta evidente que la DIAN, una entidad clave para el funcionamiento del comercio exterior, constituye un cuello de botella importante para su fluidez y desarrollo. Aunque este capítulo no cuantifica cuánto le agregan a los costos de comerciar los problemas señalados, los resultados de la encuesta sí permiten concluir que con su desempeño la DIAN protege la producción doméstica y grava las exportaciones colombianas.

## 2.2 Servicios

La sección anterior muestra que Colombia carece de un entramado institucional sólido y eficiente para administrar su sistema de comercio exterior. Esta carencia proviene de sus normas e instituciones y de la forma como se administran las entidades, lo cual redundando en una prestación deficiente de servicios. La evidencia presentada muestra que todas las entidades, incluso las mejor calificadas, pueden mejorar su desempeño. Entre nuestros objetivos está el de establecer la calidad y competencia de los operadores de servicios de importación y exportación para gestionarlos. Para ello, una parte de la encuesta indagó

<sup>13</sup> Para Jeff Bezos, presidente de Amazon, con relación a un servicio de ventas al detal en internet, el mejor servicio se da cuando no hay ningún reclamo de sus clientes: “El mejor servicio al cliente se tiene cuando el cliente no necesita llamarnos, no necesita hablar con nosotros. Funciona” (ver <http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/j/jeffbezos450020.html#wHGD4xZZ3I8wVp1o.99> [traducción de los autores]). En diciembre de 2011, cuando Amazon le entregó al 99,9% de sus clientes sus compras antes de Navidad, Bezos comentó: “No estamos satisfechos hasta lograr el ciento por ciento”; esta cita se encuentra en <https://www.linkedin.com/pulse/20140523181254-76168293-7-customer-service-lessons-from-amazon-ceo-jeff-bezos> (consultada el 19 de diciembre de 2014). Para mayor detalle sobre la importancia de la calidad del servicio de Amazon ver el artículo de Brad Stone (2013) en *Bloomberg Business Week* y su libro (2014) sobre Amazon, especialmente la parte III.

por la percepción de los operadores sobre la calidad del servicio prestado actualmente por esas entidades, y por la evolución de su calidad desde 1990.

### **2.2.1 Calidad**

La encuesta pidió a los operadores de comercio exterior calificar la calidad y competencia de la gestión de los operadores de servicios aeroportuarios, puertos marítimos, desaduanamiento, transporte de carga local e interdepartamental, movilización de contenedores y zonas francas. En aeropuertos y puertos marítimos se califican los servicios de carga/descargue y entrega de mercancía; en desaduanamiento se califican los de la DIAN, los servicios por la oportunidad de las inspecciones previas a levante<sup>14</sup> y los servicios por inspección que realizan otras entidades como el ICA, el Invima y las capitánías de puerto. No se hizo desglose para transporte de carga, movilización de contenedores y zonas francas. Los operadores de comercio exterior podían calificar la calidad del servicio como muy baja, baja, alta y muy alta.

La información obtenida representa las percepciones de los operadores de comercio exterior en los primeros meses de 2013. Los resultados se resumen en el Cuadro 3 y muestran el porcentaje de encuestados que respondieron que la calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación era alta o muy alta. Para encontrar cuántos operadores opinan que la calidad es baja o muy baja basta restarle a 100 el número en el cuadro. Las calificaciones representan las opiniones del 84% al 94% de los encuestados, dependiendo de la pregunta, lo cual le da alta confiabilidad a la información recogida.

Los datos indican que todos los operadores de servicios de importación y exportación (operadores de servicios, por brevedad) pueden mejorar la calidad y competencia de su gestión, pues ningún servicio fue calificado como de calidad alta o muy alta por todos los operadores (100%). Si ‘muy alta’ fuera el criterio para calificar la calidad de la gestión, todos los operadores tendrían serios problemas de gestión, ya que solo el 5% de los encuestados consideró como muy alta la calidad del servicio mejor calificado, el de las zonas francas.

Para examinar los resultados usamos el compuesto de las calificaciones alta y muy alta y tomamos el valor de 70% como umbral para separar la ‘buena’ de la ‘mala’ gestión (columna 3 del Cuadro 3). Las cifras muestran que solo los operadores de servicios en zonas francas y aeropuertos superan ese umbral. Estos niveles de ‘buena’ gestión dejan qué desear, pues veinte y veinticinco usuarios de cada cien consideran que los servicios aeroportuarios y de zonas francas son de baja calidad. Entre todos los servicios, la gestión del servicio de movilización de contenedores tiene la más baja calificación, con un 38% de encuestados calificándola de alta o muy alta; le sigue el servicio de inspecciones en puerto (45%) y el de la DIAN (47%). Todos estos servicios son importantes, pero hay que

<sup>14</sup> Las inspecciones previas son solicitadas por el importador al puerto para verificar que los productos importados sean los adquiridos al proveedor internacional en cuanto a cantidad y calidad y que la descripción de estos efectuada en la declaración de importación sea la correcta, con el fin de evitar inconvenientes ante la DIAN en el momento del levante.

resaltar el mal desempeño de la DIAN, porque ella es central para el comercio exterior colombiano y su mala gestión impide el desarrollo del comercio.

Al desglosar por tipo de servicio la mejor calificación la reciben la entrega de mercancías y el cargue y descargue de los servicios aeroportuarios. Le siguen las zonas francas, para las cuales no hay desglose por servicios. El tercer servicio mejor calificado corresponde a los informáticos y electrónicos en el grupo de desaduanamiento. En el cuarto lugar se colocan el cargue y descargue en los puertos marítimos, con 52% de usuarios calificando su calidad como alta o muy alta, lo cual indica que los puertos marítimos están lejos de ofrecer una gestión eficaz a sus usuarios, si bien la calidad de su gestión actual supera la de Puertos de Colombia (Colpuertos).

**Cuadro 3**  
**Calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación en enero y febrero de 2013: calificación de alta y muy alta (porcentaje)**

Servicios	Alta (1)	Muy alta (2)	Total (3)
1. Aeroportuarios			
Cargue/descargue	77	2	80
Entrega de mercancías	82	0	82
2. Puertos marítimos			
Cargue/descargue	48	4	52
Entrega de mercancías	44	2	46
3. Desaduanamiento			
Oportunidad de las inspecciones previas a levante	41	4	46
DIAN	47	0	47
Otras inspecciones en puerto (ICA, Invima, capitania de puerto y otros)	43	2	45
Servicios informáticos y electrónicos	60	2	62
4. Transporte local e interdepartamental de carga			
Transporte local e interdepartamental de carga	43	4	48
5. Movilización de contenedores			
Movilización de contenedores	34	4	38
6. Zonas francas			
Servicios de zonas francas	70	5	74

Nota: los porcentajes no son comparables entre filas, pues ellos se calculan sobre el total de respuestas en que se calificó la calidad de gestión en cada servicio.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

Los problemas resultan más evidentes cuando se examina la calidad y competencia de gestión por el porcentaje de usuarios que la califican como ‘baja’ o ‘muy baja’. Por ejemplo, en los servicios informáticos cuatro de cada diez usuarios consideran que reciben un servicio de mala calidad (baja o muy baja). Los problemas son mayores en los puertos marítimos, donde cerca de la mitad de los usuarios califica mal la gestión de carga, descargue y entrega de

mercancía. La calidad de gestión empeora, en su orden, en los servicios de transporte, desaduanamiento y movilización de contenedores. En los cuatro servicios de desaduanamiento se presentan problemas, pero son mayores en tres de ellos: DIAN, oportunidad de inspecciones previas a levante, e inspecciones en puerto por ICA, Invima y otras entidades, para los cuales entre 53% y 55% de los usuarios califican su gestión como de baja o muy baja calidad. De los servicios listados, el transporte de carga resulta el peor calificado, con 13%.

En resumen, todos los operadores de servicios de importación y exportación prestan sus servicios en forma deficiente, y las mayores deficiencias se encuentran en los operadores de servicios de levante de mercancías y procesos aduaneros, puertos marítimos y transporte de carga. ¿Qué puede explicar este pobre desempeño? No lo sabemos con certeza, sin embargo debemos señalar la mala calidad de las normas como un elemento importante que puede explicar la mala gestión de los operadores y las deficiencias de infraestructura, las cuales se examinan en la sección 2.3.

### **2.2.2 Evolución: 1990-2012**

La encuesta también preguntó si mejoró o se deterioró la calidad del servicio de los operadores de servicios entre 1990-2000 y 2000-2012. Las preguntas cubren los mismos tipos de servicios examinados en la sección anterior, mas sin desglosarlas para los servicios aéreos y marítimos. Los encuestados debían contestar si la calidad del servicio ‘empeoró mucho’, ‘empeoró’, ‘no cambió’, ‘mejoró’, o ‘mejoró mucho’. Para examinar el cambio se mira el porcentaje de respuestas que dicen si el servicio ‘mejoró’ o ‘mejoró mucho’. La información recogida tiene alta confiabilidad, puesto que más del 90% de los encuestados respondió las preguntas, excepto para zonas francas (84% y 86% en ambos períodos) y para otras inspecciones (84% en 1990-2000). Los resultados se presentan en el Cuadro 4, con las respuestas sobre si ‘mejoró mucho’ en las columnas 1 y 3, y para la suma de ‘mejoró’ y ‘mejoró mucho’ en las columnas 2 y 4.

Las cifras muestran que los operadores de servicios mejoraron la calidad de su gestión, que existen grandes diferencias en la magnitud de las mejoras por prestador de servicios, y que las mejoras son más evidentes en 2000-2012 que en 1990-2000. Ellas muestran un gran acuerdo en la mejor calidad de gestión en los servicios aéreos y de zonas francas, y la poca mejoría en el transporte de carga, para el que ningún encuestado opinó que la calidad mejoró ‘mucho’. Las cifras también muestran un gran consenso sobre la mejor calidad de gestión en los servicios marítimos e informáticos (84% y 88%), con marcada mejoría en los informáticos. Las cifras para el resto de los servicios (filas 3-5 y 8) indican que entre dos tercios y tres cuartos de los encuestados opinan que la calidad mejoró (columnas 2 y 4), pero no de forma marcada (columnas 1 y 3).

De las cifras presentadas se infiere que la calidad de gestión tiene un gran campo para mejorar, sobre todo en los servicios de puertos, levante de mercancías, transporte de carga y movilización de contenedores. La búsqueda de la calificación ‘muy alta’ debe ser la meta de largo plazo, sin perder de vista que ella se logra con mejoras a corto plazo y en forma continua. De las cifras también se puede inferir que durante la década de los noventa los usuarios recibieron servicios de pésima calidad. Esta conclusión se corrobora en la sección D, donde se examina la opinión de los usuarios sobre la facilidad de importar y exportar en 1990, 2000 y 2012.

**Cuadro 4**  
**Percepción de cambio en la calidad de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación: ‘mejoró’ o ‘mejoró mucho’ entre 1990 y 2012**  
 (porcentaje)

Tipo de servicio	1990-2000		2000-2012	
	Mucho	Mejóro y mejoró mucho	Mucho	Mejóro y mejoró mucho
	(1)	(2)	(3)	(4)
1. Aéreos	4	76	10	94
2. Marítimos	13	71	10	84
3. Oportunidad de la inspección previa a levante	6	57	4	67
4. DIAN	10	59	10	73
5. Otras inspecciones en puerto	9	65	9	77
6. Informáticos y electrónicos	20	80	25	88
7. Transporte local e interdepartamental de carga	0	39	0	40
8. Movilización de contenedores	4	54	4	65
9. Zonas francas	7	79	9	93

Nota: los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas en las que se calificó la calidad de gestión; por eso, los porcentajes entre filas no son comparables.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

### 2.3 Infraestructura

La infraestructura complementa las instituciones y los servicios del Gobierno en el comercio internacional. Una buena infraestructura ayuda a agilizar los procesos y a reducir los tiempos y costos de exportar e importar. En las entrevistas realizadas los entrevistados siempre resaltaron que la calidad de la infraestructura doméstica constituye un problema para comerciar interna e internacionalmente. Algunos informes también señalan los problemas de infraestructura que tiene el país (Banco Mundial, 2004; Cárdenas *et al.*, 2005; Yepes *et al.*, 2013). Para conocer mejor la magnitud del problema y dónde es más marcada, la encuesta preguntó a los operadores de comercio exterior su opinión sobre la calidad de la infraestructura que se utiliza en los procesos de importación y exportación. Esta infraestructura abarca siete tipos, desde la carretera hasta los depósitos aduaneros y zonas francas, los operadores la calificaron como ‘muy alta’, ‘alta’, ‘baja’ o ‘muy baja’. Los resultados se presentan en el Cuadro 5 para las calificaciones de alta y muy alta.

Las cifras muestran lo que muchos en Colombia conocen o sospechan: la calidad de la infraestructura es baja. Ellas muestran tres grupos claramente diferenciados en la calidad de su infraestructura y grandes variaciones en su valoración entre la peor y la mejor calificada. El grupo 1, el peor calificado, presenta serias deficiencias en dos aspectos esenciales para el comercio exterior: el transporte y los puertos. En transporte un 6% opina que la calidad de las carreteras es alta y 22% considera que el servicio de transporte terrestre de carga es de alta calidad. En puertos la mayor deficiencia se da en la infraestructura para inspeccionar la

**Cuadro 5**  
**Calidad de la infraestructura asociada con las operaciones de comercio exterior, enero y febrero de 2013 (porcentaje de respuestas ‘alta’ o ‘muy alta’)**

	Alta (1)	Muy alta (2)	Total (3)
Grupo 1			
Vial	6	0	6
Transporte terrestre de carga	22	0	22
Inspecciones	27	0	27
Puertos marítimos	33	6	39
Grupo 2			
Puertos aéreos	63	0	63
Depósitos aduaneros	61	7	67
Grupo 3			
Zonas francas	76	7	83

Notas:

1. El total no iguala la suma de los parciales por razones de redondeo de cifras.

2. Los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas en las que se expresó una opinión; por eso, los porcentajes en cada fila no son comparables.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

carga (solo 27% opina que es buena), pero las cifras muestran también grandes deficiencias en su infraestructura general, pues apenas un 39% la considera de buena calidad. La baja calificación de este primer grupo resalta aún más al observar que nadie calificó como de muy alta la calidad de la infraestructura en transporte e inspecciones y únicamente el 6% calificó la infraestructura de puertos marítimos como de alta calidad. Esta mala calificación se acentúa al notar que el 52% y 37% de los encuestados, respectivamente, calificaron la infraestructura vial y de transporte terrestre de carga como de muy baja calidad (los datos no se muestran en el cuadro).

El grupo 2, puertos aéreos y depósitos aduaneros, recibe mejor calificación: 63% y 67% de los encuestados, respectivamente, opinaron que la calidad de los puertos aéreos y de los depósitos aduaneros es buena; de ese total solo 7% piensa que la de los depósitos es muy alta y nadie califica así la de los puertos aéreos. El grupo 3 comprende las zonas francas, cuya infraestructura fue calificada como de buena calidad por el 83% de los encuestados, y al igual que en los otros tipos de infraestructura solo el 7% considera que la calidad es muy alta. Como conclusión, en el agregado la infraestructura asociada con las operaciones de comercio exterior provee servicios de baja calidad y eso incrementa los costos de comerciar en cada uno de los pasos de la cadena logística que usa sus servicios.

La encuesta también indagó sobre el cambio en la calidad de la infraestructura en 1990-2000 y 2000-2012. El cambio se calificó así: ‘empeoró mucho’, ‘empeoró’, ‘no cambió’, ‘mejoró’, ‘mejoró mucho’. Para analizar el cambio se utilizan las categorías de ‘mejoró mucho’ y el total de ‘mejoró’ y ‘mejoró mucho’; esas categorías se aplican a las agrupaciones del Cuadro 5. Los resultados se presentan en el Cuadro 6. Las cifras de las columnas 2 y 4 muestran que la calidad de la infraestructura mejoró en cada una de las siete

categorías durante ambos períodos y también revelan una gran variación en la percepción de cambio, con porcentajes superiores al 70% para puertos marítimos y zonas francas en los dos períodos y para puertos aéreos y depósitos aduaneros en el período 2000-2012. El peor desempeño se da en las carreteras, la infraestructura de transporte terrestre de carga y en la infraestructura para inspecciones. El cambio más notable fue en los puertos marítimos, donde su infraestructura mejoró en ambos períodos, lo cual hay que contrastar con la relativa baja calificación que los operadores de comercio le dieron a la calidad de su infraestructura actual.

**Cuadro 6**  
**Percepción de cambio en la calidad de la infraestructura asociada con operaciones de importación y exportación de mercancías: mejoró o mejoró mucho entre 1990 y 2012 (porcentaje)**

	1990-2000		2000-2012	
	Mucho (1)	Total (2)	Mucho (3)	Total (4)
<b>Grupo 1</b>				
Vial	0	27	4	35
Infraestructura de transporte terrestre de carga	4	33	6	40
Puertos marítimos	6	77	12	86
Infraestructura para inspecciones	2	48	8	65
<b>Grupo 2</b>				
Puertos aéreos	4	67	20	86
Depósitos aduaneros	6	69	12	74
<b>Grupo 3</b>				
Zonas francas	5	80	22	91

Nota: los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas en las que se expresó una opinión; por eso, los porcentajes entre filas no son comparables.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

## 2.4 ¿Cuán fácil es importar y exportar?

La calidad de las instituciones, los servicios y la infraestructura se reflejan, finalmente, en la facilidad para realizar transacciones externas. Para saber si esas transacciones se facilitaron entre 1990 y 2012 la encuesta pidió calificar la facilidad de llevar a cabo procesos de importación y exportación en 1990, 2000 y 2012 de acuerdo con la siguiente escala: 1 = muy difícil; 2 = difícil; 3 = fácil y 4 = muy fácil. Más del 90% de los encuestados respondió la pregunta sobre los procesos de importación y entre el 84% y el 88% respondió la pregunta sobre los procesos de exportación<sup>15</sup>. Los resultados se presentan en el Cuadro 7

<sup>15</sup> Los menores porcentajes de respuestas en 1990 que en 2012 se explican, en parte, porque algunos operadores de comercio exterior no se habían constituido en esa época.

para el total de las calificaciones de fácil y muy fácil. Las cifras muestran que los procesos se facilitaron entre 1990 y 2012: en 1990 el 13% y el 12% de los encuestados consideraba que realizar procesos de importación y exportación era fácil, y en 2012 el 69% y 67% de ellos lo consideraron fácil. Las cifras también muestran que en 2012 el 10% y 20% de los operadores piensan que los procesos de importación y exportación son muy fáciles, lo que sugiere que un 90% y un 80% piensan que no son muy fáciles y hay espacio para mejorar; en un sistema eficaz todos deberían decir que es muy fácil llevar a cabo los procesos. A pesar de las mejoras, en 2012 un 33% de los encuestados calificaba los procesos como difíciles o muy difíciles; de este grupo, 2% los calificó como muy difíciles, un porcentaje menor que el de 1990, cuando 54% y 44% respondió que los procesos eran muy difíciles. Estas cifras son coherentes con las de calidad de las instituciones y los servicios; muestran mejoría, pero todavía hay mucho para mejorar.

**Cuadro 7**  
**Facilidad para llevar a cabo procesos de importación y exportación: 1990, 2000, 2012**  
 (porcentaje)

	1990 (1)	2000 (2)	2012 (3)
I. Importación			
Fácil	13	36	58
Muy fácil	0	2	10
Total	13	38	69
II. Exportación			
Fácil	9	32	47
Muy fácil	2	5	20
Total	12	36	67

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

Varios indicadores internacionales permiten ubicar a Colombia en un contexto mundial, evaluar en forma relativa el peso de los problemas institucionales y de infraestructura, y comparar sus resultados con los obtenidos por la encuesta del Banco de la República. Entre ellos se destacan los indicadores de gobernabilidad que produce el Banco Mundial, los indicadores de competitividad que genera el Foro Económico Mundial (FEM), y los indicadores sobre infraestructura preparados por investigadores del Instituto Kiel de Alemania. En resumen, los indicadores reseñados coinciden en mostrar que Colombia sufre problemas serios en sus instituciones, su infraestructura y su desempeño logístico (para mayor detalle véase García *et al.*, 2014). En términos de gobernabilidad las peores calificaciones las reciben los problemas de violencia y la poca capacidad de las personas para prevenir arbitrariedades por parte del Estado y exigir un buen gobierno; esa misma impresión se deriva del indicador de competitividad del FEM, que coloca a Colombia en los puestos más bajos por motivos de crimen organizado, costos que la violencia le impone a los negocios y calidad de las vías terrestres. No menos significativas en temas de efectos negativos sobre el comercio fueron las valoraciones dadas al tema de liberalización del comercio.

### **3. DOS ENTIDADES CLAVES: MCIT Y DIAN**

#### **3.1 Entorno institucional y organizacional: 1968-2014**

Los trabajos de Villar y Esguerra (2005) y de García *et al.* (2019a) señalan que hasta 1990 la estructura institucional fue determinada principal, pero no exclusivamente, por la política de restricciones cuantitativas a las importaciones, impuesta para manejar la ‘escasez’ endémica de divisas. En 1991 se buscó liberalizar el comercio exterior reduciendo aranceles y flexibilizando el régimen de importación. La liberalización produjo cambios en los organismos que rigen el comercio exterior y en sus responsabilidades: su número pasó de doce en 1990 a más de veinticinco después de 1991. El nuevo entorno lo componen entidades con objetivos diversos; para la gran mayoría de ellas sus instrumentos de política consisten, entre otros, de vistos buenos, permisos, certificaciones, autorizaciones, registros, licencias e inspecciones.

Las instituciones vigentes en 1990 se originaron en las reformas al sector externo que en 1966-1968 introdujo la administración Lleras Restrepo. El sistema de control se apoyaba fundamentalmente en dos organismos: el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, y el Banco de la República, que administraba en forma indirecta la Oficina de Control de Cambios<sup>16</sup>. La Oficina de Control de Cambios contaba con una Junta Asesora a la cual asistía, para efectos de coordinación de política, el director del Incomex. El Banco de la República era responsable del control de cambios e, indirectamente, de la promoción de exportaciones a través del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo). El Incomex se encargaba de restringir las importaciones, proponer la composición de las listas de prohibida, previa y libre importación, formular la política para los sistemas especiales de importación y exportación, y hacer propuestas sobre la posición de Colombia en los tratados comerciales internacionales. El Consejo de Política Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda, definía la política arancelaria, la cual, durante la mayor parte del período, afectó los recaudos aduaneros, pero no la protección sectorial que las restricciones cuantitativas otorgaban. De este andamiaje institucional también hicieron parte el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Directivo de Comercio Exterior (CDCE), la Junta Monetaria, los ministerios de Desarrollo Económico, de Relaciones Exteriores y de Agricultura, la Dirección de Aduanas Nacionales y la Dirección de Impuestos Nacionales<sup>17</sup>.

El control del comercio exterior recaía principalmente en la Junta Monetaria y en el CDCE, el cual lo presidía el ministro de Desarrollo y en cuyas reuniones se discutían los documentos que su secretaria, Incomex, preparaba para debatir la política a seguir. Las funciones de estas entidades como formuladoras o ejecutoras de la política comercial fueron las siguientes: (a) el CDCE fue el máximo órgano rector del comercio

<sup>16</sup> El Incomex fue creado por el Decreto 2976 de 1968.

<sup>17</sup> En su trabajo, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) incluye en el andamiaje institucional del comercio exterior a la Dirección General Marítima (Dimar) y a Colpuertos, ya liquidado (CID, 1997).

exterior<sup>18</sup>; (b) la Junta Monetaria, como autoridad cambiaria, determinaba el presupuesto mensual de divisas, el cual fijaba el valor máximo que el Incomex podía aprobar en licencias de importación. Este arreglo hacía que la Junta Monetaria, vía presupuesto de importaciones, determinara el monto global de restricciones y, por ende, el nivel general de protección, y el Incomex determinara el monto de protección sectorial vía su aprobación de licencias de importación<sup>19</sup>. Este andamiaje institucional demostró ser de difícil coordinación. Varios estudios (CID, 1997; Gómez, Botiva y Guerra, 2010) han concluido que hasta comienzos de los noventa los organismos responsables de la política comercial<sup>20</sup> actuaron de manera descoordinada y a veces con criterios dispares. Ello no impidió que la Junta Monetaria afectara la protección global y el Incomex la protección sectorial.

Desde finales de los años ochenta se comenzó a pensar en eliminar las trabas que entorpecían el comercio. Específicamente se discutió la conveniencia de abrir la economía y desde 1988 se crearon grupos de trabajo para diagnosticar y formular el plan de liberalización comercial. La decisión fue finalmente puesta en práctica bajo la administración de César Gaviria (1990-1994)<sup>21</sup>. Los principios generales que debían regir la política de comercio exterior quedaron plasmados en la Ley 7.<sup>a</sup> de 1991 y en reformas posteriores legisladas por el Decreto 2553 de 1999, el Decreto Ley 210 de 2003 y la Ley 1609 de 2013. Los principios a los cuales debía ceñirse el nuevo marco institucional fueron: la internacionalización de la economía, el estímulo de los procesos de integración, la modernización y eficiencia de la producción local, la protección adecuada (en particular ante las prácticas desleales del comercio) y la coordinación con las políticas macroeconómicas.

La Ley 7.<sup>a</sup> creó el Sistema Nacional de Comercio Exterior, conformado por todas las entidades involucradas en definir, coordinar y ejecutar la política de comercio exterior. En el nivel decisorio y regulatorio de la política económica y comercial se encuentran el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE)<sup>22</sup>, cuya composición refleja los intereses sectoriales que allí

<sup>18</sup> El CDCE estaba integrado por el ministro de Desarrollo, quien lo presidía; por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minas y Energía, el jefe del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, y los directores del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) y del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex).

<sup>19</sup> Esto fue válido hasta cuando la Junta Monetaria no puso límites al presupuesto de importaciones entre 1976 y 1982. En ese período el Incomex determinaba, de facto, el monto de la protección global y el de la protección sectorial. García *et al.* (2014, Recuadro 3) muestran que la protección comenzó a subir en 1976, justo cuando comenzó una gran bonanza de divisas por los altos precios del café.

<sup>20</sup> En particular los Ministerios de Desarrollo, Hacienda, Agricultura, y de Relaciones Exteriores, así como Proexpo, el Incomex, la Dimar y Colpuertos.

<sup>21</sup> Según lo expresado por Luis Fernando Alarcón, exministro de Hacienda en la administración de Virgilio Barco, en entrevista realizada el 4 de mayo de 2012: “[...] el equipo de trabajo económico tenía claro que el gobierno de Barco no podía irse sin dar la señal en la dirección de la apertura comercial. Querían que fuera un legado de dicho gobierno. Se presentó como el programa de modernización de la economía y se aprobó en el Conpes”.

<sup>22</sup> Anterior Consejo Directivo de Comercio Exterior.

confluyen<sup>23</sup>. El CSCE debe tener en cuenta las orientaciones de política económica del Conpes y el impacto de los cambios en la política aduanera sobre los ingresos fiscales. También toma en consideración lo que proponga y recomiende el sector privado a través de la Comisión Nacional de Competitividad y su Secretaría Técnica Mixta<sup>24</sup>. Su función principal es, de acuerdo con la norma, analizar, evaluar y recomendar al Gobierno nacional medidas y proyectos encaminados a facilitar el comercio de bienes, servicios y tecnología, y a promover la inversión extranjera directa y la competitividad de la economía colombiana. En los últimos años, en sus reuniones anuales el CSCE ha prestado mayor atención a los temas de salvaguardias, selección de países con los cuales negociar acuerdos comerciales, lineamientos para reformar el código aduanero y, recientemente, a evaluar los resultados de la actual política comercial centrada en la negociación de acuerdos de libre comercio.

Por su parte, el MCIT coordina la ejecución de la política de comercio exterior y para ello se apoya en unos comités y órganos asesores adscritos al Ministerio. Para diseñar la política comercial el MCIT se debe coordinar con once ministerios, de los cuales dependen catorce entidades que emiten vistos buenos y permisos para exportar e importar. El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex) y Procolombia (antes Proexport), entidades adscritas al MCIT, son responsables de aplicar la política de promoción y apoyo financiero de las exportaciones. La coordinación del sistema de comercio exterior es tan compleja que requiere crear comités en dicho sistema para asegurar la coordinación entre las entidades que influyen sobre el comercio exterior en temas específicos. Ejemplo de ello es la Comisión Intersectorial de Medidas Fitosanitarias (MFS) creada en 2006 para coordinar y orientar la política de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos en el país<sup>25</sup>.

El Diagrama 1 muestra los actores involucrados en la política de comercio exterior y sus interrelaciones. El rol de estas entidades como emisoras de requisitos previos a la exportación e importación de bienes se examina en detalle en García *et al.* (2014, anexos 1 y 2).

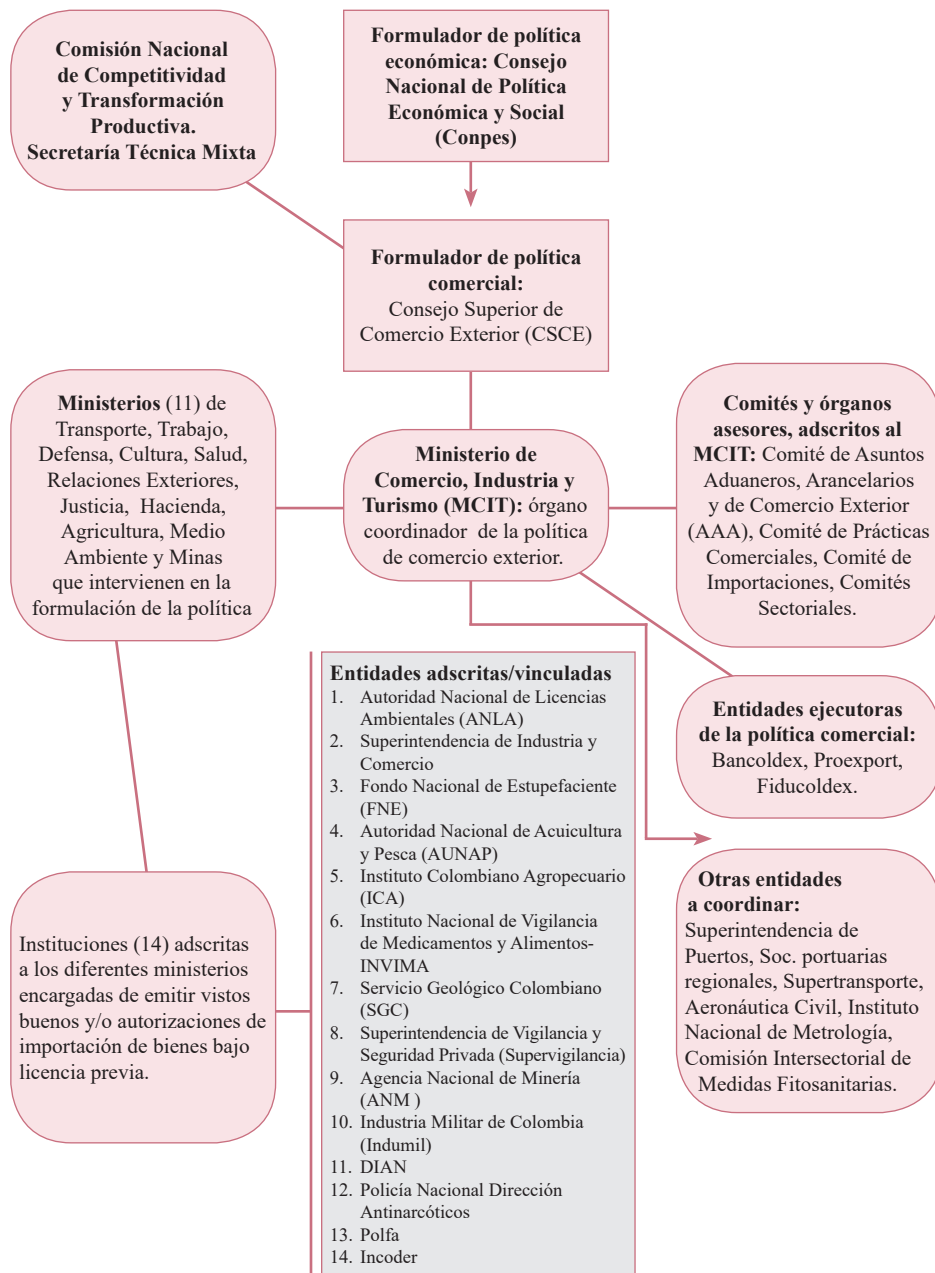
<sup>23</sup> Los miembros del CSCE son el presidente de la república y los ministros de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el director del Departamento Nacional de Planeación y el gerente del Banco de la República.

<sup>24</sup> La Comisión Nacional de Competitividad está constituida por representantes del Gobierno nacional, el sector privado, los trabajadores, las universidades y las entidades territoriales, los que elaboran propuestas para el diseño de las políticas de competitividad. En 2007, mediante la Ley 007 del mismo año, fue creada la Secretaría Técnica Mixta, encargada de preparar los documentos técnicos que sirven de propuestas bases para las discusiones de la Comisión.

<sup>25</sup> El Decreto 2833 de 2006 creó la Comisión Intersectorial de Medidas Fitosanitarias (MFS), integrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los ministerios que conforman el Sistema MSF (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS); el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), así como las autoridades sanitarias (Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – Invima, Instituto Nacional de Salud - INS), y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Adicionalmente, los doce gremios de la producción pueden participar en la Comisión como invitados especiales, con derecho a voz, pero no a voto.

**Diagrama 1**

**Sistema de comercio exterior: diseño, ejecución y coordinación de la política de comercio exterior**



Fuente: elaboración de los autores.

¿Cómo se comparan los arreglos institucionales antes y después de 1991? Se examinan las principales herramientas utilizadas para controlar las importaciones y apoyar las exportaciones y su relación con las entidades que definían y ejecutaban la política aplicable a cada herramienta. Para las importaciones las herramientas son el presupuesto de divisas, las restricciones cuantitativas, las medidas no arancelarias (MNA) distintas a las restricciones cuantitativas, y el arancel. Para las exportaciones las herramientas son los subsidios directos (certificados de abono tributario - CAT y certificados de reembolso tributario - CERT), el crédito estatal, las actividades de promoción como ferias y otras, los permisos para exportar y los sistemas especiales de importación-exportación. Hemos dejado por fuera de la lista la tasa de cambio porque ella no constituye un instrumento específico de promoción o de restricción al comercio. No obstante, en el primer período se aplicaron tasas de cambio diferenciales (más bajas) a las exportaciones de café, y durante la bonanza cafetera de los años setenta a las exportaciones de banano, algodón, ganado y flores.

El Cuadro 8 muestra un entorno institucional diferente en los dos períodos. En 1968-1990 el poder para manejar la política comercial se concentraba principalmente en dos organismos: el Ministerio de Desarrollo a través del CDCE y del Incomex, y el Ministerio de Hacienda mediante la Junta Monetaria, Aduanas-DIAN y el Consejo de Política Aduanera (el Ministerio de Desarrollo y sus entidades adscritas [IFI e Incomex] eran miembros del Consejo). A partir de 1991 estas dos entidades perdieron influencia sobre la política comercial, en especial la de importaciones, a expensas de una multitud de organismos que ganaron gran capacidad para afectar la política de importaciones e indirectamente la de exportaciones.

Cabe señalar que, aunque la legislación le da al MCIT un gran poder sobre la política comercial (véase Decreto Ley 210 de 2003, Decreto 3808 de 2006 y García *et al.*, 2015, Anexo 3), en la práctica no lo tiene, pues las otras entidades emiten normas de control al comercio y algunas lo hacen por su cuenta, sin consultar al MCIT. Esto debe esperarse cuando el poder para autorizar algo se diluye entre muchas entidades y la entidad líder carece de los recursos para coordinarlos y monitorearlos efectivamente<sup>26</sup>. Esto se vuelve aún más difícil cuando las entidades difieren sustancialmente en sus objetivos, y en los incentivos, motivaciones y presiones a que están sujetos sus funcionarios. Por último, si el país carece de la capacidad para hacer acatar las normas o sus autoridades carecen de interés en hacerlas cumplir (para un ejemplo, véase García *et al.*, 2015, Anexo 4), entonces la política se vuelve opaca y arbitraria y pierde efectividad.

Una forma sencilla de evaluar el entorno institucional y la calidad de la política que este entorno produjo sería mirar si se lograron los objetivos de la política. En 1991 la administración Gaviria lanzó la política de apertura e internacionalización de la economía,

<sup>26</sup> Este diagnóstico coincide con el efectuado por el Consejo Privado de Competitividad en su Informe Nacional de Competitividad 2014-2015, en el cual señala los problemas de coordinación efectiva que enfrenta el MCIT para lograr cumplir los objetivos fijados para los comités regionales de competitividad. Puntualmente el informe dice: [...] la coordinación de las CRC ha dependido del MinCIT [...]. Lo anterior conlleva dos problemas de arquitectura institucional. Por un lado, al MinCIT no le queda fácil servirle a las CRC como puerta de entrada a las diferentes agencias del nivel nacional ya que [...] los cuellos de botella que se presentan a nivel local escapan de la competencia del MinCIT.

**Cuadro 8**  
**Actores en la política de importaciones y exportaciones entre 1968 y 2015**

	1968-1990	1991-2015
<b>I. Importaciones</b>		
Presupuesto de divisas	Junta Monetaria	No se establece presupuesto.
Restricciones cuantitativas	El CDCE define la política y el Incomex la ejecuta (Ministerio de Desarrollo)	CSCE/MCIT define la política con base en recomendaciones del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité AAA). El MCIT coordina su ejecución con la DIAN.
Medidas no arancelarias	Agricultura, Salud, Desarrollo, Relaciones Exteriores	El MCIT, otros diez ministerios y catorce entidades adscritas a estos.
Arancel	El Consejo de Política Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda, define la política. La DIAN ejecuta la política aduanera	CSCE/MCIT con base en propuestas técnicas elaboradas por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité AAA). La DIAN ejecuta la política aduanera.
<b>II. Exportaciones</b>		
Subsidios directos (CAT, CERT)	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda y Conpes	CAT, no aplica. El CERT se mantiene en un nivel de cero. El MCIT formula la política de promoción de exportaciones teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, la Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior, Bancoldex y la Junta Asesora de Proexport (Procolombia).
Crédito	Proexpo	Bancoldex, Fiducoldex (garantías).
Actividades de promoción	Proexpo	Procolombia.
Permisos, registros, autorizaciones, certificados para exportar, otros	Incomex, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	Múltiples entidades (ver Diagrama 1 y Anexo 1). También intervienen la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Cacaoteros, la Federación Nacional de Arroceros, la Federación Nacional de Ganaderos y la Federación Nacional de Paneleros al exigir, previa exportación, el pago de cuotas de fomento y/o afiliación.
Zonas francas, Plan Vallejo, zonas económicas especiales de exportación, programas especiales de exportación, sociedades de comercialización internacional y otros mecanismos de promoción de las exportaciones	El CDCE define la política y el Incomex la ejecuta	El MCIT formula las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de zonas francas, las unidades de desarrollo fronterizo, los sistemas especiales de importación y exportación, las comercializadoras internacionales, zonas especiales económicas de exportación y demás instrumentos que promuevan el comercio exterior. La DIAN administra dichos instrumentos. La promoción comprende beneficios tributarios (exenciones) o aduaneros (solicitud de embarque global, no inspección física, constitución de garantías globales) otorgados a las sociedades de comercialización internacional, los usuarios altamente exportadores (Altex), los usuarios aduaneros permanentes (UAP).

Notas: 1. Los once ministerios que pueden influir sobre las MNA son: Minas, Agricultura, Trabajo, Transporte, Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia, Salud, Medio Ambiente, Cultura y Hacienda.

2. Las catorce entidades que pueden emitir permisos, vistos buenos y otros documentos que se exigen para importar son: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), SuperIndustria y Comercio (SIC), Aunap, ICA, Invima, Servicio Geológico Colombiano, SuperVigilancia y de Seguridad Privada, Agencia Nacional Minera, Indumil, DIAN, Antinarcóticos, Polfa, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Fondo Nacional de Estupefacientes.

El Comité AAA lo componen los viceministros de Comercio Exterior, Hacienda (Técnico) Desarrollo Empresarial del MCIT, Agricultura, Minas, y el subdirector del DNP. También participan el director de la DIAN y dos asesores del CSCE.

Fuente: elaboración de los autores y Gómez, Botiva y Forero.

la que justificó los cambios institucionales examinados en esta sección. La evidencia disponible (García *et al.*, 2019a) muestra que la apertura, si se dio, duró muy poco, que la economía no se internacionalizó como se esperaba, y que, al menos hasta 2012, el proteccionismo aumentó de manera sostenida, posiblemente a los niveles que se dieron en los años cincuenta. En resumen, el entorno institucional de la política de comercio exterior no parece haber resultado adecuado para lograr los objetivos que se buscaron.

Hemos señalado el rol central que en teoría debe cumplir el MCIT para asegurar el buen funcionamiento del sistema de comercio exterior. Pero, como se concluyó a partir de la encuesta de comercio exterior aplicada por el Banco de la República, la DIAN en su función aduanera también es una institución clave que afecta el desarrollo eficiente del comercio internacional de bienes. La función teórica y práctica que estas dos entidades desempeñan es el tema que se desarrolla en las secciones siguientes.

## **3.2 El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

### **3.2.1 Esfera de influencia: legal y real**

La Ley 7.<sup>a</sup> de 1991 en su artículo 17 creó el Ministerio de Comercio como “[...] organismo encargado de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo”. La Ley 790 de 1992 amplía las funciones del Ministerio de Comercio al absorber al Ministerio de Desarrollo y su nombre cambia por el de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT). Sus funciones fueron definidas en el Decreto 210 de 2003, entre las cuales se destacan las siguientes:

- *Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social*, lo que en la práctica tiene lugar a través de su participación en el Conpes;
- *Formular la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, [...], el comercio interno y el comercio exterior. Para ello la norma establece que debe propiciar el aumentar la productividad y mejorar la competitividad de las empresas colombianas y colaborar con los ministerios y demás entidades competentes en formular las políticas económicas que afecten [...] la inserción en el mercado internacional.* (Artículo 2.º)
- En cuanto a las exportaciones, el MCIT “define la política en materia de [...] fomento a la actividad exportadora”, para lo cual presenta sus proyectos a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior, el cual formula recomendaciones a tener en cuenta por el MCIT. En la promoción de las exportaciones, sus propuestas también son puestas a consideración de la Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior, Bancoldex y la Junta Asesora de Proexport (hoy Procolombia).
- El MCIT es responsable de:

*[...] establecer los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones y exportaciones de bienes, servicios y tecnología, y aquellos que con carácter excepcional y temporal se adopten para superar coyunturas adversas al interés comercial del*

*país. Todo requisito a la importación o exportación en tanto es una regulación de comercio exterior, deberá establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente. (Se enfatiza con cursivas esta condición)*

- La labor del MCIT requiere “[...] *Coordinar la ejecución de la política de comercio exterior con las distintas entidades de la administración pública que tienen asignadas competencias en esta materia*”. Específicamente, el MCIT debe coordinarse con las entidades que componen el sistema de comercio exterior y con aquellas que no hacen parte de él, pero cuyo accionar afecta el comercio internacional, como son la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Puertos, la Superintendencia de Transporte y las sociedades portuarias regionales.

En resumen, el MCIT es responsable de formular la política de comercio exterior bajo los objetivos de política económica definidos por el Gobierno y de coordinar su ejecución con las distintas entidades cuyas funciones están relacionadas con el comercio exterior. ¿Qué ocurre en la práctica? El mandato legal se incumple por varias razones. Otras entidades emiten normas relativas al comercio exterior aunque, en teoría, el MCIT debería ser la única que lo haga. Sus propuestas, elaboradas con base en el apoyo técnico brindado por diversos comités asesores, deben ser sometidas a discusión y aprobación ante el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE). En dicho ámbito las decisiones de política comercial son influenciadas por intereses sectoriales y gremiales. Ejemplo de ello ha sido el gran crecimiento de las MNA desde cuando se trató de liberalizar el comercio a comienzo de los años noventa (véase García *et al.*, 2019a). Por ello, según lo expresado por expertos en el tema, se considera que “el Comité AAA es quien diseña la política arancelaria pero solo en la norma”<sup>27</sup>.

Aunque la ley designa al MCIT como la entidad que lidera y coordina la política de comercio exterior, en la realidad es una de las muchas entidades que intervienen en la política comercial. Al menos once ministerios y catorce entidades adscritas a estos emiten normas y definen y controlan, de facto, la política comercial. Ello presenta un reto de coordinación institucional y de eficiencia normativa que requiere una acción más profunda del MCIT para que se traduzca en una exigencia coordinada de requisitos y trámites no redundantes que no entorpezcan el comercio exterior (véase García *et al.*, 2015, anexos 1 y 2 para lista de requisitos por entidad)<sup>28</sup>. ¿En qué dirección ha actuado el MCIT en términos de procedimientos y de normas? Ha buscado agilizarlos a través de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE)<sup>29</sup>, pero la VUCE no resuelve el origen del problema: la multitud de trámites que se exigen para exportar o importar una mercancía. Aunque reducir

<sup>27</sup> En Colombia lo de las normas de papel pasa en muchas instancias, como lo muestra el libro de Mauricio García Villegas (2009).

<sup>28</sup> Debe notarse que el Decreto 3808 de 2006 le da unas atribuciones al Ministerio de Comercio que no parecen aplicarse en la práctica. El Decreto dice: “Que de conformidad con lo establecido en el numeral 20 del Decreto Ley 210 de 2003, todo requisito a la importación, en tanto es una regulación de comercio exterior, deberá establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente”.

<sup>29</sup> La VUCE fue creada en 2004 mediante el Decreto 4149 del mismo año y su posterior modificación en 2005, Decreto 4269 de 2005.

trámites le exige al MCIT un gran esfuerzo de coordinación dadas todas las numerosas entidades involucradas en la política comercial, esta tarea puede ser menos ardua de lo que parece si se considera que la gran mayoría de los trámites se concentran en unas pocas entidades, como se muestra en seguida.

### **3.2.2 El poder está en el trámite**

Tres etapas distinguen los procedimientos que acompañan una operación de comercio exterior (Cuadro 9). En la primera, el importador o el exportador identifica los requisitos que se exigen y los documentos que se deben llenar para obtener el visto bueno (MNA) de la entidad pertinente. Esta primera etapa la denominamos de *requisitos no visibles*, ya que la lista de los requeridos para la aprobación de los vistos buenos solo la suministra cada entidad emisora del visto bueno y no se encuentra disponible en un sistema integrado de información de trámites a importar, ya sea en la VUCE-MCIT o el Muisca-DIAN. Una vez emitidos los vistos buenos, en la segunda etapa el importador debe tramitar ante la VUCE los procedimientos propios de aprobación a una solicitud de licencia o a un registro de una importación sujeta a vistos buenos. Radicar todos los documentos en la VUCE constituye un trámite adicional a todos aquellos que conducen a conseguir los documentos que se exigen para importar o exportar. En la tercera etapa el exportador o el importador enfrentan los trámites logísticos propios asociados a exportar o importar. Los trámites de las etapas dos y tres los denominamos las *restricciones visibles al comercio*<sup>30</sup>. Este ejercicio permitió identificar que, para las importaciones, 20 entidades exigen 39 modalidades de documentos, vistos buenos, requisitos, certificados, registros y otros; para las exportaciones 18 entidades exigen 26 documentos (véase Cuadro 13 y García *et al.*, 2015, anexos 1 y 2). Varios de estos procedimientos, como algunos de los exigidos por el ICA y el Invima, podrían ajustarse a estándares internacionales y no constituir un paso adicional en la aprobación de las importaciones<sup>31</sup>.

¿Qué papel desempeña la VUCE-MCIT en este embrollo institucional y qué trámites tienen lugar a través suyo? Los trámites pasan por el MCIT porque es la única entidad facultada para establecer “los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones de bienes, servicios y tecnología”<sup>32</sup>. Las posiciones arancelarias se clasifican en tres regímenes de importación: libre importación, licencia previa y prohibida importación. Para poder importar bienes en el régimen de licencia previa se necesita una licencia. Para importar bienes en el régimen de libre importación pero sujetos a algún visto bueno o control se requiere un registro; esto significa que, a bienes en la lista de libre importación se les pueden exigir requisitos, vistos buenos y otras medidas, aunque en teoría a ellos se les

<sup>30</sup> Los documentos y trámites de esta tercera etapa son los incluidos en el indicador del Doing Business del Banco Mundial.

<sup>31</sup> DNP y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo, octubre de 2012), “Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos”; Informe final. Director: Juan Patricio Molina. Investigadores: Felipe Castro, Diego Escobar, Angélica Lesmes, Gustavo Mosquera, Juan José Perfetti, Nidia Esperanza Rincón.

<sup>32</sup> Decreto 925 de 2013, expedido previa recomendación del Comité AAA.

**Cuadro 9**  
**Resumen de requisitos e instituciones**

	I. Restricciones no visibles: etapa 1	II. Restricciones visibles: etapas 2 y 3			Total	
Operación comercio exterior	Número de documentos exigidos para obtener aprobación de vistos buenos, licencias, autorizaciones, otros.	Lista de vistos buenos, licencias, autorizaciones, otros <sup>1/</sup> .	Entidades emisoras vistos buenos y otros (número) <sup>1/</sup>	Número de documentos exigidos para exportar / importar (se incluyen vistos buenos) <sup>2/</sup>	Número total de documentos exigidos durante una operación de comercio exterior (I + II)	Referencia internacional para documentos exigidos (sin incluir vistos buenos) <sup>3/</sup>
Exportación	Según producto y entidad emisora visto bueno o autorización (ver Anexo 1)	26	18	13	Varía según producto y entidad emisora visto bueno o autorización	6
Importación	Según producto y entidad emisora visto bueno o autorización (ver Anexo 2)	39	20	9	Varía según producto y entidad emisora visto bueno o autorización	7
<b>Ejercicio de cuantificación de procedimientos y documentos requeridos para importar</b>						
Importación de vehículo para transporte de diez o más personas	Expedición del certificado de prueba dinámica requiere seis documentos. (ver nota 4)	1. Certificado de prueba dinámica importación por comercializadora (obligatorio): un documento	ANLA	11 <sup>2/</sup>	Diecisiete documentos	
	RUNT	2. Registro RUNT (obligatorio) (un documento)	Ministerio de Transporte			

1/ Lista elaborada con base en información Muisca-DIAN y VUCE-MCIT.

2/ Incluye: 1. Diligenciamiento del registro o licencia de importación; 2. Carta de representación de la SIA; 3. Compra de certificado digital y registro ante la VUCE; 4. Certificación de prueba dinámica; 5. RUNT; 6. Declaración de importación; 7. Declaración de cambio; 8. Factura comercial; 9. Documento de transporte; 10. Certificado de origen (cuando aplique); 11. Certificado de inspección (cuando aplique). No se incluyen los documentos asociados con el transporte de la mercancía de la fábrica hasta el puerto o punto de embarque. Se incluyen vistos buenos.

3/ Fuente: Doing Business (Banco Mundial).

4/ Para la emisión del certificado de prueba dinámica de un automóvil para comercialización, la ANLA exige la presentación de seis documentos: 1. Carta solicitud de certificación de prueba dinámica para comercialización; 2. Dos formatos en original del certificado de emisión por prueba dinámica emitido por la casa matriz; 3. Copia del Reporte técnico de laboratorio (Test Report); 4. Traducción no oficial del reporte técnico; 5. Certificación del Protocolo de Montreal (año modelo 2012 en adelante); 6. Consignación del costo de evaluación.

Fuente: elaboración de los autores.

aplica el menor número de controles administrativos pues son considerados necesarios para el desarrollo económico y social del país<sup>33</sup>. El MCIT aprueba las licencias y los registros a través de la plataforma VUCE; el Comité de Importaciones del MCIT autoriza las licencias y la Dirección de Comercio Exterior aprueba los registros.

¿Ayuda el actual funcionamiento institucional y normativo a facilitar y agilizar el comercio exterior? No. Lo dificulta, lo retrasa y lo encarece.

¿Cuán importantes son estos trámites? Para determinarlo se utilizó la información de la VUCE-MCIT disponible en su base de datos sobre trámites de aprobación de licencias y registros de importación durante 2012. En esa base se pueden identificar el documento, el procedimiento exigido y la institución que lo exige; esa información se comparó con el total de restricciones no arancelarias reportadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) que García *et al.* utilizaron en su trabajo (2014). Para estimar la proporción de las importaciones que deben cumplir con los requisitos necesarios para aprobar un registro o licencia (vistos buenos, certificaciones, registros, licencias y demás) fue necesario cruzar la información de la VUCE por posición arancelaria y tipo de requisito con la de la DIAN, que abarca el universo de las declaraciones de importación. Este ejercicio permitió identificar requisitos adicionales que aunque no forman parte de los que se imponen para surtir el proceso ante la VUCE. Por último, esta información se cruza con la base de datos de la Unctad a fin de conocer las MNA a las cuales estaba sujeta cada partida arancelaria, pero que no se encontraba registrada en la base de la VUCE. El cruce de la información de estas dos bases de datos arrojó los siguientes resultados (Cuadro 10):

- El 45% de las partidas arancelarias por las cuales se importó alguna mercancía se tramitó a través de la VUCE; el 25% tramitó requisitos por fuera de esta ventanilla, es decir, lo hizo de manera directa con la entidad emisora del control, y el 30% restante no tuvo que tramitarse por ninguna entidad.
- El 57% del valor CIF importado a través de la VUCE requirió al menos un permiso emitido por alguna de las veintiún entidades que están conectadas con dicha plataforma tecnológica.
- Del 43% del valor importado tramitado fuera de la VUCE, el 25% estuvo sujeto a permisos de importación que exigen las entidades no integradas al sistema VUCE-MCIT.
- En neto, solo el 18% del valor importado se puede considerar libre de alguna restricción de importación.
- El 70% de las partidas arancelarias importadas estuvo sujeto a alguna restricción; en total, 4.515 partidas arancelarias tenían alguna restricción para ser importadas. El 70% es congruente con el 68% reportado para diciembre de 2012 por García *et al.* (2014, Cuadro 8).
- Un 9% del valor sujeto a restricciones corresponde a licencias previas, anuales y Plan Vallejo, y 72% a productos de la lista de libre importación sujetos a alguna restricción; en porcentajes de partidas arancelarias estas dos categorías representaron 3% y 67% (Cuadro 11).

<sup>33</sup> El régimen de libre importación aplica a las mercancías que pueden ingresar al territorio aduanero nacional sin ningún requerimiento especial por parte de la aduana.

**Cuadro 10**  
**Importaciones tramitadas a través del MCIT y de otras entidades: 2012**

	Valor (millones de dólares)	Valor (porcentaje)	Partidas arancelarias	Partidas (porcentaje)
<b>A. Importaciones tramitadas a través de la VUCE y otras entidades</b>				
1. Importaciones tramitadas a través de la VUCE (MCIT)	32.308	57	2.920	45
2. Importaciones no tramitadas ante la VUCE:	24.797	43	3.541	55
Sujetas a permisos de otras entidades	14.335	25	1.595	25
Libre importación	10.463	18	1.946	30
3. Total	57.106	100	6.461	100
<b>B. Importaciones sujetas y no sujetas a restricciones</b>				
1. Importaciones sujetas a alguna restricción <sup>1/</sup>	46.643	82	4.515	70
a. Licencias previa, anuales y de Plan Vallejo	5.424	9	191	3
b. Registros de productos en lista libre sujetos a alguna restricción para importar	41.219	72	4.324	67
2. Importaciones no sujetas a restricciones <sup>2/</sup>	10.463	18	1.946	30
Total	57.106	100	6.461	100

1/ La restricción puede provenir de MNA o de otros requisitos no catalogados como MNA.

2/ Corresponde a registros de productos en lista libre no sujetos a requisitos o restricciones para importar.

Fuente: en panel A, cálculos de los autores a partir de información suministrada por la DIAN para valor importado por partida arancelaria y por el MCIT para partidas arancelarias tramitadas a través de la VUCE; en panel B, cálculos de los autores a partir de información de la DIAN y del MCIT. El valor importado por partida proviene de la base de datos de la DIAN; el resto de los datos se obtiene cruzando la información sobre posiciones arancelarias tramitadas ante la VUCE y la base de importaciones de la DIAN.

**Cuadro 11**  
**Número y distribución de solicitudes de licencia libre (registros) y licencia previa tramitadas ante la VUCE en 2012 Y 2013**

Entidad	Previa (1)	Registro (2)	Total (3)	Acumulado (4)
<b>I. Solicitudes (número)</b>	90.871	711.923	802.794	
<b>II. Distribución de solicitudes (porcentaje)</b>	100	100	100	100
1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	62	47	48	48
2. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	8	27	25	73
3. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	2	10	9	82
4. Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	2	8	7	90
5. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	3	4	4	93
6. Ministerio de Transporte	4	1	2	95
7. Otras entidades	19	3	5	100

Fuente: MCIT-VUCE. El dato para cada año y por entidad se presenta en García *et al.*, 2015, Anexo 3, que examina la VUCE. Otras entidades, en orden de número de solicitudes, son: Sociedad de Vigilancia y Seguridad Privada, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas, Dirección Nacional de Estupefacientes - Minjusticia, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), Indumil, Fondo Nacional de Estupefacientes, Servicio Geológico Colombiano, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Protección Social, Agencia Nacional Minera (Ingeominas), Décima Tercera Brigada.

Las cifras del Cuadro 10 muestran lo que pasa por la VUCE, pero no lo que controla el MCIT. La respuesta a este acertijo, incompleta y parcial, se explica en seguida. Para resolver el acertijo se necesita conocer el monto de las solicitudes de importación que se tramitaron ante la VUCE y las que se tramitaron con otras entidades y *luego* pasaron por la VUCE. Esta información se presenta en el Cuadro 11, el cual muestra las solicitudes de aprobación de licencia previa y de libre importación que tramitó cada entidad y *después* pasaron por la VUCE. De las solicitudes presentadas a través de la VUCE el MCIT tramitó el 48% y otras dieciocho entidades tramitaron el 52%. Al MCIT le siguen, en orden de solicitudes tramitadas, el Invima, el ICA y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). En total, el MCIT y otras cinco entidades definieron la suerte del 95% de las solicitudes que pasan por la VUCE. De las entidades distintas al MCIT, cinco de ellas (Invima, ICA, SIC, ANLA y el Ministerio de Transporte) tramitaron el 47% de las solicitudes de vistos buenos, y las importaciones autorizadas por ellos podrían representar más del 50% de las importaciones efectuadas. Las cifras muestran otro dato revelador: las solicitudes de aprobación de registros (columna 2) representan el 87% del total de solicitudes presentadas (columna 3), lo cual indica que no se puede considerar genuinamente de libre importación un producto para el cual hay que conseguir un visto bueno o un permiso para importar.

Las cifras presentadas en los cuadros 10 y 11 apoyan la conclusión de la sección anterior sobre la influencia del MCIT. Las cifras del Cuadro 10 muestran que el MCIT tiene menos influencia en la definición y ejecución de la política comercial que la que tenía el Ministerio de Desarrollo en 1990. Cuánto se permite importar constituye una forma de política productiva o industrial, y por los datos presentados se puede concluir que el MCIT controla una parte de ella. Esta observación lleva a conjeturar que (a) la política del MCIT puede ser desvirtuada por las reglamentaciones de otras entidades; y (b) el MCIT tiene una influencia limitada sobre la política de exportaciones; esto es un efecto indirecto, pero no por eso menos importante (véase García *et al.*, 2014), pues las restricciones a las importaciones constituyen, de hecho, un gravamen a las exportaciones.

En conclusión, si con las reformas institucionales de los años noventa se consideró necesario crear un ministerio para manejar de manera coordinada y eficiente el comercio este cometido no se logró, pues otras entidades entraron a formular y a ejecutar la política comercial actuando como una rueda suelta del sistema. El resultado de esta compleja y enredada arquitectura organizacional e institucional consistió en que el comercio exterior no se liberalizó como lo buscó inicialmente la administración Gaviria (García *et al.*, 2014).

Los cambios de los últimos veinticinco años atomizaron las decisiones sobre la política comercial. Hoy día unas veinticinco entidades, algunas con más poder que otras, definen y ejecutan la política comercial y, por tanto, las políticas industrial y agropecuaria. Con sus acciones esas entidades deciden la política comercial de Colombia y, de carambola, la política productiva. Como en cada entidad sus funcionarios aprueban o rechazan cada solicitud que reciben, no podemos concluir que la política resultante de las decisiones de cada funcionario obedezca a una política de gobierno clara y definida. Más bien, quizás más marcado que en el pasado, la política resultante responde a intereses particulares, y por ello es improbable que lo observado provenga de un esfuerzo deliberado por definir una política común y coherente que refleje objetivos de gobierno.

### **3.3 Aduanas**

La DIAN se encarga de aplicar la política aduanera y controlar el contrabando, labor que ejerce en colaboración con la Polfa y la Policía Antinarcoóticos. La DIAN fue creada en 1992 y comenzó a funcionar en 1993, a partir de la fusión de la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección de Impuestos Nacionales. La DIAN está facultada para aprehender, decomisar o declarar en abandono mercancías a favor de la nación, administrarlas, controlarlas y disponer de ellas, así como administrar y controlar los sistemas especiales de importación-exportación, las zonas francas, las zonas económicas especiales de exportación y las sociedades de comercialización internacional. La DIAN es responsable de dirigir y administrar la gestión aduanera y recaudar las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, entre otras funciones. Cabe resaltar el énfasis que pone la norma para que, en el desarrollo de estas funciones, la entidad tenga en cuenta el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior (facilitación del comercio). Para facilitar el comercio la DIAN ha organizado administraciones especiales de aduanas que operan en el aeropuerto El Dorado en Bogotá, el paso de frontera en Cúcuta y los puertos de Cartagena y Buenaventura. Asimismo, creó centros especializados de servicio aduanero (CESA), orientados a facilitar las operaciones de comercio exterior en diferentes administraciones aduaneras del país. Apoyada por su consejo directivo, puesto en funcionamiento en 2011, la DIAN ejecuta la política comercial en el tema aduanero.

Los resultados de las encuestas señalan que entre 1990 y 2012 la DIAN mejoró su desempeño, pero todavía tiene mucho campo para mejorar. No obstante sus deficiencias, la DIAN pudo manejar el creciente volumen de importaciones entre 1990 y 2014 resultante del crecimiento de la economía. Las toneladas netas importadas se sextuplicaron y el índice de importaciones (obtenido ponderando las toneladas netas importadas por su valor) es diez veces superior (Cuadro 12). Entre 2000 y 2014 el número de declaraciones de importación aumentó más rápido que el volumen importado, indicando un gran incremento en las importaciones de pequeño valor.

Con las mayores importaciones aumentaron los recaudos por gravámenes arancelarios y relacionados, a pesar de la caída en el gravamen efectivo promedio (del 18% en 1990 a 3,6% en 2014). A pesar de su crecimiento, los recaudos arancelarios perdieron importancia en los recaudos totales, al caer del 25% en 1990 al 3,9% en 2014. Los cambios anteriores fueron acompañados por una gran expansión en la nómina de aduanas, la cual pasó de unos 1.400 funcionarios en 1994 a unos 3.900 en 2012, al paso que el recaudo aduanero por funcionario cayó de COP 150 en 1994 a COP 25 en 2012. Conviene recordar que la función de aduanas va más allá del recaudo aduanero, como se indica en el primer párrafo de esta sección; además, debe notarse que el recaudo ha caído como resultado del menor gravamen arancelario y por ello la relación de recaudo por funcionario es menor. Sin embargo, era de esperar que el fortalecimiento de la nómina de la DIAN en su función aduanera se tradujera en un mejoramiento de su servicio, lo que no ha ocurrido, según los resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, la evaluación periódica que efectúa la Contraloría General de la República a la gestión de la DIAN, y los indicadores internacionales. Varias razones contribuyen a explicar las deficiencias de la DIAN, las cuales se examinan en la siguiente sección.

**Cuadro 12**  
**Cifras básicas sobre comercio, recaudos y productividad de la DIAN en la parte de aduanas**

	Volumen importado (toneladas netas; índice de cantidades)		Número de declaraciones de importación (millones)	Recaudos por arancel (miles de millones de pesos)	Gravamen arancelario implícito	Recaudo por arancel/ Recaudo total (porcentaje)	Recaudo por funcionario Aduana/ Impuestos (porcentaje)
	Millones	Índice base 2005					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1990	6,3	27	n. d.	493	17,6	25	149+
1995	12,6	53	n. d.	876	6,9	11	131
2000	13,1	54	0,82	1.762	7,3	9	58
2005	16,8	101	1,71	3.008	6,1	7	50
2010	23,6	149	2,37	4.865	6,3	7	33
2011	26,3	183	2,7	4.387	4,4	5	31
2012	30,3	193	2,95	3.958	3,7	4	25
2013	31,3	223	3,07	4.237	3,8	4	n. d.
2014	35,4	266	3,2	4.396	3,6	3,9	n. d.

Fuente: DIAN para volumen importado en toneladas, recaudos por arancel, recaudos totales y valor de importaciones (en gravamen implícito y participación de recaudos arancelarios en recaudos totales); DIAN, Boletín de Comercio Exterior, varios números para las declaraciones de importación.

### 3.3.1 Problemas<sup>34</sup>

En Colombia existe consenso sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento aduanero. La información aportada por la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, por los indicadores internacionales de gestión, por el seguimiento periódico que de la gestión de la DIAN hace la Contraloría General de la República, complementada con nuestras entrevistas a importadores, abogados expertos en comercio internacional, reguladores y agentes aduaneros, coincide en señalar que el bajo desempeño en aduanas obedece a varias razones: dualidad de funciones, fallas de gestión, tecnología inadecuada, fallas de capacitación del recurso humano, infraestructura insuficiente y de baja calidad, escasa calidad de las normas y problemas logísticos en puertos aéreos y marítimos.

*Recursos humanos y aspectos organizativos* [legislación, discrecionalidad y rendición de cuentas (*accountability*)]. Los funcionarios han sido el gran problema de la aduana; el problema de la DIAN es con la persona, el cual se complicó más con la reorganización en el 2008 (Decreto 4058), cuando se perdieron las jerarquías. Legalmente la

<sup>34</sup> Los comentarios incluidos en esta sección resumen los puntos de vistas expresados por diversos expertos del sector privado (exdirectores de aduanas, operadores logísticos, asesores en temas de comercio exterior) y del Gobierno.

DIAN es una entidad centralizada, pero en la práctica es completamente descentralizada. Antes de la reforma de 2008 todo el poder estaba en las seccionales y el jefe de cada seccional determinaba los parámetros a seguir, mas el Decreto 4058 cambió la estructura de la DIAN y creó los actuales problemas de aduanas: ausencia de jerarquías, de manera que nadie manda a nadie, y la aduana de cada ciudad piensa e interpreta la misma norma en forma diferente.

La falta de jerarquías se traduce en que las seccionales pueden aplicar e interpretar las normas con discrecionalidad. Aunque existe un marco normativo general, en la práctica las normas se reglamentan o se aplican mediante ‘conceptos’ que cada aduana de cada puerto define según su criterio. Ello conduce a que la misma norma tenga significados diferentes en Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena o Santa Marta. La discrecionalidad crea una gran inseguridad jurídica, pues en la práctica una norma única puede tener 3.000 interpretaciones y convertirse así en 3.000 normas. La ausencia de jerarquías y la complejidad y oscuridad de las normas abonan el terreno para que florezcan el mal servicio y la inseguridad jurídica.

La ausencia de jerarquías, y las de facto múltiples normas, llevan a la aplicación subjetiva del criterio aduanero. La mercancía se levanta cuando se cumple el procedimiento arbitrario que el funcionario establece; enfrentarse a la aduana o a sus inspectores representa un alto riesgo para el usuario porque su interacción con la entidad tiene lugar en cada importación o exportación. Según lo señala la evaluación semestral de la gestión de la DIAN efectuada por la Contraloría General de la República en diciembre de 2014, en su hallazgo número 13 (perfilamiento del riesgo)<sup>35</sup> se señala:

En el proceso de operación aduanera, subprocesos de ingreso de mercancías al territorio aduanero, tránsito aduanero y soporte al comercio exterior, en el desarrollo de los procedimientos de reconocimiento de carga, de mercancías de tráfico postal, reconocimiento y/o inspección de la operación aduanera, inspección aduanera y control viajeros, se evidenció que para el perfilamiento del riesgo de la carga y/o viajeros no existen criterios técnicos ni normativos que permitan una selectividad objetiva; actualmente el perfilamiento se realiza con criterios subjetivos y basado en factores generales tales como: país de origen y procedencia de la carga; personas naturales y jurídicas recién creadas; tipo de mercancía; carga con ingreso a depósito; RUT del importador, mercancía presuntamente mal clasificada; comercializadora internacional; descripción de la mercancía, productos sensibles; los cuales a su vez quedan a criterio de cada Dirección Seccional y no corresponde a políticas institucionales.

El sentimiento de poder de los funcionarios se acentúa porque los directores regionales se nombran con el apoyo o por orden de políticos regionales. Por ello, aunque la DIAN tenga gente competente en los cargos altos, los funcionarios rasos y los mandos medios pueden tener incentivos e intereses distintos a los del director y, además, carecer de la competencia necesaria para ejercer su cargo<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Véase página en internet de la DIAN, “Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República”, corte al 31 de diciembre de 2014.

<sup>36</sup> Fanny Kertzman cuenta cómo, recién nombrada en la DIAN, recibió la visita de muchos políticos regionales, la gran mayoría de esas visitas para pedirle y, en algunos casos exigirle, que nombrara a sus recomendados; no todos los que la visitaban le pedían puestos, pero estos eran la minoría (ver Fanny Kertzman, 2007, pp. 135-142).

También se evidencian problemas de capacitación de los funcionarios o asignación inadecuada de roles, como lo indica la Contraloría<sup>37</sup>:

Hallazgo No. 15. Inspección física de mercancías. Se evidenció que en las seccionales de aduanas de Bogotá, Cali, Buenaventura, Barranquilla y Cartagena, pese a que a través del sistema informático aduanero se ha determinado inspección física a las declaraciones de productos químicos, esta se realiza documentalmenete [...]). Lo anterior, debido a que los funcionarios no cuentan con la capacitación, ni los elementos necesarios para la manipulación y toma de muestras de este tipo de mercancías.

El 70% de los funcionarios asignados a las divisiones de Gestión de Control de Viajeros, Control Carga, Operación Aduanera y Fiscalización están ejerciendo roles diferentes a los que su perfil del cargo les permite [...]. Cabe señalar que la Contraloría también señala los progresos que desde 2012 se han dado en esta materia.

Otro de los factores mencionados que darían lugar a actuaciones arbitrarias de algunos funcionarios es la ausencia de manuales de funciones. Ejemplo de ello serían las debilidades de control y seguimiento detectadas en el cumplimiento de las obligaciones de los intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes.

*Combinación inadecuada de funciones: control aduanero y tributario.* Según opinión de expertos en cuestiones aduaneras, en Colombia se requiere independizar los procedimientos aduaneros de los tributarios para mejorar el funcionamiento aduanero, dado que hoy la prioridad está en el recaudo tributario. Ello, aunado a la opacidad y dispersión normativa, conduce a prácticas aduaneras arbitrarias e incluso permite a la DIAN expedir regulaciones del comercio exterior que son facultad exclusiva del CSCE-MCIT<sup>38</sup>. Por ello, concluyen que lo deseable sería crear una entidad especializada en ejecutar la política aduanera, con amplio conocimiento de sus funciones y con herramientas suficientes para ejecutarlas.

*Legislación y reglamentos.* La sección sobre calidad de las instituciones mostró que las normas de la DIAN aparecen calificadas entre los cuatro puestos más bajos en promedio. Las características que las sitúan tan mal son su falta de claridad, de simplicidad y de divulgación oportuna. Las normas de la DIAN aparecen con la segunda peor calificación en claridad y la peor en simplicidad; su mala calificación en estos criterios solo compete con la de la Polfa, una entidad con baja valoración. Su otra norma, divulgación oportuna, aparece en el quinto peor lugar del escalafón. Además de estos problemas, en la legislación aduanera las normas carecen de jerarquía, como lo ejemplifica la Resolución 4240 del año 2000, cuyo alcance rebasa el del Decreto 2685 de 1999.

<sup>37</sup> Véase página en internet de la DIAN, “Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República”, corte al 31 de diciembre de 2014.

<sup>38</sup> Ejemplo de la extralimitación de funciones regulatorias por parte de la DIAN fue la expedición de la Resolución 1580 de 2006, mediante la cual se impusieron requisitos técnicos específicos a los encendedores de gas de bolsillo que se importaran. Dicha resolución fue derogada en noviembre de 2012, luego de ser demandada ante el Consejo de Estado, el cual determinó en su sentencia: “Ninguna entidad administrativa que tenga competencias relacionadas con las operaciones de comercio exterior, podrá crear, modificar o adicionar requisitos administrativos, tales como formularios, autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos a dichas operaciones, sin el concepto favorable del Consejo Superior de Comercio Exterior. Se exceptúan las situaciones de emergencia cuando se trate de medidas sanitarias, para preservar la sanidad humana y agropecuaria [...]. Ref: Expediente núm. 2006-00166-00”.

Este embrollo legal se ha construido durante casi un cuarto de siglo, cuando la práctica ahogó las buenas intenciones de la legislación. La Constitución de 1991, en su numeral 25 del artículo 189, le otorgó al Gobierno la posibilidad de ajustar la política comercial para enfrentar coyunturas económicas especiales. En la práctica, como lo describe Juan Manuel Camargo (2009), se desvirtuó el espíritu con el cual se estableció el marco normativo de la política comercial, ya que modificar la reglamentación se tornó la regla, no la excepción, y las normas dejaron de responder exclusivamente a criterios de eficiencia en el manejo de la política comercial, adquiriendo relevancia conceptos tributarios y fiscales. Su frecuente modificación introdujo gran inestabilidad a la reglamentación.

La reglamentación aduanera, que en teoría debía hacerse expidiendo decretos, paulatinamente comenzó a ser formulada a través de múltiples mecanismos como resoluciones, circulares, memorandos y manuales, dificultando su interpretación y aplicación. La dispersión de normas se agravó porque funcionarios de la DIAN emiten conceptos de interpretación que, al ser publicados, adquieren carácter de obligatorio cumplimiento. En un periodo de diez años, según estimaciones de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac)<sup>39</sup>, la DIAN emitió 30 decretos, 40 resoluciones, 1.753 conceptos y 1.508 circulares y memorandos. Este carrusel legislativo creó un cuerpo de normas aduaneras paralelo (por ejemplo, los decretos 2117 de 1992 y 1071 de 1999, artículo 25) y, gracias a él, terminó concentrando funciones de legislador, ejecutor, árbitro y sancionador de la política aduanera. Según Camargo (2009), experto en derecho aduanero, la DIAN ha extralimitado su función de regulador de la actividad aduanera, causando un serio trastocamiento del orden jurídico normal, que, por ley, recae en el Congreso. Lo anterior, aunado a la subjetividad en la interpretación y aplicación de la norma aduanera, ha sido motivo de queja de quienes participan en los procesos de importación y exportación de mercancías.

Como consecuencia de este barullo normativo las autoridades aduaneras de Colombia se alejaron del principio de utilizar medidas aduaneras internacionales armonizadas e ignoraron el obstáculo que representaba la expedición arbitraria de normas para el comercio de exportación e importación y para mejorar la productividad del país. La barahúnda normativa no tenía entre sus objetivos solucionar las notables debilidades de los procedimientos y de los instrumentos jurídicos que existen para controlar el contrabando. Según lo resume Juan Manuel Camargo (2013), la legislación aduanera colombiana no está enfocada hacia una de sus funciones principales, como es el control del contrabando, y se ha desviado a solucionar ‘falsos problemas’ que han entorpecido el buen funcionamiento del comercio exterior. Los ‘extravíos’ del régimen aduanero han sido los siguientes:

1. Errónea interpretación del control posterior en aduanas. La práctica internacional de dicho enfoque de control busca detectar posibles prácticas de contrabando (venta de bienes no declarados, subfacturación o sobrefacturación). En Colombia la práctica se ha traducido en revisar detalladamente la declaración de importación para detectar simples errores de descripción de mercancías. Según la DIAN, más del 90% de decomisos se originan en la causal “mercancía no presentada o no declarada” y en el 75%

<sup>39</sup> Presentación, “Ley Marco de Aduanas, Proyecto de Ley 138 de 2011”, Fitac, julio de 2012.

de los casos de decomisos se encontraron problemas de descripción de la mercancía. Esa práctica conduce a la incautación de carga importada legalmente y a la aplicación de multas, con los costos económicos que esto acarrea.

2. Jurídicamente en Colombia ningún bien extranjero puede considerarse nacionalizado, lo cual implica que permanece abierta la posibilidad de que un mismo trámite administrativo sea revisado en momentos distintos por funcionarios cuyas interpretaciones difieren.
3. Aplicación de controles innecesarios. Ejemplo de ello es el exigir que el mandato aduanero sea “especial”, sin definir exactamente su significado, o el perder una preferencia arancelaria si no se anota un código específico en una casilla de la declaración de importación. Dada la atención prestada a falsos problemas, Camargo concluye que el derecho aduanero en Colombia no ha abordado los temas realmente importantes para la función aduanera, como son los parámetros a seguir para valorar las mercancías, el tema de origen y las prácticas de sub- o sobrefacturación.

*Prácticas operativas.* Fuera de la falta de coordinación entre agencias, unas desconfían del trabajo de las otras y en una misma agencia los funcionarios desconfían del trabajo de sus colegas. Ello conduce a chequeos y revisiones adicionales que aumentan los tiempos y costos de importar o exportar. Por ejemplo, un exportador de fármacos localizado en Barranquilla enfrenta problemas para sacar la mercancía por el aeropuerto de esa ciudad y tiene que hacerlo por el de Bogotá. Debido a razones de seguridad y control de narcóticos el cargamento debe ser revisado en Bogotá antes de ser exportado, pero si la mercancía no puede salir después de la inspección y cambia el turno de los inspectores, los nuevos realizan otra inspección porque no confían en el trabajo de los anteriores. Situaciones como esta pueden reflejar desconfianza entre las partes, pero también responsabilidades mal delimitadas sobre quiénes deben responder si el cargamento luego tiene problemas.

En los puertos marítimos pasa algo parecido: se han instalado escáneres para examinar la mercancía, se la escanea y la policía antinarcóticos no avala el escáner realizado o simplemente no se utilizan los escáneres y se opta por inspecciones intrusivas<sup>40</sup>. Las inspecciones intrusivas requieren coordinar las entidades pertinentes (ICA, Invima, DIAN, representantes de la agencia aduanera y policía antinarcóticos) y obtener un cupo en las bahías de inspección, lo que se traduce en tiempo y costos para los usuarios.

Otros procesos contribuyen a las demoras y suben los costos de importar y exportar. Por ejemplo, el certificado de conformidad debería ser emitido en el origen y no lo es; este se demora en ser otorgado, pues el ICA se toma su tiempo en emitirlo ya que la aduana no tiene laboratorios *in situ* para procesar el certificado. Otro caso lo constituyen los errores en aplicar el control posterior a la carga, ya descrito.

Se han hecho esfuerzos para mejorar las fallas operativas, pero estos intentos no han sido efectivos ya que han enfrentado obstáculos, como los descritos por la Contraloría en su informe sobre seguimiento de compromisos, a diciembre de 2014, en lo referente a las fallas que la DIAN presentó en el cumplimiento del servicio 7 × 24 y las causas de este incumplimiento (para mayor detalle en García *et al.*, 2015).

<sup>40</sup> Cerca del 10%-15% de los procesos realizados requieren inspección física. No hay distinción entre compañías y la decisión depende del funcionario de aduanas. Estos porcentajes se han mantenido en los últimos quince años.

Las anotaciones anteriores indicarían que en el aspecto aduanero la DIAN no da seguridad de gestión. Esta inseguridad le crea costos a los usuarios y a la economía colombiana cuya naturaleza y monto se desconocen. No sabemos de ningún estudio que haya examinado las razones que explican los controles, sus costos y beneficios, ni los costos generados por la incertidumbre a la cual los importadores se ven abocados cuando tienen que tratar con aduanas. Hasta donde sabemos no ha habido ningún intento de calcular cuánto cuesta a los contribuyentes, a los importadores y a los exportadores el cumplir con las normas y procedimientos aduaneros. Tampoco ha habido un esfuerzo por cuantificar y comparar estos costos antes y después de las reformas, de manera que se pueda evaluar con cifras el desempeño de la DIAN. La información recogida en las entrevistas indica que el desempeño de la aduana deja mucho que desear, y aunque los entrevistados difieren en su apreciación sobre la efectividad de la entidad y las causas de su pobre desempeño, existe acuerdo en que la entidad puede mejorar sustancialmente su efectividad. Las fallas en el proceso aduanero tienen costos altos y algunos consideran que la mala gestión de aduanas equivale a un arancel del 8%<sup>41</sup>.

En resumen, los costos que sus reglas y la calidad de su gestión le imponen a la economía no parecen haber sido la preocupación principal de la aduana. La encuesta de comercio exterior contribuye a reducir nuestra ignorancia sobre la calidad de las instituciones, de las entidades involucradas y del desempeño de sus actores principales. Los trabajos del Banco Mundial sobre desempeño logístico y su informe *Doing Business* han arrojado luz sobre los costos de comerciar y el desempeño de las agencias aduaneras en el mundo, pero no pueden sustituir los estudios internos dirigidos a conocer en detalle cómo funcionan nuestros organismos e instituciones<sup>42</sup>.

### 3.3.2 Reformas realizadas y su efectividad

#### 3.3.2.1 Un poco de historia

La normatividad que rige la práctica aduanera en Colombia responde a lo establecido en el marco general de aduanas (leyes) y a los decretos que lo reglamenten, los que en su conjunto conforman el Estatuto Aduanero. Llama la atención que mientras la ley de

<sup>41</sup> Los entrevistados no precisaron la fuente de la información ni los componentes del costo. Estos costos parecerían estar en línea con un 7%-10% del valor del comercio mundial que la Unctad estimó para las transacciones de comercio internacional durante los años noventa (véase Michael Keene, 2002, p. 13). Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en una reseña de varios estudios sobre los costos de cumplir las normas y los procedimientos aduaneros, considera que esos montos son exagerados. En sus conclusiones la reseña resalta importantes brechas de información y nota que, aunque hay varios estimativos sobre costos de transar internacionalmente, son pocos los estudios que usan datos recientes y originales (véase OCDE, 2002).

<sup>42</sup> La poca información de la DIAN sobre su desempeño logístico y el de otros organismos asociados con la entidad se puede ver en una presentación de la subdirectora de Gestión de Registro Aduanero - DIAN al XXVIII Congreso de Federación de Asociaciones Nacionales de Agentes de Carga y Operadores Logísticos Internacionales de América Latina y el Caribe (Alacat) en 2011. Casi toda la información presentada proviene de dos publicaciones del Banco Mundial: *Doing Business* y *Logistics Performance Index* (véase Sonia Rojas, 2011).

aduanas se mantuvo estable desde 1971 (Ley 6.<sup>a</sup> de 1971) hasta 2013 (Ley 1609 de 2013), los estatutos aduaneros han sido reformados varias veces, con reformas que responden a criterios diferentes: restricción de divisas y protección de la industria nacional (1971), eficiencia administrativa en temas aduaneros y tributarios (1992), facilitación del comercio (1999), adaptación a acuerdos internacionales y mejora de competitividad. El Estatuto Aduanero de 1999 culminó un programa de reforma que se inició en 1986, durante la administración Betancur, que enfatizó el tema de la facilitación aduanera. El ámbito de la reforma se circunscribió a los acuerdos vigentes en el Convenio de Kioto<sup>43</sup> para simplificar y armonizar los regímenes aduaneros. Con la idea de simplificar el sistema aduanero se expidió un nuevo Estatuto Aduanero (Decreto 2666 de 1984). Por primera vez se estableció la idea de sistematizar la aduana, dándose inicio a esta etapa, y se buscó reducir el tiempo de desalojo de la mercancía. Más adelante se buscó fusionar impuestos (DIAN) con aduanas, y para ello se emitió el Decreto 1909 de 1992, sobre normatividad aduanera, el cual desmontó el Decreto 2666 de 1984. Las nuevas medidas involucraron los temas tributarios y de aduanas, con mayor énfasis en el recaudo que en la simplificación de trámites.

A partir de los años noventa se han adelantado varios esfuerzos para mejorar tanto el funcionamiento fiscal como aduanero; un mayor énfasis en la mejora del recaudo fiscal se observó entre los años 1995-1997, en la tecnificación y mayor eficiencia de las herramientas informáticas (1990-1994) y en la separación de funciones entre lo fiscal y lo aduanero (1995-1997).

Entre los expertos en materia aduanera y tributaria existen opiniones encontradas sobre la conveniencia de la fusión de aduanas y de impuestos pero en lo que sí parece haber consenso es en que la fusión se hizo con poco estudio<sup>44</sup>. Rodríguez y Rodríguez (2008, p. 5) consideran la fusión de las dos entidades una “unificación por agregación: la sumatoria de funciones sin una racionalización burocrática global ni un mecanismo de coordinación claro entre ellas. Nuestro trabajo de campo ofrece evidencia concurrente en este sentido”. Según Horacio Ayala,

lo único que se fusionó fue la nómina., pero cada una [impuestos y aduana] siguió su camino [impuestos con declaraciones de renta y el sistema del IVA, y aduana con su declaración de importación o de exportación], todo por separado. Y nunca se pensó en lo más

<sup>43</sup> La aplicación del Convenio de Kioto enmendado supone un avance, dado que mejora la eficacia y el rendimiento de las administraciones aduaneras y, con ello, la propia competitividad económica. Además, incentiva las inversiones y el desarrollo industrial y ofrece la posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas participen más en el comercio internacional. Colombia es firmante del Convenio de Kioto, a cuyos países miembros se les sugiere reducir y simplificar los procedimientos aduaneros, pero en Colombia no funciona en la práctica.

<sup>44</sup> Rodríguez y Rodríguez (2008, p. 5) consideran la fusión de las dos entidades una “unificación por agregación: la sumatoria de funciones sin una racionalización burocrática global ni un mecanismo de coordinación claro entre ellas. Nuestro trabajo de campo ofrece evidencia concurrente en este sentido”. Ellos citan a Blanca del Socorro Murgueitio, secretaria de Desarrollo Institucional de la DIAN, quien en una entrevista les dice: “La verdad es que en la fusión simplemente dijeron: unamos las dos unidades administrativas, y nos colgaron otro arete que es la Dirección de Cambios. En ese momento los desarrollos de las dos organizaciones eran muy distintos. Impuestos era una unidad mucho más técnica, más desarrollada. Realmente el tema de impuestos es un tema que la gente ve más árido y menos accesible; aduanas tenía otro desarrollo muy distinto”.

importante, que la fusión de las entidades debió ser estratégica en función de un tema: qué va a recaudar y con qué información. Esa era la estrategia que ha debido seguir. (Rodríguez y Rodríguez, 2008, p. 5)

### 3.3.2.2 *Sistemas informáticos*

Los intentos por sistematizar las funciones de aduanas han enfrentado dificultades técnicas que se perciben como fallas de funcionamiento. Algunos compromisos de mejora en lo informático señalados por la Contraloría General de la Nación<sup>45</sup> son los siguientes:

- Plan de Continuidad de los Servicios Informáticos Electrónicos (SIE) – Interrupción Servicios Informáticos Electrónicos: el Plan de Continuidad de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN se diseñó y estructuró desde 2009; por falta de gestión institucional a la fecha no se ha puesto en ejecución, situación que impide atender oportunamente las caídas del sistema, las cuales han presentado duraciones hasta de cuatro horas aproximadamente. Se observan interrupciones en los SIE que obedecen a deficiencias en la puesta en marcha de los controles preventivos y protocolos de seguridad del centro de cómputo.
- Se evidencian debilidades en los criterios de confidencialidad, cumplimiento y disponibilidad de la información en el sistema SYGA utilizado en el procedimiento de inspección aduanera por el Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Importaciones en la División de Gestión de la Operación Aduanera, tales como: i) permitir el acceso a los inspectores de aduanas (usuarios) a todos los depósitos habilitados y por ende a todas las declaraciones de importación seleccionadas para inspección aduanera documental o física, independiente del reparto asignado; ii) permitir la realización de actuaciones (levante de mercancías, suspensiones, entre otras), independientes del reparto asignado; iii) permitir el acceso simultáneo con el mismo usuario desde diferentes terminales y ubicaciones.
- Trámites manuales en el subproceso de tránsito aduanero. La DIAN no cuenta con un servicio informático aduanero que permita la ejecución del subproceso de tránsito aduanero en sus etapas de aceptación, inspección, autorización y finalización de la operación aduanera, de forma que garantice su trazabilidad a nivel nacional; actualmente el subproceso es desarrollado en su integridad de forma manual y a nivel de seccional.
- La DIAN no cuenta con una herramienta (informática) que permita el registro, verificación y administración de la información en tiempo real de los mensajes que ingresan al territorio aduanero nacional, titular, características, origen y aduana de llegada.

Para la solución de estos problemas la DIAN ha intentado al menos cinco programas informáticos aduaneros antes del Muisca, a saber: FISA (en la administración Ga-

<sup>45</sup> Véase página en internet de la DIAN, “Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República”, corte al 31 de diciembre de 2014.

viria); luego vino el Sínce con ICEX de España, pero se le atravesó el Sidunea (ONU), del cual hubo un plan piloto en Cartagena; posteriormente se trajo el sistema Siglo XXI o SYGA (2000), del cual todavía operan algunos elementos, que automatizaba la gestión de trámites aduaneros. Actualmente funciona el Muisca, que nace del modelo español, pero con énfasis tributario. El Muisca combina elementos de programas anteriores y, quizás por eso, no ha sido totalmente eficaz. Varios organismos internacionales han apoyado los esfuerzos por modernizar el manejo de aduanas y la cuestión tributaria, pero su impacto parece haber sido limitado. Quienes conocen la DIAN piensan que la entidad tiene un problema serio de sistemas informáticos y le atribuyen al sistema Muisca la dificultad de integrarlos y simplificarlos; piensan que lo informático es un tema estratégico, pero sin una buena gestión, otro tema fundamental, resulta muy difícil hacer algo bien.

### *3.3.2.3 El nuevo marco aduanero (Ley 1609 de 2013) y el Estatuto Aduanero de 2016 (Decreto 390 de 2016)*

Como se señaló, las principales críticas al funcionamiento de la DIAN en los procesos aduaneros se resumen en fallas regulatorias, de recursos humanos, de gestión y tecnología y de concepción institucional (dualidad de funciones). En la Ley 1609 de 2013 y en el Estatuto Aduanero de 2016 se consideraron soluciones a algunos de estos problemas, las que se resumen a continuación.

Ley marco 1609 de 2013: la nueva ley marco actualizó los objetivos de la ley aduanera y buscó establecer el soporte legal para reformar las prácticas aduaneras y hacerlas coherentes con los nuevos objetivos. Derogó la Ley 6.<sup>a</sup> de 1971, primera ley marco aduanera que estuvo vigente, con modificaciones, hasta enero de 2013.

Dicha nueva ley introdujo mejoras al marco regulatorio, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

- Adaptó los objetivos de la regulación al contexto económico actual.
- Redujo las circulares y los conceptos a simples criterios auxiliares de interpretación.
- Incorporó en forma expresa la necesidad de crear en el corto plazo un sistema de detección de riesgos asociados con corrupción, contrabando y lavado de activos y en explicitar la responsabilidad de los funcionarios públicos y usuarios aduaneros en prevenir y luchar contra estos delitos.
- Estableció plazos para divulgar y hacer conocer las normas y regulaciones aduaneras.

Para poner en práctica esta ley marco, enfocado en la facilitación del comercio y en la eliminación de barreras el Gobierno expidió en marzo de 2016, después de siete años de discusión, el Decreto 390, también conocido como el nuevo Estatuto Aduanero, cuya entrada en vigencia ha sido obstaculizada por la dificultad de adaptar la estructura operativa e informática de la DIAN a los requerimientos del nuevo régimen. La aplicación parcial y escalonada del Decreto 390 de 2016 ha contribuido a generar confusión en los usuarios del comercio exterior, tanto importadores como exportadores, ya que la realización de sus operaciones de comercio exterior requiere consultar las normas del anterior

estatuto aduanero, el decreto 2686 de 1999 y algunas del nuevo régimen<sup>46</sup>. En julio de 2019 se expidió el decreto 1165 con el fin de solucionar la confusión originada en la multiplicidad de normas que rigen el comercio exterior; ese decreto compila los artículos vigentes del decreto 2685 de 1999 (régimen anterior), 390 de 2016, 2147 de 2016, 349 de 2018 y 659 de 2018, junto con sus respectivas resoluciones reglamentarias. El decreto 1165 contempla la aplicación a partir de agosto de 2019 de aquellas normas y modificaciones que no requieren actualizar los sistemas informáticos electrónicos de la DIAN, la cual contará con un plazo máximo de dos años para implementarlo. Cabe señalar que este decreto no constituye todavía la integralidad del nuevo estatuto aduanero pues quedan pendientes, las disposiciones referentes al funcionamiento de la plataforma informática, la expedición de la reglamentación que incorpora disposiciones transversales aplicables a todo el decreto, y la definición de los términos usados en el estatuto en general.

Para promover la exportación de servicios el decreto 1165 de 2019 da mayor flexibilidad para importar bienes requeridos por los proyectos de exportación de servicios audiovisuales (facilitación del comercio), aumenta el plazo para legalizar mercancías de 15 a 30 días y permite su salida desde la zona franca hacia el resto del mundo bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, entre otras. Además, modifica los procedimientos aduaneros necesarios para dar operatividad a los instrumentos de promoción al comercio exterior y define las modalidades aplicables para obtener los beneficios contemplados bajo el Plan Vallejo. El decreto presenta también toda la normatividad relativa a la realización de operaciones de comercio exterior en las zonas francas.

Los principales cambios abordados bajo el nuevo estatuto aduanero se resumen en el Recuadro 1.

### RECUADRO 1

#### PRINCIPALES ASPECTOS ABORDADOS POR EL ESTATUTO ADUANERO DE 2016 O DECRETO 390 DEL MISMO AÑO

Entre los cambios introducidos merecen destacarse los siguientes:

- Control *ex ante* del riesgo y no *ex post*. El control se centra en el usuario de comercio exterior más que en la carga. Un ejemplo de este nuevo enfoque es la creación desde 2011 de los declarantes de confianza y de los operadores económicos autorizados (OEA), agentes que pueden realizar sus trámites de comercio exterior en forma expedita gracias a su calificación como usuarios de bajo riesgo aduanero y a la constitución de garantías previas que solo son utilizadas si se detecta de manera *ex post* alguna contravención a la norma aduanera.

<sup>46</sup> Representantes de agencias aduaneras y expertos en regulación aduanera de algunas firmas de abogados entrevistados en 2018 consideraron que menos del 50 por ciento del nuevo estatuto aduanero había sido puesto en práctica, y que ello había generado inseguridad jurídica y aduanera. Adicionalmente, mencionan que aún no son aplicables las normas más acordes con las nuevas prácticas de comercio exterior (e.g., comercio electrónico y las agencias postales) contempladas en el nuevo régimen aduanero por los retrasos en su aplicación, lo que genera costos económicos importantes en especial para los medianos y pequeños exportadores.

- Las declaraciones de comercio exterior son responsabilidad directa del usuario y pueden ser prestadas directamente por el importador o exportador. En tal sentido el uso de una agencia aduanera deja de ser obligatorio.
- Para evitar la aprehensión arbitraria de mercancías se contempló su incautación solo en casos de contrabando. Errores de forma generan sanción monetaria de menor cuantía y se establecen causales de exoneración de responsabilidad. Ello debe reducir las aprehensiones, no eliminarlas.
- Se sistematizan los procedimientos. Con esto se busca que toda la información relevante sobre los procedimientos aduaneros requeridos para exportar o importar se encuentre unificada y sistematizada de modo que facilite su consulta.
- Se facilitan y simplifican los procedimientos y costos de la formalización aduanera mediante el pago electrónico obligatorio, el uso de equipos de inspección no intrusiva (escáner) y los ajustes al proceso de desaduanamiento.
- Para facilitar el comercio se unifican tres procedimientos (corrección del documento de viaje antes del aviso de llegada, elaboración del informe de descargue e inconsistencias y corrección de otros errores en los documentos de viaje) en uno solo llamado “Ajustes de los documentos de viaje”.

No obstante las ventajas señaladas del estatuto, este no está exento de críticas. Ejemplo de ello es: aunque la figura de los operadores económicos autorizados constituye un avance, los criterios para autorizarlos se consideran muy restrictivos (nuevamente por desconfianza), limitando las posibilidades de acceso a este mecanismo. Ejemplo de las restricciones que, según ANALDEX, afectan más a las pequeñas y medianas empresas son el exigir, como requisito de certificación de bajo riesgo, el haber presetado doce declaraciones aduaneras de importación y exportación, cada semestre, durante los dos años anteriores a la certificación.

### **3.3.3 Policía fiscal y aduanera**

La Policía Fiscal y Aduanera (Polfa), dependencia de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN, se creó con la Ley 488 de 1998 y se fortaleció con el Decreto 4048 de 2008, al crearse catorce divisiones de Gestión. La Polfa hace sus inspecciones en cualquier momento y en cualquier sitio de Colombia, apoyando a la DIAN en sus funciones de control aduanero, tributario y cambiario. Con la Polfa, Colombia volvió a los años setenta del siglo XX, cuando funcionaba la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). Los resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República muestran a la Polfa penúltima en la calidad de su coordinación y última en la calidad de sus normas (véase sección 2.1). Ello confirma la información recopilada en las entrevistas realizadas para este capítulo, la cual resumimos a continuación. Los entrevistados coinciden en su apreciación de que los miembros de la Polfa son tremendamente arbitrarios, y en que prácticamente nadie sabe qué es la Polfa ni cómo controlarla. Según ellos, la arbitrariedad va más allá de la pura corrupción, pues sus miembros desconocen totalmente la normativa aduanera, lo que da lugar a sus actuaciones arbitrarias y sin apego a la ley.

Para el importador ese comportamiento es grave, porque para recuperar la mercancía que la Polfa intercepta se requiere ir por la vía gubernativa, un proceso que puede durar doce meses y durante los cuales la mercancía puede perder todo su valor por obsolescencia tecnológica o porque la demanda por el producto desaparece. Quien se enfrenta con estos problemas no siempre demanda, pues los costos de demandar pueden superar los beneficios de recuperar la mercancía, como sucede con los importadores individuales. Sin embargo, hay algunas agencias de aduanas que demandan porque tienen departamento jurídico, pero aun si ganan el proceso pueden perder porque les toma tanto tiempo recuperar la mercancía que cuando lo logran no se justifica haberlo hecho.

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, una dependencia de la DIAN, realizó un diagnóstico de las funciones de la Polfa en los puertos del país para el primer semestre de 2002. En ese documento la Defensoría señala los déficits que encontró durante esa época en la aduana de Cartagena, ciudad escogida porque ella parece ser donde menos problemas tienen los importadores y exportadores para tramitar la entrada y salida de sus mercancías. El Cuadro 13 presenta los déficits encontrados en Cartagena, los cuales hemos organizado por temas: estado de derecho inexistente, capacidad de gestión inexistente, entorpecimiento del comercio (por contraposición a la facilitación, lo que la ley buscaba) y corrupción<sup>47, 48</sup>.

La arbitrariedad de la Polfa posiblemente obedece a la pobre calidad de las normas y al poco respeto que existe en Colombia por cumplirlas, como se anotó en la sección 3.3.2.1. Pero aun donde existen instituciones fuertes y la justicia hace cumplir las normas es posible que las autoridades se comporten arbitrariamente si la legislación crea las condiciones y los incentivos para que eso suceda. En eso, Colombia y la Polfa no son un caso único.

En Estados Unidos, un país donde hay alto respeto por las normas y su cumplimiento, las autoridades actúan arbitrariamente si la legislación lo permite e incentiva. Un buen ejemplo de ello lo constituye el programa de decomiso civil de activos, establecido por el Gobierno federal en la década de 1980 para combatir el tráfico de drogas. Ese programa autorizaba a las autoridades locales de policía a confiscar el dinero en efectivo, carros y otras propiedades de las personas sin necesidad de acusarlas o de demostrar que eran culpables. El programa, que se ejecutaba en asociación con el Ministerio de Justicia, era muy popular entre las agencias de orden público estatal (departamental) y local, pues él les representaba dinero caído del cielo. Conocido como “Repartición Equitativa”, el programa le permitía a la policía local confiscar el dinero si las agencias federales ‘adoptaban’ esa confiscación; al momento de ser adoptado por el Ministerio de Justicia, los departamentos de policía y las autoridades antinarcóticos se podían quedar hasta con un 80% de los activos confiscados y disponer del dinero como les pareciera.

<sup>47</sup> Para Horacio Ayala, exdirector de la DIAN, “la Aduana era uno de los peores focos de corrupción. [...] Era una entidad excesivamente corrupta, la fusionaron y acabaron con la policía de resguardo de aduanas (que era uno de los mayores focos de corrupción) y la dejaron bastante huérfana de controles”, citado por Rodríguez y Rodríguez (2008, p. 5).

<sup>48</sup> No se conocen ejercicios posteriores, pues el sitio internet de la DIAN no muestra ninguna publicación adicional sobre el tema.

### Cuadro 13 Déficits encontrados en las funciones de la Polfa en Cartagena

---

#### 1. Estado de derecho (gobierno de ley) inexistente

- Quieren ser la autoridad aduanera.
- No hay funciones ni procedimientos establecidos.
- Los usuarios perciben la falta de trabajo en equipo de la Polfa con la DIAN.
- Hay abuso de autoridad cuando ordenan abrir contenedores sin funcionarios de la DIAN.
- El capitán brinda apoyo al Polfa y no tiene en cuenta las opiniones de los funcionarios de la DIAN.
- Hacen inmovilizaciones y verificaciones sin funcionarios de la DIAN, aunque el formato aparezca firmado.

#### 2. Capacidad de gestión inexistente

- La carga consolidada se está demorando mucho.
- No hay personal suficiente para realizar las inspecciones físicas y se están demorando tres o cuatro días para el levante.
- Hay muchos procedimientos que se realizan manualmente, lo cual demora la operación aduanera y perjudica al usuario.

#### 3. Entorpecimiento del comercio

- No hay coordinación entre labores de comercio exterior y la Polfa.
- Los gremios prefieren que se realice inspección física porque el control posterior los hace perder bastante tiempo y dinero.
- Se hace control y seguimiento a la mercancía que sale del puerto con levante automático, generándole perjuicios al transportador.

#### 4. Corrupción

- En general los inspectores están pidiendo plata por el transporte para realizar las inspecciones físicas.
- Los funcionarios de registro de Contecar piden prebendas para incorporar la información de los documentos al sistema.

---

La lista de déficits proviene del documento; los encabezamientos fueron creados para organizar los déficits en una lista coherente que permita identificar los problemas con claridad.

Fuente: DIAN, Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, Diagnóstico de las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en los puertos del país, primer semestre 2002, p. 15, consultado el 15 de noviembre de 2012, disponible en: [http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf\\_polfa.pdf](http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf_polfa.pdf)

En la práctica esta legislación tuvo incentivos perversos y a muchas personas inocentes les fueron confiscados sus activos, ya que las autoridades buscaban recoger dinero para sus organizaciones, lo que les permitía comprar carros nuevos y pagar horas extras a su personal. El programa debilitaba valores básicos de la sociedad estadounidense, como el debido proceso y los derechos de propiedad<sup>49</sup>. Un estudio del Instituto de Justicia calificó el programa en cada estado, y solo uno obtuvo la calificación A-, dos recibieron B+ o B y veintinueve fueron calificados con notas entre D+ y D-; en cuanto a la calidad de sus normas, seis estados recibieron la calificación F y veintinueve la calificación D+ o D- (véase Williams *et al.*, 2010, p. 44); A+ es la calificación más alta y F la más baja).

<sup>49</sup> Algunos consideran el programa como “una debacle para las libertades civiles y una mancha en el sistema de justicia criminal de Estados Unidos”. Véase *The Washington Post*, 17 de enero de 2015, p. 2. Otros informes periodísticos sobre el tema son los de Sallah *et al.* en el *Washington Post* (2014) y Stillman en *The New Yorker* (2013).

Lo expuesto muestra cómo el interés propio de los Gobiernos puede corromper programas bien intencionados para combatir el crimen, pero cuyo diseño descuida el papel esencial que desempeñan los incentivos para hacerlos funcionar como se desea<sup>50</sup>. La Polfa pertenece a este tipo de programas.

### *3.3.3.1 Desempeño logístico en aspectos aduaneros*

La encuesta del Banco Mundial sobre desempeño logístico trae información que concuerda con la recogida en las entrevistas y en la encuesta del Banco de la República. Ellas muestran que el desempeño de aduanas ha mejorado, pero todavía existen problemas serios. A continuación se consideran las estadísticas del informe del Banco Mundial sobre la competencia y calidad del servicio aduanero, la eficiencia de los procesos, los cambios en el ambiente logístico y las mayores fuentes de demoras (Cuadro 14).

El primer grupo muestra que en 2012 el 20% y 25% de los operadores logísticos pensaban que la competencia y calidad del servicio de aduanas y de otras agencias gubernamentales era alto o muy alto. El segundo grupo expone que el ambiente logístico mejoró a partir de 2009 y continuó mejorando después de 2011. Las mejoras también se dieron en otros componentes del ambiente logístico, pero todavía muchos opinan que se puede mejorar. Los indicadores del tercer y cuarto grupo guardan congruencia con los resultados anteriores. En general la situación mejoró, sin embargo hay espacio para mejorar, ya que menos del 100% de los encuestados dicen que las cosas mejoraron tanto como para no requerir más mejoras.

Un avance notable se da en el proceso de levante de la mercancía, del cual 60% de los encuestados en 2014 opina que su transparencia mejoró desde 2011, pero no hay un procesamiento expedito para negociantes con altos niveles de cumplimiento. En el cuarto grupo de indicadores, fuentes de demoras mayores, las actividades criminales parecen haberse reducido, mas la solicitud de pagos informales aumentó en relación con 2012; en esta materia la situación en 2014 es mejor que la de 2007. Podemos concluir que en los últimos tres años las aduanas han mejorado su desempeño; no obstante, todavía existen grandes brechas en ellas que pueden y deben ser solucionadas. Estas brechas sugerirían que los costos de pasar por aduanas pueden ser altos, en especial para un importador. Algunos entrevistados en Colombia sugieren que el paso por aduana equivale a un arancel del 8% sobre la mercancía importada.

<sup>50</sup> Quienes idearon el programa en los ochenta se lamentaban cómo el interés propio de los gobiernos acabó con sus objetivos (véase Yoder y Cates, 2014).

**Cuadro 14**  
**Aspectos aduaneros, ambiente e instituciones domésticos: 2007, 2010, 2012, 2014**

	2007	2010	2012	2014
	(porcentaje)			
1. Competencia y calidad del servicio	Porcentaje de los que dicen “alto/muy alto”			
Aduanas	0	0	20	n. d.
Otras agencias gubernamentales en las fronteras	0	0	25	n. d.
2. Cambios en el ambiente logístico	Porcentaje de los que dicen “mejoró o mejoró mucho”			
	en los últimos tres años	desde 2005	desde 2009	desde 2011
Procedimientos de desaduanamiento	100	0	80	67
Procedimientos de otras agencias de frontera	0	0	60	33
Régimen reglamentario	0	n. d.	40	50
Buena gobernabilidad y erradicación de la corrupción	0	n. d.	40	n. d.
3. Eficiencia de los procesos	Porcentaje de los que dicen “a menudo o casi siempre”			
Procesamiento y levantamiento de importaciones	0	0	20	40
Procesamiento y levantamiento de exportaciones	0	100	20	40
Transparencia del proceso de desaduanamiento	0	n. d.	0	60
¿Puede entregarse electrónicamente la declaración de aduanas?	0	n. d.	n. d.	n. d.
Procesamiento expedito para negociantes con altos niveles de cumplimiento	0	n. d.	0	40
Adecuado y oportuno suministro de información sobre cambios en las reglas	0	100	60	60
4. Fuentes de demoras mayores	Porcentaje de los que dicen “a menudo o casi siempre”			
Actividades criminales (ej.: robo de carga)	100	n. d.	40	17
Solicitud de pagos informales	100	n. d.	20	33

Nota: algunas de las preguntas para el 2007 son ligeramente diferentes a las de 2010, 2012 y 2014; en esta versión la redacción es la de las preguntas de 2010 y 2012; n. d. significa: no disponible.

Fuente: [http://lpiurvey.worldbank.org/domestic/environment\\_institutions/](http://lpiurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/) [2007, 2010 or 2012]/C/COL/R/LAC/I/UMC# chartarea - consultado el 24 de julio de 2012 y actualizado el 20 de enero de 2015 del sitio lpi.worldbank.org

## 4. CONCLUSIONES

Desde un punto de vista teórico, la literatura sobre instituciones, crecimiento y comercio internacional señala que buenas instituciones favorecen el crecimiento económico de un país y tienden a crearle o a fortalecer sus ventajas comparativas. La literatura sobre instituciones y ventaja comparativa encuentra específicamente que las instituciones, así como el respeto por los contratos y por los derechos de propiedad, pueden tener tanto impacto sobre la ventaja comparativa de un país como su dotación natural de recursos.

Ella también menciona que las instituciones pueden cambiar, para bien o para mal, como respuesta a intereses específicos que promueven dicho cambio.

Una literatura relacionada examina cómo las instituciones y la infraestructura afectan el comercio, encontrando que buena infraestructura en energía y carreteras tiende a crear ventaja comparativa por sectores. En resumen, la efectividad de la política comercial aumenta en presencia de buenas instituciones y buenas reglas, pero los resultados de la política comercial no son ajenos a la calidad de la infraestructura. Por tanto, la combinación de buenas instituciones y buenas reglas debe acompañarse de buena infraestructura para potenciar la ventaja comparativa de los sectores y los países.

En este trabajo la valoración institucional y regulatoria se aborda desde las opiniones y respuestas expresadas por operadores logísticos afiliados a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac) en una encuesta que aplicó el Banco de la República a comienzos de 2013. Esta encuesta indagó sobre tres factores que inciden en la eficiencia y los costos del comercio exterior en Colombia: la coordinación institucional, la calidad y transparencia regulatoria, y la calidad de la infraestructura asociada con operaciones de comercio exterior.

La información cualitativa que recogimos en la encuesta de comercio exterior del Banco de la República muestra que las entidades del Estado se coordinan poco y que las normas constituyen una traba al comercio porque carecen de claridad y simplicidad, son de difícil acceso y no se divulgan oportunamente. En consecuencia, los operadores creen que estos problemas constituyen una barrera al comercio y tienden a reducir su volumen en un monto relativamente grande. Asimismo, los agentes dan baja calificación en calidad y competencia de gestión a los operadores de servicios de importación y exportación, si bien reconocen que la calidad de su servicio mejoró bastante entre 1990 y 2012, sobre todo después del año 2000. Aunque la calidad del servicio recibió una baja calificación en promedio, se presentan grandes variaciones en ella: buenas calificaciones para la gestión en los servicios aeroportuarios, informáticos y de zonas francas, y bajas en los servicios de puerto, levantamiento de mercancías, transporte de carga por carreteras y (el peor calificado) la movilización de contenedores. Un tercer elemento evaluado fue la calidad de la infraestructura, en cuya calificación podemos distinguir tres grupos: el de baja calificación como en la vial, el transporte terrestre de carga y los puertos marítimos; el de calificación intermedia, como la de los puertos aéreos y los depósitos aduaneros, y el de una calificación relativamente alta, como la de las zonas francas.

De los resultados se concluye, también, que todas las instituciones, todos los servicios y los varios tipos de infraestructura examinados tienen un enorme espacio que mejorar. Ello resulta evidente porque muy pocos recibieron la calificación más alta posible (muy alta o mejoró mucho) y el número de respuestas que otorgaban esa calificación representó un porcentaje pequeño en el total de respuestas de la encuesta. Mejorar la calidad es esencial para tener un comercio exterior fluido. Aunque la información recogida no nos permite saber en cuánto se reduce el volumen de comercio de importación y exportación por razón de estos tres elementos, las bajas calificaciones y los comentarios que resumimos en el texto indican que las trabas reseñadas pueden reducir el comercio sustancialmente. Esta conjetura, por supuesto, debe verificarse empíricamente, pero la proponemos con el fin de despertar interés en investigarla y en mejorar la cantidad y calidad de la información sobre cada uno de esos elementos.

La evidencia presentada permite entender mejor por qué Colombia ocupa un escalafón relativamente bajo en el contexto internacional y en los indicadores de gobernabilidad, competitividad e infraestructura que preparan organizaciones internacionales. Aunque se podría argüir que la situación no es tan mala como la pintan puesto que dos tercios de los encuestados refiere que la calidad de un servicio o de cierta infraestructura es alta, esta complacencia (¿o resignación?) se convierte en una barrera para mejorar la eficiencia y productividad del país. Las calificaciones sobre calidad de las instituciones, de los servicios y de la infraestructura no pueden considerarse buenas cuando el 30% o el 50% de las personas piensan que estas no están bien. Esto se puede ver mejor si se extrapolan esas calificaciones al nivel local: es improbable considerar que una escuela primaria funciona bien cuando solo dos tercios de los profesores asisten a sus clases, o que la comunidad tiene buen acceso al agua cuando el acueducto apenas llega al 70% de la población, o que una firma de servicio de transporte de paquetes opera bien si únicamente entrega dos tercios de los paquetes que recibe. No hay ninguna razón para mirar la calidad de las instituciones, de la infraestructura y de los organismos del Estado asociados con el sector externo, de una manera diferente a la de estos ejemplos. Si se desea mejorar la eficiencia y la productividad del país es necesario concentrarse en lo que se hace mal y en lo que se hace bien, pero sin brillo. De lo examinado, casi nada brilla o se hace de manera extraordinaria, pero buscar esos niveles de excelencia puede convertirse en una meta deseable que conduzca a que las cosas se hagan verdaderamente bien.

En el entorno institucional y organizacional del sector externo hay dos entidades claves para su operación fluida y eficaz: el MCIT y la DIAN. El MCIT aparece como una de las entidades mejor calificadas y la DIAN en un rango intermedio-bajo de valoración. El MCIT es el ente coordinador de la política y allí se debería centralizar la responsabilidad de expedir los decretos que fijan los requisitos para importar y exportar bienes y servicios, así como para establecer otras restricciones al comercio (a través del CSCE), pero su poder para definir y ejecutar la política comercial se diluyó desde comienzos de los años noventa. Antes de esa década la definición y ejecución de la política comercial estuvo concentrada en pocos organismos; hoy día, se encuentra distribuida en múltiples ministerios, institutos, agencias y superintendencias (más de veinte). Cada entidad define qué requisitos exige para autorizar una importación o una exportación, y entre los exigidos se estima que existen alrededor de veintiséis modalidades de vistos buenos, certificaciones, registros y documentos. Este poder ha creado barreras no visibles, distintas a las MNA, representadas en los documentos y requisitos que un importador o un exportador deben anexar o cumplir para obtener un visto bueno. El poder para definir y ejecutar la política comercial migró de su entorno natural, el MCIT, a otros organismos. Con sus acciones los demás organismos deciden la política comercial y, de paso, la política productiva general, la cual no tiene por qué guardar coherencia con las políticas enunciada por el Gobierno.

Enfrentar el exceso normativo solo a partir de una mayor eficiencia en los procedimientos ante la VUCE no basta, ya que la aprobación de vistos buenos conlleva la consecución previa de documentos y requisitos ante múltiples entidades, que requieren tiempos y suponen costos, es allí donde surgen las *restricciones no visibles al comercio exterior*. Por ello, no es descabellado concluir que en Colombia ‘el poder de la política comercial está en el trámite’.

La pregunta que surge entonces es si la reducción de las MNA (restricciones visibles) y de los trámites que estas implican (restricciones no visibles) se traduciría en una mejora sensible del comercio exterior en Colombia. La respuesta debe necesariamente considerar, entre otros, factores que no son abordados en este capítulo, promover una mayor eficiencia y coordinación de las instituciones vinculadas a regular e implementar la política de comercio exterior, además de mejorar la calidad, suficiencia y transparencia de su regulación. El exceso de normas y trámites obstaculiza, vía costos, la entrada de nuevos productos al mercado local, y en el caso de insumos importados reduce la competitividad de la producción nacional y se convierte en un estímulo al contrabando. Por ello, se torna fundamental fortalecer el papel que el CSCE y el MCIT desempeñan como formuladores eficientes e integrales de normas que faciliten el comercio y promuevan la competitividad, al igual que como promotores de acciones para mejorar la coordinación entre las entidades que conforman el sistema de comercio exterior.

La DIAN, cuyo rol fundamental en los procesos aduaneros haría esperar una mejor valoración de la otorgada a su coordinación y eficiencia en sus procedimientos, enfrenta un gran reto de mejora. La información recogida en las encuestas apunta a que una posible explicación de los problemas se deriva de la primacía de lo fiscal sobre lo aduanero, a pesar de la gran caída en importancia de las captaciones de aduana en los ingresos del fisco. El experimento de integrar en uno solo los organismos encargados de impuestos internos e impuestos al comercio exterior no parece haber funcionado, pero la información que pudimos recabar sobre aduanas no permite concluir que los problemas de gestión en ellas se resuelvan escindiendo las entidades. Antes de avanzar en esa dirección lo más adecuado parece ser atacar un problema más serio, su mala gestión, algunas de cuyas causas hemos esbozado en este trabajo y coinciden con los problemas señalados por la Contraloría General de la Nación en sus evaluaciones periódicas a la actividad de la DIAN. El proyecto de reforma del Estatuto Aduanero puede ayudar a resolver algunos de los problemas de gestión, pero está muy lejos de ser la panacea para solucionarlos todos. Un problema de mala gestión se soluciona con buena gestión.

El tema de la calidad de las instituciones en el sector externo colombiano ya había sido abordado tangencialmente por Morawetz en su conocido libro sobre el auge y caída de las exportaciones de productos textiles colombianos (1980). Él menciona que factores distintos a los precios desempeñaron un papel crucial en la caída de las exportaciones a mercados difíciles (Europa y Estados Unidos, donde había mucha competencia de otros países y los compradores eran más exigentes); entre estos factores destacó la puntualidad y el control de calidad por el lado de los productores, pero también resalta las demoras en importar insumos y los robos en puertos como elementos que acentuaron los problemas (ibíd, pp. 139-40, 151). Estos problemas, que fueron documentados hace treinta y cinco años, caen en la categoría de 'instituciones' examinadas en este trabajo y sirve para mostrar que el problema de las malas instituciones tiene vieja data y persiste. La experiencia con los textiles sugiere que si Colombia quiere ser un exportador grande y serio de productos manufacturados y agrícolas transformados tiene que prestarle atención tanto a sus déficits institucionales como a los incentivos de precios, que muchos los asocian con una alta tasa de cambio nominal. Malas instituciones impiden desarrollar un sector exportador fuerte y diversificado, mientras que buenas instituciones crean ventajas comparativas y

les permiten a los exportadores ajustarse mejor a las fluctuaciones en la tasa de cambio y a las cambiantes condiciones del mercado internacional.

Por ello, los argumentos planteados en este capítulo permiten responder a: ¿son las instituciones del sector externo colombiano un apoyo, o un escollo al comercio exterior de Colombia? Un escollo, y nada despreciable.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D.; Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*, New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. A. (2012). “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, en *Handbook of Economic Growth*, volume 1A, editado por Philippe Aghion y Steven N. Durlauf (Elsevier, 2005).
- Agnosteva, D. E.; Anderson, J. E.; Yotov, Y. V. (2014). “Intra-National Trade Costs: Measurement and Aggregation, National Bureau of Economic Research”, working paper, núm. 19872, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19872>
- Allen, D. W. (2012). *The Institutional Revolution: Measurement and the Economic Emergence of the Modern World*, Chicago: University of Chicago Press.
- Alston, L. J.; Eggertsson, T.; North, D. C. (eds.) (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, J. E.; Marcouiller, D. (2002). “Insecurity and the pattern of trade, an empirical investigation”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, núm. 2, pp. 342-352.
- Caballero, C. (2009). “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 33.
- Camargo, J. M. (2009). *Derecho aduanero colombiano*, Bogotá: Editorial Legis.
- Camargo, J. M. (2013). “Extravíos y retos del derecho aduanero colombiano”, Nota editorial, *Revista Derecho Aduanero*, núm. 4.
- Cárdenas, M.; Gaviria, A.; Meléndez, M. (2005). *La infraestructura de transporte en Colombia*, borrador, Fedesarrollo.
- Cárdenas, S. M.; García, J. C. (2004). *El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos*, Fedesarrollo.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Universidad Nacional de Colombia (1997). *Informe final: Racionalización de la administración pública: las entidades de comercio internacional*, Bogotá.
- Chor, D. (2010). “Unpacking Sources of Comparative Advantage”, *Journal of International Economics*, vol. 82, núm. 2, pp. 152-167.
- Collazos, M.; García, J.; Montes, E. (2019). “Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?”, en J. García, E. Montes, I. Giraldo (eds.). *Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados*, en esta obra, pp. 117-176, Bogotá, Banco de la República.
- Consejo Privado de Competitividad, Informe Nacional de Competitividad 2014-2015 “Eficiencia del Estado para la competitividad”.
- De Groot, H. L. F.; Linders, G.-J.; Rietveld, P.; Subramanian, U. (2004). “The institutional determinants of bilateral trade patterns”, *Kyklos*, vol. 57, núm. 1.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP); Fedesarrollo (2012). “Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos”; Informe final.
- Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales (DIAN), Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero (2002). “Diagnóstico de las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en los puertos del país, primer semestre de 2002”, consultado el 15 de noviembre de 2012, disponible en: [http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf\\_polfa.pdf](http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf_polfa.pdf)
- Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales (DIAN), (2014). “Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República”, corte al 31 de diciembre de 2014.
- Donaubauer, J.; Meyer, B.; Nunnenkamp, P. (2014). “A New Global Index of Infrastructure: Construction, Rankings and Applications”, Kiel working papers, núm. 1229.
- Esfahani, H.; Ramírez, M. T. (2003). “Institutions, infrastructure, and economic growth”, *Journal of Development Economics*, vol. 70, pp. 443-477.
- García, J.; Collazos-Gaitán, M. M.; Montes, E. (2015). “Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?”, Borradores de Economía, núm. 889, Banco de la República.
- García, J.; Collazos, M.; López D.; Montes, E. (2019b). “Los costos de comerciar en Colombia: resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República”, en J. García, E. Montes, I. Giraldo (eds.). *Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados*, en esta obra, pp. 223-256, Bogotá, Banco de la República.
- García, J.; López, D. C.; Montes, E.; Esguerra, P. (2014). *Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012*, Borradores de Economía, núm. 817, Banco de la República.
- García, J.; López D.; Montes, E.; Esguerra, M. (2019a). “Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012”, en J. García, E. Montes, I. Giraldo (eds.). *Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados*, en esta obra, pp. 1-74, Bogotá, Banco de la República.
- García, L. (2011). “Evaluación del impacto de la inversión en infraestructura del transporte en el crecimiento de la economía en Colombia”, Universidad EAFIT.
- García, M. (2009). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Dejusticia.
- Gómez, H. J.; Botiva León, M. A.; Guerra, A. M. (2010). “Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: diagnóstico inicial”, Cepal.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, R. E.; Jones, C. I. (1999). “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, núm. 1, pp. 83-116.
- Harberger, A. C. (1998). “A Vision of the Growth Process”, *American Economic Review*, vol. 88, núm. 1.

- Independent Evaluation Group World Bank (2008). *Doing Business: An Independent Evaluation*.
- Jansen, M.; Kivick, H. (2004). "Institutions, trade policy and trade flows", Staff Working Paper ERSD-2004-02, WTO, Economic Research and Statistics Division.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 5430.
- Keen, M. (2002). *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, Washington: IMF.
- Kertzman, F. (2007). *Soltaron los perros*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Knack, S.; Keefer, P. (2010). "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", MPRA Paper, núm. 23118, posted 8.
- Koczan, Z.; Plekhanov, A. (2013). "How important are non-tariff barriers? Complementarity of infrastructure and institutions of trading partners", European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper, núm. 159.
- Kolasa, A. (2012). "Business Groups and Contract Enforcement", copia electrónica, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2188216>
- Krueger, A. (1978). "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences", en *A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development. X*, Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Meléndez, M.; Perry, G. (2009). "Industrial policies in Colombia", working paper, núm. 45, Fedesarrollo.
- Montezuma, R. (2008). *Infraestructura; los retos de Colombia*, 2008. Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales.
- Morawetz, D. (1980). *Why the emperor's new clothes are not made in Colombia*, New York: Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, pp. 97-112.
- North, D. C. (1994). "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, núm. 84, pp. 359-368.
- Nunn, N.; Trefler, D. (2014). "Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage", en *Handbook of International Economics*, vol. 4, editado por G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff, North Holland.
- O'Harrow, R.; Horwitz, S.; Rich, S. (2015) "Holder curbs asset-seizure program", *The Washington Post*, 17 de enero.
- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado: etnografía del poder y la política en Córdoba*, Bogotá: Odecofi-Cinep).
- Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M.; Errázuriz, M. (1987). "La consolidación del capitalismo moderno 1945-1986", en J. A. Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 243-334), Bogotá: Siglo XXI Editores.
- OECD (2002). Working Party of the Trade Committee, *Business Benefits of Trade Facilitation*, TD/TC/WP(2001)21/FINAL

- Olson, M. (1984). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Puga, D.; Trefler, D. (2014). "International Trade and Institutional Change: Medieval Venice's Response to Globalization", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, núm. 2, pp. 753-823.
- Rodríguez, C.; Rodríguez, D. (2008). "Entre el clientelismo y la modernización: una etnografía institucional de la administración de impuesto de Colombia", The Center for Migration and Development (CMD), Princeton University, CMD Working Paper, núm. 08.
- Rojas, S. X. (2011). "Nueva filosofía en las aduanas de Colombia - Por la competitividad del país", presentación, XXVIII Congreso de Alacat, Cartagena.
- Rosenberg, N.; Birdzell, L. E. Jr. (1987). *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York: Basic Books.
- Sala-i-Martin, X.; Artadi, E. V. "The Global Competitiveness Index", capítulo 1.3 en WEF, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, disponible en: [http://salaimartin.com/media/pdf/1.3\\_The\\_Global\\_Comp\\_Index.pdf](http://salaimartin.com/media/pdf/1.3_The_Global_Comp_Index.pdf)
- Sallah, M.; O'Harrow, R. Jr.; Rich, S. (2014). "Aggressive police take hundreds of millions of dollars from motorists not charged with crimes", *The Washington Post*, 6 de septiembre.
- Samper, D. (2013). "El padre, el hijo y el hijo del hijo", *El Tiempo*, 8 de diciembre, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13266199>
- Stillman, S. (2013). "Taken", *The New Yorker*, 12 de agosto, disponible en: <http://www.newyorker.com/magazine/2013/08/12/taken>
- Stone, B. (2013). "The Secrets of Bezos: How Amazon Became the Everything Store", *Bloomberg Business Week*, 10 de octubre, disponible en: <http://www.businessweek.com/articles/2013-10-10/jeff-bezos-and-the-age-of-amazon-excerpt-from-the-everything-store-by-brad-stone#p1>
- Stone, B. (2014). *The Everything Store: Jeff Bezos and the Age of Amazon*, New York: Back Bay Books/Little, Brown and Company-Hachette Book Group.
- Taking the Measure of the World Bank-IFC (2008). *Doing Business Indicators*, Washington, D. C.: The World Bank, disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/EXTDOIBUS/Resources/db\\_evaluation.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTDOIBUS/Resources/db_evaluation.pdf)
- Thoumi Francisco (1994). *Economía, política y narcotráfico* (Bogotá, Tercer mundo Editores, 1994).
- Villar, L.; Esguerra, P. (2005). "El comercio exterior colombiano en el siglo XX", *Borradores de Economía*, núm. 358, Banco de la República.
- Williams, M.; Hocomb, J. E.; Kovandzic, T. V.; Bullock, S. (2010). *Policing for Profit: The Abuse of Civil Asset Forfeiture*, Arlington, VA: Institute for Justice.
- Wilson, J. S.; Mann, C. L.; Otsuki, T. (2003). "Trade facilitation and economic development; measuring the impact", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 2988.
- World Bank (2004). *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (REDI)*, vols. 1 y 2, Washington, Report núm. 30379-CO.
- World Bank [Arvis, J.-F.; Mustra, M. A.; Panzer, J.; Ojala, L.; Naula, T.] (2007). *Connecting to Compete 2007-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics*

- Performance Index and Its Indicators*, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank [Arvis, J.-F.; Mustra, M. A.; Ojala, L.; Shepherd, B.; Saslavsky, D.] (2010). *Connecting to Compete 2010-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators*, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank [Arvis, J.-F.; Mustra, M. A.; Ojala, L.; Shepherd, B.; Saslavsky, D.] (2012). *Connecting to Compete 2010-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators*, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank [Arvis, J.-F.; Saslavsky, D.; Ojala, L.; Shepherd, B.; Raj, A.] (2014). *Connecting to Compete 2014-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators*, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Economic Forum – WEF (2006). *Global Competitiveness Report 2006-2007*, disponible en: [http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gcr\\_2006/chapter\\_1\\_1.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/chapter_1_1.pdf)
- World Economic Forum – WEF (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, disponible en: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2008-2009>
- World Economic Forum – WEF (varios años). *The Global Competitiveness Report, 2004-05, 2008-09, 2011-12 y 2014-15*, disponibles en <http://www.weforum.org/reports>
- World Trade Organization – WTO (2004). *World Trade Report 2004*.
- Yeaple, S.; Golub, S. (2007). “International Productivity Differences, Infrastructure and Comparative Advantage”, *Review of International Economics*, vol. 15, núm. 2, pp. 223-242.
- Yepes, T.; Ramírez, J. M.; Villar, L.; Aguilar, J. (2013). “Infraestructura de transporte en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, núm. 46.
- Yoder, J.; Cates, B. (2014). “Government self-interest corrupted a crime-fighting tool into an evil”, *The Washington Post*, página editorial, disponible en: [http://www.washingtonpost.com/opinions/abolish-the-civil-asset-forfeiture-program-we-helped-create/2014/09/18/72f089ac-3d02-11e4-b0ea-8141703bbf6f\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/abolish-the-civil-asset-forfeiture-program-we-helped-create/2014/09/18/72f089ac-3d02-11e4-b0ea-8141703bbf6f_story.html)

## ANEXOS

**Cuadro A1.1**  
**Documentos exigidos previos a la exportación por entidad emisora<sup>1/</sup>**

Institución	Requisito/documento
	Vistos buenos según producto
1. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Fondo Nacional Ambiental (Fonam)	Permiso de exportación de especímenes Cites (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) Permiso de exportación de especímenes no Cites
2. Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan)	Cuota de fomento de ganado y leche
3. Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz)	Cuota de fomento de arroz
4. Federación Nacional de Cacaoteros	Cuota de fomento de cacao Certificado de contribución cafetera
5. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	Certificado de reposo Guía de tránsito
6. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas	Cuota de fomento de trigo, cebada, etcétera.
7. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma)	Cuota de fomento de aceite de palma
8. Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela)	Cuota fomento de panela
10. Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE)	Certificado para exportación de materias primas o estupefacientes Certificado de libre venta Certificado fitosanitario
11. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Concepto de insumos para exportación de insumos agrícolas Documento zoosanitario Registro de material genético Registro de venta
12. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	Visto bueno Certificado de exportabilidad Certificado de exportación
13. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	Certificado de inspección sanitaria, exportación de alimentos y materias primas Certificado de libre venta Certificado de no obligatoriedad
14. Ministerio de Agricultura	Convenios de estabilización (cacao)
15. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Certificado de origen (según producto y país de destino)
16. Ministerio de Cultura	Visto bueno (exportación de bienes culturales)

<sup>1/</sup> Lista elaborada con base en datos del sistema Muisca de la DIAN.

**Cuadro A1.1 (continuación)**  
**Documentos exigidos previos a la exportación por entidad emisora<sup>1/</sup>**

Institución	Requisito/documento
17. Ministerio de Justicia (antes Dirección Nacional de Estupefacientes)	Autorización de exportación de sustancias químicas Certificado de no radiación Contribución parafiscal
18. Servicio Geológico Colombiano	Declaración de carbón de exportación para embarque Guía de exportación de esmeraldas y piedras preciosas Guía de exportación de piedras preciosas talladas o engastadas
Dieciocho entidades	Veintiséis modalidades <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Lista elaborada con base en datos del sistema Muisca de la DIAN.

<sup>2/</sup> El pago de cuotas de fomento o apoyo a federaciones o gremios se agrupó en una sola modalidad de documento.

**Cuadro A2.1**  
**Documentos exigidos previos a la importación por entidad emisora<sup>1/</sup>**

Institución	Requisito/documento
1. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	Resolución de autorización de importación Visto bueno
2. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Visto bueno Certificado de protección de la capa de ozono (UAE) Certificado de emisiones por prueba dinámica
3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Autorización importador textiles y calzado Registro Único Tributario (RUT)
4. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas	Cuota de fomento trigo, cebada, etcétera
5. Federación Nacional de Productores de Tabaco (Fedetabaco)	Cuota de fomento para la modernización y diversificación
6. Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE)	Importación únicamente a través del FNE Importación únicamente por el FNE
7. Industria Militar (Indumil)	Control a través de la Industria Militar (UI) Importación únicamente a través de Indumil Certificado de autorización insumos agrícolas y pecuarios Certificado de libre venta Certificado fitosanitario
8. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Concepto de insumos (MinJusticia) Documento de requisitos fitosanitarios de importación Documento zoonosanitario de importación Licencia o registro de venta
9. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incodec)	Visto bueno Resolución de autorización de comercialización Visto bueno
10. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	Certificado de inspección sanitaria e importación de alimentos y materias primas Registro sanitario
11. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Visto bueno Autorización previa
12. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MCIT)	Aprobación licencia previa Certificado de origen (según producto y país de origen) Certificado de carencia de informes y cupo autorizado
13. Ministerio de Justicia (antes Dirección Nacional de Estupefacientes)	(Unidad Administrativa Especial) Concepto de insumos (ICA)
14. Ministerio de Minas y Energía	Visto bueno
15. Ministerio de Salud y Protección Social	Registro sanitario Visto bueno Ficha de homologación
16. Ministerio de Transporte	Inscripción como importador Inscripción Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT)

**Cuadro A2.1 (continuación)**  
**Documentos exigidos previos a la importación por entidad emisora<sup>1/</sup>**

Institución	Requisito/documento
17. Ministerio del Trabajo	Visto bueno Registro sanitario
18. Servicio Geológico Colombiano	Visto bueno Oficio de autorización Licencia de importación - Materiales radiactivos Certificado de conformidad con reglamento técnico Certificado de uso personal
19. Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Declaración de conformidad del proveedor Informe etiquetado Informe de ensayos expedido por laboratorio Inscripción en el registro de fabricantes e importadores de la SIC
20. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP)	Visto bueno Resolución de registro
Veinte entidades	Treinta y nueve modalidades

<sup>1/</sup> Lista elaborada con base en datos del sistema Muisca de la DIAN y base de datos VUCE.

La lista no incluye las declaraciones de cambio exigidas por el Banco de la República una vez el importador desea comprar divisas para el pago de sus importaciones, pues aunque es un trámite adicional, su cumplimiento no se aplica de manera previa a la operación de comercio exterior. No la restringe.

**Cuadro A3.1****Número de solicitudes de licencia libre (registros) y previa tramitadas ante la VUCE**

Entidades	Previa		Libre (registros)		Total		Participación porcentual	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012 (porcentaje)	2013 (porcentaje)
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	4	23	973	2.912	977	2.935	0	1
Décimo Tercera Brigada	6	70	6	22	12	92	0	0
Ministerio de Justicia (Dirección Nacional de Estupefacientes)	2.022	2.160	26	30	2.048	2.190	1	1
Fondo Nacional de Estupefacientes	975	1.097	33	77	1.008	1.174	0	1
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	752	876	36.076	36.373	36.828	37.249	18	18
Industria Militar (Indumil)	1.179	1.106	35	32	1.214	1.138	1	1
Agencia Nacional Minera (Ingeominas)	81	9	55	0	136	9	0	0
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	3.487	3.813	93.124	97.398	96.611	101.211	47	49
Ministerio de Salud y Protección Social	34	10	124	135	158	145	0	0
Ministerio de Minas	3.117	2.331	967	966	4.084	3.297	2	2
Ministerio de Relaciones Exteriores	312	314	0	1	312	315	0	0
Ministerio de Transporte	2.174	1.191	6.159	3.042	8.333	4.233	4	2
Ministerio de Ambiente	2.177	0	5.974	0	8.151	0	4	0
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	832	932	29.069	27.828	29.901	28.760	14	14
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	159	282	4.498	4.632	4.657	4.914	2	2
Ministerio de Agricultura	9	2	243	556	252	558	0	0
Servicio Geológico Colombiano	119	103	109	484	228	587	0	0
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	819	2.323	11.633	15.030	12.452	17.353	6	8
I. Total de entidades	18.258	16.642	189.104	189.518	207.362	206.160	100	100
II. MinCIT	29.903	26.068	167.678	165.623	197.581	191.691		

Fuente: cálculos de los autores con base en información MinCIT-VUCE.