

**INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS ADUANERAS EN EL DESARROLLO
SOCIECONÓMICO DE ZONAS FRONTERIZAS
CASO: MUNICIPIO DE MAICAO**

NESLY LISBETH BOLÍVAR PIMIENTA

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
BARRANQUILLA**

2008

**INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS ADUANERAS EN EL DESARROLLO
SOCIECONÓMICO DE ZONAS FRONTERIZAS
CASO: MUNICIPIO DE MAICAO**

NESLY LISBETH BOLÍVAR PIMIENTA

**Trabajo de investigación presentado
como requisito para optar el título de
Magíster en Administración de Empresas**

Director

DAGOBERTO PÁRAMO MORALES

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
BARRANQUILLA**

2008

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
3. OBJETIVOS.....	15
3.1. GENERAL	15
3.2. ESPECÍFICOS.....	15
4. JUSTIFICACIÓN.....	16
5. MARCO TEÓRICO	18
6. DISEÑO METODOLÓGICO	27
6.1. MODELO DE INVESTIGACIÓN.....	27
6.2. TIPO DE ESTUDIO	27
6.3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	28
6.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	29
7. IMPORTANCIA DE LAS ZONAS DE FRONTERA EN COLOMBIA.....	32
8. ASPECTOS NORMATIVOS Y LEGALES	37
8.1. COMERCIO INTERNACIONAL	37
8.2. LEGISLACIÓN ADUANERA.....	44
9. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	49
9.1. ASPECTOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE MAICAO	49
9.2. IMPACTO DE LAS MEDIDAS ADUANERAS EN EL SECTOR COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE MAICAO.....	56
9.3. IMPACTO DEL SECTOR COMERCIAL EN LA ECONOMÍA DEL MUNICIPIO.....	72
9.4. ACCIONES ADELANTADAS POR LA DIRIGENCIA POLÍTICA DEL DEPARTAMENTO, HACIA LA BÚSQUEDA DE NUEVAS ESTRATEGIAS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL	78
10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
10.1. CONCLUSIONES	87

10.2. RECOMENDACIONES	89
11. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	95
12. BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS	99
A.1. ENTREVISTAS	100
A.1.1. FUNCIONARIA DE LA DIAN: DRA MIRIAM GODOY JIMÉNEZ	100
A.1.2. ADMINISTRADOR DE LA DIAN SECCIONAL MAICAO: MAYOR JOSÉ REYNEL RAMÍREZ SOTO.	108
A.1.3. EX-DIRECTORA DE CODECMA (CORPORACIÓN DE DESARROLLO CÍVICO Y COMERCIAL DE MAICAO): MARA ORTEGA ACUÑA	109
A.1.4. COMERCIANTE: SAMIRA YASSIN. ALMACÉN EL VALLENATO. VENTA DE ELECTRODOMÉSTICOS Y CACHARRERÍA EN GENERAL.	120
A.1.5. COMERCIANTE: ELIZABETH PÉREZ HERNÁNDEZ. ALMACÉN MARY MAR. VENTA DE WHISKY Y LICORES EN GENERAL.	123
A.2. DECRETO N° 1201 DEL 12-04-2007.....	126
A.3. LEY 191 DE 1995.....	137
A.4. DECRETO 3038 DE 2008 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (AGOSTO 20).....	152

LISTADO DE GRÁFICOS Y TABLAS

FIGURA 1. VOLUMÉN DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS, POR GRANDES GRUPOS DE PRODUCTOS 1950-2006.....	11
FIGURA 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	41
FIGURA 3. OFICINA DE LA DIAN PARAGUACHÓN (FRONTERA CON VENEZUELA).....	51
FIGURA 4. FRONTERA CON VENEZUELA. PARAGUACHÓN.....	54
TABLA 1. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES ABIERTOS Y PROCEDENCIA DE LA MERCANCÍA EN EL MUNICIPIO DE MAICAO.....	60
FIGURA 5. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES Y DE SERVICIOS EN MAICAO	61
FIGURA 6. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES POR SECTORES EN MAICAO.....	61
TABLA 2. ESTABLECIMIENTOS DE SERVICIOS.....	62
TABLA 3. NACIONALIDAD DE PROPIETARIOS DE ESTABLECIMIENTO COMERCIALES ..	63
FIGURA 7. NACIONALIDAD DE PROPIETARIOS DE ESTABLECIMIENTO COMERCIALES	64
TABLA 4. REGIONALIZACIÓN DE COLOMBIANOS PROPIETARIOS DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN MAICAO.....	64
FIGURA 8. ESTABLECIMIENTOS CERRADOS EN MAICAO	65
TABLA 5. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CERRADOS EN EL MUNICIPIO DE MAICAO	66
TABLA 6. ESTABLECIMIENTOS DE SERVICIOS CERRADOS EN EL MUNICIPIO DE MAICAO	67
FIGURA 9. CENTRO DE MAICAO	67
FIGURA 10. ESTABLECIMIENTOS INSCRITOS EN CÁMARA DE COMERCIO.....	68
TABLA 7. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE LA ZRAE INSCRITOS EN LA CÁMARA DE COMERCIO.....	69
TABLA 8. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES REGISTRADOS POR LA DIAN.....	70
TABLA 9. ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	71

TABLA 10. FLUJO DE RECURSOS DEL FONDEG	72
TABLA 11. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 2002 – 2007	72
FIGURA 11. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS VIGENCIA 2.007	73
TABLA 12. CENTROS URBANOS QUE EJERCEN INFLUENCIA SOBRE LA ZRAE	74
FIGURA 12. EMBARCACIONES EN PUERTO NUEVO	75
FIGURA 13. DESCARGUE DE MERCANCÍAS EN PUERTO NUEVO	76
FIGURA 14. PUERTO DE MANAURE IFI CONCESIÓN SALINAS	76
TABLA 13. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS CONVENIDAS	77

DEDICATORIA

A mi familia y amigos que con su invaluable apoyo, me han acompañado por las rutas del conocimiento y el éxito profesional

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece la valiosa colaboración de las siguientes personas, que contribuyeron con sus aportes a formar una visión global de la estructura comercial del municipio de Maicao:

A los funcionarios de la DIAN, en especial al Mayor José Reynel Ramírez Soto Administrador de la DIAN Seccional Maicao y a la Doctora Miriam Godoy Jiménez, Miembro del Grupo de Aceptación de la División de Comercio Exterior..

A la doctora Mara Ortega Acuña, ex directora de la Corporación de Desarrollo Cívico y Comercial de Maicao.

Al Grupo Visión Guajira y su líder, el Doctor Hernando Salom Brito, quienes realizaron el Primer Encuentro Departamental del Comercio

INTRODUCCIÓN

La Guajira es un departamento rico en recursos minero-energéticos, con una economía basada principalmente en la explotación de sus recursos naturales: Carbón, Gas y Sal, lo que genera un importante flujo de recursos, que podría pensarse que ingresan a los “circuitos económicos” departamental y municipales, permitiendo la generación de una adecuada infraestructura física y social con niveles de vida aceptables en su población.

Sin embargo, esta concepción está bastante alejada de la realidad que afrontan hoy los municipios del departamento, donde el mayor dinamismo económico y la mayor fuente de generación de empleo, gira alrededor del sector terciario de la economía, a través del ejercicio de la actividad comercial y su correspondiente mercado laboral, caracterizado por el subempleo, la informalidad, y un preocupante desequilibrio social generado por la ausencia y deterioro de servicios adecuados para la población. Estos problemas y los que de ellos se derivan, deben ser encarados colectivamente y con la participación del Estado.

El 7 de febrero de 2002 se creó la Asociación de Municipios de la Zona de Régimen Aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure, y con ella se inició una tendencia hacia la integración territorial entre los tres municipios que la conforman. Con el correr de los años surgiría la necesidad de propender por la formalización del comercio como principal actividad y generar nuevas alternativas económicas para el desarrollo sostenible de la región, a partir del máximo aprovechamiento de la normatividad especial que la regula, condición fronteriza, ventajas comparativas expresadas en importante posición geoestratégica, potencial minero-energético, eco-etnoturístico y diversidad étnica y cultural.

Pese al flujo de regalías generadas por la explotación de los recursos naturales e ingresadas a las cuentas departamentales y municipales, no ha sido posible superar los altos índices de NBI¹; el ingreso de mercancías extranjeras por los desembarcaderos de

¹ NBI, *Necesidades Básicas Insatisfechas*

Bahía Portete da lugar a recursos que permitirían, a través del **FONDEG**² como instrumento financiero más importante de la ZRAE (Zona de Régimen Aduanero Especial), encauzarlos a las necesidades de las diferentes poblaciones implicadas. Sin embargo, el nivel de los recursos captados por el FONDEG es cada vez menor, ante los continuos cambios en la normatividad que rige la ZRAE, lo que adicionalmente le resta dinamismo a la actividad comercial que se desarrolla en la zona.

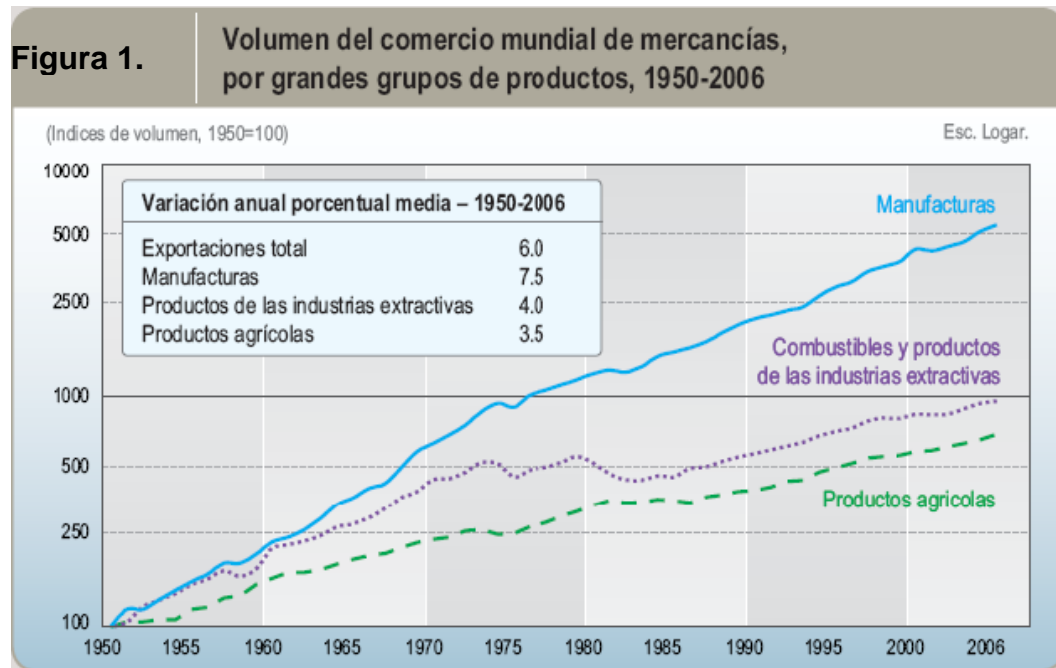
El potencial de desarrollo de la zona apenas ha comenzado a utilizarse, pero si estos grandes obstáculos persisten o se profundizan: dispersión normativa, visión cortoplacista, toma de decisiones alejadas del rigor técnico, ingobernabilidad, debilidad en la gestión ambiental, incapacidad para generar desarrollo interno e inequidad en los procesos de focalización de los beneficios sociales y poca interacción entre los diferentes grupos poblacionales; el aporte de la zona al desarrollo del departamento y de Colombia puede ser inexistente.

Un análisis detallado de la estructura normativa, social y económica de la zona, permite generar propuestas de desarrollo desde la perspectiva de los diferentes actores, articuladas al dinamismo de los cambios económicos que sufre el mundo globalizado, y a las nuevas tendencias a nivel de intercambio comercial.

² *FONDEG, Fondo de Desarrollo para La Guajira*

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el transcurso de la última década se han observado grandes cambios en el contexto económico, social y político a nivel mundial. En este sentido, la apertura de las economías hacia un mercado globalizado y de libre comercio, exigen cambios significativos en las formas tradicionales de comprar y vender los productos. En 2006 el volumen del comercio mundial de mercancías creció un 8 por ciento, mientras que en el producto interior bruto mundial se observó un aumento del 3,5 por ciento. Se confirma así la tendencia del comercio mundial de mercancías a crecer al doble de la tasa de crecimiento anual de la producción desde 2000. A precios corrientes, el comercio mundial de mercancías creció en el 2006 en un 16%, mientras el comercio de servicios comerciales aumentó un 12%, superando los 10 billones de dólares (Informe sobre el Comercio Mundial 2007. Organización Mundial del Comercio). La evolución del mercado del petróleo es el principal factor que explica el acusado aumento.



Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Organización Mundial de Comercio

La Guajira, a pesar de tener una economía relativamente pequeña dentro del contexto nacional, maneja relaciones comerciales de montos considerables con otros países, debido a las exportaciones e importaciones de sus principales productos. En el año 2006 las exportaciones ascendieron a US\$ 1.437 Millones, y las importaciones a US\$ 494 Millones según cifras del DANE. El componente casi exclusivo de estas actividades, la constituye el sector minero.

Actualmente la economía departamental gira en torno a la explotación y comercialización minera, la que mantiene una tendencia ascendente, debido a la explotación en los grandes yacimientos que posee³. Reincidentemente se espera, que las regalías generadas por este sector, se aprovechen para dirigir la inversión hacia prioridades territoriales como: infraestructura vial, optimización de servicios públicos básicos y reactivación de otros sectores como el agropecuario, el industrial y comercial, que incidan en forma positiva en el desarrollo sostenible del Departamento. A la fecha el departamento muestra uno de los más bajos niveles en calidad de vida a nivel nacional, baja cobertura de servicios públicos y pocas perspectivas de desarrollo industrial y empresarial⁴

El sector comercial representa el 5,09% del PIB regional, que alcanza los \$ 1,1 billones de pesos en el año 2006 (a precios constantes de 1994) según cifras del DANE, la mayor cifra lograda por el departamento en toda su historia. Esta actividad tiene su principal punto de operaciones la ciudad fronteriza de Maicao, lugar que por sus características geográficas, permite un gran flujo de productos hacia el vecino país (Venezuela) y otras zonas de Colombia; de la misma forma que es un excelente punto para el ingreso de mercancías provenientes de otros países (por su cercanía a un puerto libre).

A finales de la década de los 90, la actividad comercial de La Guajira, y de Maicao específicamente, empezó a atravesar por una etapa de vigilancia rigurosa, generada por la aplicación de nuevas normas de Control Aduanero, impulsadas por el gobierno central a través de la DIAN; enfocadas a eliminar de un solo tajo el contrabando que imperaba en

³ Las regalías de La Guajira y su Impacto en el Desarrollo de la Región. Jorge Alberto Rebolledo Cuisman.

⁴ Informe de Coyuntura Económica Regional 2005. DANE y Banco de la República.

la región desde el año 1.936, cuando Maicao iniciaba su vida como Puerto Libre, en el gobierno de Alfonso López Pumarejo.

La aplicación de las medidas trajo consigo el éxodo masivo de muchos comerciantes, en su gran mayoría árabes, que al no tener alternativas diferentes para lograr una fuente de sustento, prefirieron buscar opciones en otras ciudades del país y en Venezuela. Esto desencadenó una reducción considerable en el número de los compradores que acudían diariamente a obtener sus productos en esta zona del país y el cierre de almacenes (485 según cifras de la Corporación de Comerciantes de Maicao) que eran la fuente de empleo de muchas familias guajiras.

Debe considerarse adicionalmente las dimensiones y nuevas perspectivas de la dinámica comercial mundial y nacional, donde los acuerdos y tratados comerciales son parte activa de las negociaciones de intercambio de los diferentes productos, así como el tratamiento privilegiado de algunas zonas de comercialización especiales, tales como zonas francas y zonas aduaneras especiales. En este sentido, es importante tener en cuenta el nivel de competitividad del municipio de Maicao como zona de frontera, frente a este contexto.

En este escenario surge un interrogante ¿Cómo ha influido la aplicación de las políticas aduaneras impulsadas por el Estado, en la actividad comercial del municipio de Maicao, y en el entorno social de sus habitantes?

La respuesta a esta pregunta, proporcionaría una perspectiva clara, contextualizada en los escenarios actuales sobre los que tiene influencia el municipio, de cara a las nuevas tendencias de la economía en el ámbito nacional y mundial.

A partir de estos elementos surgen otros interrogantes: ¿cuáles han sido las prácticas comerciales que ha predominado en el pueblo guajiro a lo largo de su historia?, ¿cuáles han sido los cambios más significativos en la labor de los comerciantes?, ¿la normatividad que rige actualmente el intercambio en Zonas Aduaneras Especiales, ha restringido o estimulado el consumo de algunos productos? ¿es cumplida a cabalidad por todos los implicados?

Un análisis de estos aspectos, permite obtener detalles de los procesos por los que han atravesado los comerciantes del municipio de Maicao a través de las diferentes épocas y las distintas reglamentaciones, y su posición frente a los nuevos retos a los que se ven enfrentados.

3. OBJETIVOS

3.1. GENERAL

Determinar el grado de influencia de las políticas aduaneras aplicadas por el Estado, en el desarrollo socioeconómico del municipio de Maicao.

3.2. ESPECÍFICOS

3.2.1. Analizar la normatividad vigente y las políticas que rigen la práctica comercial en el país.

3.2.2. Establecer a nivel local, los principales elementos que caracterizan las prácticas comerciales que se han utilizado, a partir de 1.935 cuando la actividad comercial empezó a ser reglamentada.

3.2.3. Determinar el impacto producido por la aplicación de algunas políticas aduaneras a la comercialización de los productos que tienen mayor demanda en la zona, como lo son los licores, algunos electrodomésticos, textiles y cigarrillos; y que se vendían con total libertad antes de la aplicación de estas normas.

4. JUSTIFICACIÓN

Desde inicios de la Colonia, el departamento de La Guajira se ha caracterizado por sus constantes movimientos en el sector comercial, convirtiendo esta actividad en una de sus principales fuentes de producción. La condición de frontera del departamento ha propiciado y facilitado en algunos municipios, más que en otros, el desarrollo formal e informal de estas actividades⁵.

Debido al incremento desproporcionado de las actividades informales del comercio en el departamento, especialmente en el municipio de Maicao y sus alrededores, se impulsa la creación de una Zona de Régimen Aduanero Especial para los municipios de Maicao, Uribia y Manaure, con la intención de iniciar un proceso de transición a la formalidad del comercio. Sin embargo, esta solución a la informalidad no ha sido suficiente, y por el contrario, ha generado en la zona graves problemas de desempleo, éxodo masivo hacia el país limítrofe-Venezuela y hasta descontento de los ciudadanos por ser parte de Colombia.

La Zona de Régimen Aduanero Especial ZRAE, conformada por los municipios de Maicao, Uribia y Manaure, constituye uno de los ejes fronterizos más importantes del país. Su ubicación geoestratégica en la zona costera sobre el Mar Caribe, ha favorecido substancialmente las rutas del comercio internacional, permitiendo la entrada y comercialización de mercancías provenientes de países cercanos. Además de su posición privilegiada como frontera, el territorio de la ZRAE brinda abundantes recursos naturales, accediendo a las explotaciones carboníferas; a la explotación de Sal marina y pesca; y a la extracción de Gas Natural.

⁵ Desde hace 74 años, el municipio de Maicao viene, a través de la actividad comercial y de los comerciantes, forjando su propio desarrollo. El comercio como principal actividad económica del municipio genera empleo directo para más de 60.000 personas de las cuales al menos 12.000 son pertenecientes a la etnia wayuu. Periódico El Tiempo, “Comercio de Maicao: El gobierno pretende exterminarnos”. Bogotá, marzo 17 de 2000, Pág. 13 A.

A pesar de ello, la negativa de los comerciantes de someterse en su totalidad a las disposiciones gubernamentales respecto a la actividad comercial, hace persistir el paradigma “contrabandista”, e impide ver a la frontera distintamente a la condición geográfica que acolita el comercio ilegal, negando para la región, la posibilidad de desarrollar potenciales que la consoliden como zona competitiva, sostenible y equitativa. La ZRAE cuenta con una ubicación geoestratégica que brinda oportunidades económicas que ningún otro lugar ofrece, y que adicionalmente presenta una característica particular, que es considerada como privilegio sociocultural, ya que integra en su territorio a la etnia más predominante del departamento de La Guajira, los wayuu, quienes representan cerca de la mitad del total de la población de la ZRAE⁶. Las particularidades culturales de estas familias indígenas, les han dado la permisividad de movilizarse libremente entre el Territorio Colombiano y el Venezolano, inducidos principalmente por las condiciones climáticas y por las oportunidades laborales que les resultan.

Un estudio detallado de todas las circunstancias que rodean el desarrollo comercial de Maicao, proporcionaría un gran número de perspectivas respecto a los elementos concretos que han generado la situación actual, además de mostrar el papel del Estado, frente al deterioro evidente de este importante renglón de la economía local.

⁶ Se calcula que aproximadamente el total de la población de la ZRAE es de 247.530 habitantes. Y según cifras correspondientes a recursos por transferencias, indican que el 88.6% de estos corresponden a los Resguardos de La Alta y Media Guajira, lo que significaría que estos recursos se asignan principalmente en jurisdicción de los municipios que conforman La ZRAE.

5. MARCO TEÓRICO

La integración aduanera no es un concepto que haya sido inventado después de la Segunda Guerra Mundial.

El siglo XIX nos muestra numerosos ejemplos de intentos por dar fin a la profusión de barreras aduaneras existentes entre las entidades territoriales y entre poblaciones. Por ejemplo al comienzo de la “Zollverein” (literalmente: asociación aduanera), no menos de 38 barreras internas enclaustraban las diferentes partes de la Confederación Germana. En otros lugares de Europa la situación a menudo era muy similar.

Debe reconocerse que la ciencia floreciente de la economía política desempeñó un papel muy importante en ese período, ya que sus propulsores (de los cuales uno de los más famosos fue Friedrich Liszt de Alemania) subrayaban la importancia de la facilitación del comercio “interregional” de modo de beneficiarse al máximo de la división del trabajo entre las diferentes áreas, logrando así el incremento de la prosperidad general. Incluso más allá de sus fines económicos inmediatos, la integración aduanera se esperaba que reforzara la cohesión política entre las entidades participantes y allanara el camino hacia el nacimiento de sus modernos estados nacionales.

Por su parte, Adam Smith en *“La Riqueza de las Naciones”* no sólo explica el papel fundamental que juega el mercado en la acumulación de la riqueza de la nación, sino también la naturaleza del orden social que desarrolla y contribuye a conservar.

Smith aplicó sus ideas sobre la actividad económica de un país, a la especialización y el intercambio entre países y concluyó que los países deben especializarse y exportar las mercancías en las cuales tienen ventaja absoluta e importar las mercancías en las cuales el socio comercial tiene ventaja absoluta. “El argumento de Smith tuvo especial significado en ese entonces porque indicaba que los dos países se beneficiarían del comercio y que este no era un juego de suma cero como habían pensado los mercantilistas. Que el comercio trajera beneficios mutuos y fuera un juego de suma positiva fue un poderoso

argumento que contribuyó a la expansión del comercio y a la reducción de los diversos controles que caracterizaron a la época mercantilista”.

Sin embargo, la principal contribución de Adam Smith a la teoría del comercio internacional no se puede encontrar en su análisis económico estático sino en su aproximación dinámica al concepto de *tamaño del mercado* [kibritçioğlu, 1997: 7]. A partir de su afirmación de que la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado, muestra como el comercio internacional ayuda a superar la estrechez del mercado doméstico. La ampliación del mercado eleva la productividad de todos los recursos y establece otros efectos inductores del crecimiento, tales como:

- ❖ Economías de escala
- ❖ Activación de recursos ociosos
- ❖ Mejoramiento de la destreza de los trabajadores a través de una división más profunda del trabajo.
- ❖ La adopción de equipo de capital especializado.

Estos son los beneficios dinámicos del comercio exterior en Adam Smith.

La actividad comercial desarrollada en el eje puertos de la Alta Guajira-Maicao, data de principios del siglo pasado. Mediante el Decreto 2298 del 24 de diciembre de 1935, el Gobierno Colombiano creó el Puerto Libre de Bahía Tucacas como una medida de control aduanero, válida por cinco años, para un territorio específico, y como alternativa para la protección de la actividad desarrollada por comerciantes indígenas dentro de su territorio ancestral, el cual delimitó con la margen derecha del río Ranchería por el sur y hasta Punta Gallinas por el norte, siendo este el punto más septentrional de la península del país y de América del Sur.

El aislamiento económico de la península de La Guajira frente al resto del territorio nacional viene de la época de la conquista. Para la corona española y los conquistadores, los pobladores de esta región eran vistos como una nación autónoma, relativamente aislada del resto del reino primero y, la república después; comunicada por vía marítima con el Caribe, lo cual le garantizaba sostener relaciones comerciales con Venezuela, las

Antillas Holandesas, Centro América y Europa, hacia donde se exportaba dividivi, perlas, palo de Brasil, cebo, cuero, y carne de res, a la vez que importaban productos manufacturados para la Nueva Granada.⁷

Los perleros de Cubagua fueron los primeros pobladores hispanos autorizados por la Corona Española para explotar esta riqueza marina, mediante el sistema de concesión, por lo que estaban obligados directamente con ella a pagar la contraprestación respectiva, sin intermediarios en América Española.

La primera época de regulación de la actividad comercial en la Zona va de 1935 a 1940, fecha de vencimiento del régimen puerto libre. Los años comprendidos entre 1941 y 1991, fueron de completa ilegalidad del ejercicio del comercio exterior, razón por la que en la memoria colectiva, La Guajira se asumió como tierra de contrabandistas.

En 1991 y en el marco de la agenda aperturista, el Gobierno Nacional dicta una serie de Decretos, para la creación de zonas aduaneras especiales dentro del país, motivados por las condiciones de desigualdad en materia de competitividad en que se encontraban esos territorios que históricamente venían desarrollando la actividad comercial con países vecinos. Desigualdad esta que se incrementaría en el momento en que la libertad de importaciones se iniciara por todos los puertos del país.

La modalidad de creación de regímenes aduaneros especiales se estableció de manera aislada al contexto normativo general aduanero, aplicable en el resto del territorio nacional en su parte sustantiva, no así en la parte adjetiva o procedimental, que aplicaba en su integridad.

La normatividad especial aduanera no incluyó el elemento cambiario, de gran importancia e influencia en la zona, por las características particulares del municipio, que es zona de frontera.

⁷ Componente Normativo. Plan Estratégico ZRAE

Los decretos 1457 y 2817 de 1.991 y 1706 de 1.992, jamás fueron aplicados por los funcionarios que tenían la potestad de hacerlo, adicionalmente los usuarios desconocían sus obligaciones frente a los mismos y la falta de interés de las autoridades locales frente al tema, generaron prácticas comerciales ilegales, que más tarde fueron atacadas por el Gobierno Nacional.

No obstante, con la expedición en el año 1.991 de la Ley 191 o Ley de Fronteras, se contemplan todos los aspectos necesarios que en materia legal se requieren para el desarrollo del comercio internacional y binacional, por ser esta una frontera viva de proporciones considerables.

La Ley de Fronteras en su artículo 1º, determina el objetivo de la misma cual es el de: “Establecer un régimen especial para las zonas de fronteras, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural”⁸. Para lograr este objetivo, la Ley identificó algunas áreas de acción principales: la protección de los derechos humanos, la integración, la cooperación, el desarrollo económico, la infraestructura de frontera, el medio ambiente, la educación y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

El departamento de La Guajira, por disposición de los Decretos reglamentarios de la Ley, es considerada zona de frontera en la totalidad de su territorio. Sin embargo, la misma no es aplicada por las mismas circunstancias que rodearon anteriores reglamentaciones.

Por otro lado, la expedición de la Ley 21 en el año 1.991, consolida el compromiso constitucional del Estado colombiano con la promoción, protección y garantías de los derechos de los pueblos indígenas, elevado a compromiso internacional de obligatorio cumplimiento para el Estado suscribiente y sus súbditos.⁹

El hecho manifiesto de ser el departamento de La Guajira el territorio ancestral de la etnia wayuu y de otras etnias menores en población, las cuales sumadas, reportan la mayor

⁸ Ley 191 de 1995 o ley de Fronteras, Art. 1º.

⁹ Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

población indígena por departamento, resalta la importancia de esta norma de carácter supranacional en el contexto normativo regional.

Dentro del territorio aduanero nacional según lo previsto en el Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999), se contemplan 3 tipos de zonas aduaneras especiales:

- ❖ Zona Franca.
- ❖ Puerto Libre y
- ❖ Zona de Régimen Aduanero Especial.

La ZRAE de Maicao, Uribia y Manaure, corresponde al Título XII, Capítulos 444 a 458, del Decreto 2685 de 1999, modificado por los Decretos 1197 de 2000 y 1201 del 2007, y por la Ley 677 de agosto 3 de 2001; por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Se fundamentan en las Leyes 6ª de 1971, Marco de Aduanas; 7ª de 1991, Marco de Comercio exterior; 9ª de 1991, Marco de Cambios, y en la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras. A su vez estas se fundamentan en los artículos 289 y 337 de la Constitución Nacional.

El Estado colombiano adopta con la Constitución de 1991 el modelo neoliberal de la economía en oposición al proteccionismo económico practicado por la derogada Constitución de 1886, y el esquema de desarrollo endógeno propuesto como alternativa de crecimiento económico y desarrollo social paralelo. Este nuevo modelo genera dentro del desarrollo legislativo las Leyes 7ª y 9ª de 1991 consideradas los pilares de la apertura económica en el país. Consciente el Gobierno del rezago evidente de algunas regiones, y de manera especial, algunas ubicadas en las costas Atlántica y Pacífica, históricamente dedicadas a la comercialización de bienes provenientes de los países colindantes, decide incluir los artículos 3 de la Ley 9ª y el 11 de la 7ª de 1991, que permitiendo legislar de manera especial en el tema de comercio exterior y de manera integral en estas zonas.

De esta manera inicia la expedición de los Decretos que dan origen a la ZRAE, que nació, junto con las otras creadas,¹⁰ en un acto inicial por disminuir las desigualdades existentes entre las regiones, y en un intento real por aplicar los principios de justicia social y

¹⁰ *Turbaco, Tumaco y Guapi*

equidad, al margen de lo convenido con el capital nacional e internacional, que obligaba al máximo a equiparar las legislaciones en materia de comercio exterior.

Los regímenes aduaneros especiales, inicialmente se concibieron como zonas especiales para fomentar las exportaciones de manera prioritaria, y por esto se autorizó la libre circulación de bienes y servicios de origen nacional o extranjero en estos territorios; el beneficio radicaba precisamente en que por gozar de los beneficios de empresas exportadoras o de comercialización internacional, se eximirían las operaciones de comercio del pago de los impuestos generales y se podrían captar CERT'S¹¹ o la devolución de los impuestos causados. Esto en teoría motivaría la relocalización de empresas nacionales productoras.

Los resultados iniciales de la legislación especial fueron negativos como consecuencia de la práctica de comercio exterior en estas regiones, que no se fundamentaba en la exportación, sino en las importaciones, siendo este el tema que requería de regulación especial. Se observa en los Decretos expedidos entre 1991 y 1992, fundamentados en las Leyes 6ª de 1971, 7ª y 9ª de 1991 que la razón primordial por la que se creaban estas Zonas era expedir regulaciones cambiarias, aduaneras y de comercio exterior de carácter especial en las zonas fronterizas; por otra parte, los Decretos se adecuaban a las necesidades específicas de “la Costa Atlántica y Pacífica”, que también son fronteras o... *“Que es necesario consagrar estímulos que orienten nuevos desarrollos industriales, comerciales y de turismo a ciertos municipios de la costa Atlántica y Pacífica con el propósito de desarrollar en ellos la actividad económica y el empleo, y permitir la adaptación de tales regiones a la apertura económica”.*

La gran diferencia entre el primer Decreto de regulación de la ZRAE (D. 1457/91) y los siguientes, radica en que esta primera intención dio paso a una regulación de control a las importaciones por estas zonas, y el tema exportador se confundió en el régimen ordinario, es decir, sin ninguna ventaja comparativa con el resto del país, que pudiera crear un ambiente propicio para estimularlas.

¹¹ *Certificado de Reembolso Tributario*

Igual razón aplicó para la eliminación de la regulación cambiaria establecida en el Decreto 1457 de 1991; su creación se fundamentó en la captación de divisas producto de la exportación, no solamente de la tenencia o manejo para la cancelación de créditos producto de las importaciones o de ventas en la frontera.

En el Estatuto Aduanero expedido en 1999, se incluyó el régimen especial en el Título XII, con resultados parcialmente adversos para el comercio, puesto que en el Decreto 2685, art. 446, se excluyó la posibilidad de introducir vía Portete, licores, cigarrillos y electrodomésticos; renglones o sectores del comercio vitales para su desarrollo y rentabilidad.

En su momento con la restricción de estos tres renglones, además del sector textil y sus manufacturas, que ya se encontraban restringidos¹² la operatividad del comercio se reducía a un 20%¹³. Tras varias negociaciones, se expide el Decreto reformativo del Estatuto Aduanero: el Decreto 1197 de 2000, con igual vigencia, es decir, a partir del 1º de julio de 2000 y, mediante el cual se crea un arancel al ingreso de las mercancías igual al 4% del valor FOB¹⁴, reconfirmado por el Decreto 1201 del 2007.

En la zona la estrategia de control se ha hecho manifiesta últimamente, con la aplicación del Acuerdo DIAN/Comunidad de la ZRAE, sobre revisión de restricciones para la introducción o importación de mercancías, suscrito el 9 de noviembre de 2005 y la expedición de la Resolución 10668 de 2005, mediante la cual se aclara que las restricciones y prohibiciones para el ingreso de mercancías previstas en el artículo 39 de la Resolución 4240 del 2000; igual sucede con el Decreto 3197 de 2006, por medio del cual se establecen los bienes y cupos máximos semestrales que podrán ingresar a través del paso de frontera de Paraguachón hacia los depósitos privados habilitados por la DIAN, pertenecientes a la comunidad indígena wayuu de la zona de régimen aduanero especial de los municipios de Maicao, Uribia y Manaure.

¹² Resolución 1336 de 1993, modificada por la Resolución 2087 de 1993 y posteriormente por la Resolución 0360 de 1997 y la Resolución 3475 de 1998

¹³ CODECCMA

¹⁴ Siglas en inglés de “libre a bordo o “puesto a bordo” (free on board)

En el contexto nacional se consolida esta estrategia con el Decreto 4665 de 2005, por el cual se establece la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, derogado por el Decreto 1299 de 2006.

Actualmente el decreto 2270 del 23 de Junio del 2008, impone unos requisitos adicionales para importar licores, uno de los principales productos comercializados en la región, lo que limita en cierta forma la dinámica con la que este tipo de mercancía entraba al territorio.

La informalidad en el ejercicio del comercio se constituyó en el primer obstáculo para la implementación de la normatividad, pese a los beneficios evidentes.¹⁵ La práctica del comercio exterior ilegal en la ZRAE es posterior al año 1940, una vez termina la vigencia del puerto libre Tucacas, y se inicia un nuevo periodo de legalidad con la expedición del Decreto 2817 de 1991.

Las comunidades indígenas participan en la operación aportando mano de obra no calificada: marinos, prácticos, cargue y descargue de mercancías, vigilancia y expertos guías para recorrer las trochas innumerables de la península; toda esta labor es desarrollada por hombres de la etnia, hasta su llegada al centro de comercialización que es el municipio de Maicao. Las comunidades indígenas aledañas al puerto de ingreso, históricamente se han beneficiado con la distribución del agua que las embarcaciones traen como carga de compensación.

Por su parte, las administraciones municipales vinculadas al régimen no asumieron ningún papel en torno al tema, tornándose pasivas ante hechos de relevancia social como la alta incidencia en el desempleo, su impacto en la seguridad, estado de las vías, sobrepoblamiento, orden público, y la toma de decisiones del Gobierno Nacional y las entidades privadas, que afectaban la actividad comercial. El cierre masivo de las entidades bancarias establecidas en Maicao¹⁶ durante el curso del año 1993, impactó negativamente el proceso de formalización del comercio, y dio paso a otros mecanismos

¹⁵ *Comercio Legal*

¹⁶ *Banco Ganadero, Colombia, Bogotá*

para continuar con la posesión, tenencia y manejo del dinero en efectivo,¹⁷ tales como, servicios de seguridad privada para traslado de efectivo hacia Venezuela y Riohacha, o la utilización de los comerciantes del resto del territorio nacional, para que se hicieran giros al exterior, la compra de cheques viajeros, y otras prácticas generalmente informales que a la postre se tradujeron en investigaciones penales por lavado de activos, sin que tuvieran en la mayoría de los casos, tal connotación.

¹⁷ *Nacional y Divisas*

6. DISEÑO METODOLÓGICO

6.1. MODELO DE INVESTIGACIÓN

Se utilizará el modelo relativista, caracterizado por la formulación de Teorías y la construcción de significados. Esta perspectiva, permitirá una visión más integral de todos los aspectos que han influido, para que exista la situación actual en la economía maicaera. Se analizará el comportamiento de los habitantes del sector, desde una perspectiva integradora, que permita dibujar los intereses y anhelos de cada uno en el corto plazo y en el futuro próximo.

El enfoque etnográfico nos permitirá entender el papel jugado por los seres humanos en la construcción de su propia realidad, observando los fenómenos culturales que moldean su propio ser, y que sumado a los parámetros que han sido acumulados a través del tiempo, han constituido un mundo con características muy particulares, comunes a otros seres que hacen parte de la sociedad a la que pertenece.

6.2. TIPO DE ESTUDIO

El estudio será analítico y descriptivo, basados en una perspectiva cualitativa, como una propuesta desde la complementariedad etnográfica, cuya filosofía subyacente descansa fundamentalmente en las realidades del paradigma cualitativo (desde las perspectivas ontológica, epistemológica, axiológica, retórica, metodológica) y en los principios sugeridos por las escuelas de pensamiento antropológico y sociológico.

Como investigación cualitativa, este trabajo asumirá realidades del siguiente orden (Creswell 1994, p.5):

- ❖ Desde la perspectiva ontológica: la realidad es subjetiva, múltiple como es percibida por los participantes (no objetiva, ni alejada del investigador).

- ❖ Desde la perspectiva epistemológica: el investigador interactúa con el objeto de investigación (no alejado del objeto de investigación).
- ❖ Desde la perspectiva axiológica: influencia de los valores y parcialidad (no libre de valores e imparcial).
- ❖ Desde la perspectiva retórica: lenguaje informal, las decisiones se desarrollan gradualmente, voz personal, categorías cualitativas aceptadas (no lenguaje formal, basado en definiciones, voz impersonal, categorías cuantitativas).
- ❖ Desde la perspectiva metodológica: proceso inductivo (no deductivo), configuración de factores de manera mutua y simultánea (no causa-efecto), diseño emergente: las categorías se identifican durante el proceso investigativo (no diseño estático: categorías definidas antes del estudio), influencia del contexto, patrones y teorías desarrolladas para la comprensión del fenómeno (no generalizaciones tendientes a explicar o corroborar una hipótesis), veracidad y confiabilidad a través de la verificación (no a través de la validez interna).

Esta investigación no se inscribe en un contexto de confirmación de propuestas teóricas, modelos o conceptos existentes. Se dirige de manera deliberada a optar por un contexto de descubrimiento (Bergadaà, Nyeck, 1992). Así, se trata de comprender y no de explicar, de inducir y no de deducir.

6.3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Se utilizará el método inductivo, partiendo de la situación particular del comercio en Maicao, hasta un análisis general de la evolución del mismo, y la normatividad que lo ha regido desde las primeras prácticas comerciales.

A través de la etnografía se construirá una teoría que explique la complejidad de los fenómenos más significativos que hacen parte de la cultura, y que influyen para que se den situaciones muy particulares que han marcado la vida de las personas que hacen parte del entorno estudiado.

6.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

6.4.1. Revisión Documental: Antes de iniciar el trabajo de campo que va a desarrollarse se hará una exhaustiva y detallada revisión de los documentos existentes desde dos perspectivas, pero complementarias en su esencia. Por un lado, se profundizará en los estudios adelantados en la Región Caribe y el país en general, respecto a la evolución y los cambios en la actividad comercial del municipio de Maicao, y su influencia en el estilo de vida de los habitantes, y por el otro, el análisis de revistas y prensa de los puntos de vista de cada uno de los sectores involucrados, con la actividad comercial del municipio, teniendo en cuenta las principales variables a nivel económico, sociocultural, legal e institucional que lo afectan.

6.4.2. Trabajo de Campo: Teniendo en cuenta que desde la etnografía el investigador es prácticamente el instrumento para recopilar información (Guber, 2001), se hará una preparación previa que permita acercarse a la realidad de esta cultura de una forma más prevenida. Para ello, se harán contactos con antropólogos y expertos en el tema con quienes sea posible compartir parte de esta vital información.

Adicionalmente se contará con información de personalidades importantes en la sociedad maicaera, con las que se han hecho contactos previos, y que cuentan con información de primera mano, de hechos cruciales y trascendentales que han influido en el deterioro comercial del municipio de Maicao.

6.4.3. Técnicas de Recopilación de Datos: para tener información precisa y acertada de la situación que atraviesan los habitantes de Maicao, es necesario hacer uso de diversas técnicas para recopilar los datos:

- ❖ Entrevistas a funcionarios que representan asociaciones de comerciantes legalmente constituidas, a comerciantes, políticos y autoridades relacionadas con el control aduanero. Serán en total 5 entrevistas: Doctora Miriam Godoy Jiménez, funcionaria de la DIAN; Mayor José Reynel Ramírez, administrador de la DIAN seccional Maicao; Doctora Mara Ortega Acuña, ex - directora de CODECMA; Señora Samira Yassin, comerciante, Señora Elizabeth Pérez Hernández,

comerciante. El contenido de las mismas será grabado en video. Todas serán transcritas textualmente.

- ❖ Observación directa (no participante), a través de visitas a los almacenes que conforman la estructura comercial de Maicao; y filmaciones en los diferentes escenarios que hacen parte de la investigación.
- ❖ Registro escrito, de todos los fenómenos observados en los diferentes contactos con los investigados.
- ❖ Se analizarán adicionalmente las perspectivas y puntos de vista de los políticos locales con injerencia a nivel nacional, en el marco del Primer Encuentro Departamental del Comercio, celebrado en el municipio de Maicao el 19 de Septiembre del 2.008, entre los que están: el Gobernador de La Guajira: Jorge Pérez Bernier, los Representantes a la Cámara: Bladimiro Cuello Daza y Wilmer González Brito, el Senador de la República: Jorge Ballesteros Bernier, y el Director de la Oficina de Frontera y Comercio del departamento de La Guajira: Antonio Hernández Fernández.

6.4.4. Selección de informantes: A fin de no entorpecer las labores de recopilación de la información algunos de los informantes serán escogidos con base en dos criterios: Uno, su voluntad de colaboración, y el otro, los temas que se vayan a tratar. Para ello, se buscará el apoyo de los diferentes contactos que hasta el momento se tienen y de aquellos que vayan apareciendo en el transcurso.

6.4.5. Herramientas: La necesidad de disponer de datos que de forma fidedigna respondan a las condiciones estudiadas, se recurrirá a la utilización de diferentes herramientas, tales como:

- ❖ Guías de clasificación de información cultural (Murdock)
- ❖ Diario de campo
- ❖ Libreta de campo
- ❖ Computador portátil
- ❖ Grabadora de sonidos, cámara de video, cámara fotográfica
- ❖ Bitácora de campo

6.4.6. Tratamiento de la Información: a medida que se vaya avanzando en la investigación, se desarrollarán análisis de los datos obtenidos, de tal forma que se vayan construyendo escenarios de la realidad vivida por los actores que hacen parte de la misma, con el concurso directo de ellos. Se utilizará una matriz para condensar la información. La información bibliográfica se utilizará para complementar y respaldar las teorías derivadas del estudio, toda la investigación se apoyará en análisis de videos, notas de campo y observaciones.

6.4.7. Formulación de la Teoría: Basados en la información documental y las categorías culturales determinadas durante el proceso de análisis e interpretación de los datos, se tendrán los suficientes argumentos para formular la teoría sustentada respecto a la influencia de la normatividad aplicada por los entes del Estado, en el deterioro del comercio del municipio de Maicao. De esta manera se contribuirá a la formulación de un referente teórico que permita entender el contexto económico del municipio y su perspectiva de cambio en el corto y mediano plazo.

7. IMPORTANCIA DE LAS ZONAS DE FRONTERA EN COLOMBIA

En Colombia la frontera tiene dos connotaciones esenciales: Por una parte la delimitación geográfica, política y militar y, por la otra, el control de tráfico de mercancías y movilidad de individuos. Esta etapa se identifica con manifestaciones primarias de integración, como son los acuerdos fronterizos –que se identifican con el cambio de bienes y el control de aduanas–, así como los acuerdos binacionales, en los que se avanza hacia la coordinación institucional para la movilidad de personas y el intercambio de mercancías. En este estadio de la internacionalización de la economía, el papel de las fronteras es crucial porque a partir de allí se generan las condiciones para etapas subsiguientes. En la medida en que avanza el proceso, los límites se transforman, por lo que la frontera se hace dinámica y debe responder a las cambiantes condiciones de un entorno globalizante¹⁸.

Los países trascienden así hacia un estadio en que se desvanecen fronteras geopolíticas y se revelan nuevas fronteras relacionadas con su capacidad para conformar una unidad comercial y económica. En el grado de permeabilidad económica, social, política y cultural de un país que se integre comercialmente con otro, juega un rol definitivo la zona de frontera. El reconocimiento de esta dinámica debe implicar una visión estratégica para hacer frente, de manera exitosa, al proceso de globalización.

Es determinante el rol de la frontera en un proceso de integración comercial, puesto que constituye el primer contacto con la cooperación, la coordinación y la transferencia. Posteriormente han de servir de multiplicadores de los beneficios y mitigadores de los riesgos y costos que pueda traer la misma integración. En ese sentido, la Constitución Política posibilita el establecimiento de zonas de frontera como divisiones especiales territoriales –adicionales a las que establece la división general territorial–, y en las que la ley puede establecer normas particulares en materia económica y social para promover su desarrollo.

¹⁸ Las zonas de frontera en los procesos de integración comercial. Antonio Hernández Gamarra, 22 Abril del 2005.

Un aspecto de vital importancia que debe ser considerado en los procesos de integración, es el potencial que tienen las fronteras para promover y difundir los beneficios asociados a la integración comercial. Claro está que esto depende de las interacciones regionales que desencadenen tratados como los TLC, puesto que todas ellas enfrentan indirectamente sus efectos. De esta manera, se difunden beneficios, se mitigan riesgos o se propagan costos.

En este sentido, la frontera debe ser el canal para la facilitación del comercio comprendiendo la armonización y simplificación de los procesos asociados al comercio internacional, relacionados con normas aduaneras, despacho y recibo de mercancías, pagos de derechos de importación y facilidades electrónicas, lo que exige su fortalecimiento, máxime ante la importancia que tiene dentro del proceso.

En efecto, cada uno de estos factores tiene una implicación directa sobre el desarrollo de las fronteras a propósito del avance del país hacia la integración comercial promulgada por los TLC, en la medida en que hacen de estas regiones unas zonas para el intercambio eficiente de bienes. Además de los arreglos institucionales, estas regiones demandan inversión importante en infraestructura y otorga a los puntos de intercambio, un papel sobresaliente en el funcionamiento del nuevo esquema. La infraestructura portuaria, los sistemas de transporte en general, las telecomunicaciones, sobresalen como desafíos para que las fronteras cumplan un papel edificante en la integración comercial.

La Legislación Fronteriza igualmente clasifica los territorios ubicados en la fronteras en zonas de frontera, unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza, que corresponden a áreas geográficas claramente definidas en las cuales se permite la aplicación de normas preferenciales para estimular el desarrollo económico y social.

El departamento de La Guajira es considerado zona de frontera, razón por la cual todo su territorio goza de las prerrogativas que la ley otorga. Por otra parte, los municipios de

Maicao, el Molino y la capital Riohacha, son Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; Maicao, además es puerto Terrestre.¹⁹

La Guajira comparte con el Estado Zulia (Venezuela) 249 kilómetros²⁰ de frontera común, en la que confluyen dos países y un solo pueblo, de los cuales el 80% corresponde a los municipios de Maicao y Uribia. A diferencia de la legislación aduanera especial, la fronteriza aplica para todo el territorio departamental de forma que la proyección normativa debe igualmente considerarlo en su integridad.

La frontera viva está conformada por la cabecera urbana de Maicao y los centros rurales intermedios de Paraguachón y La Majayura. La cabecera urbana de Maicao se conecta con el Estado Zulia y el municipio autónomo de Páez a través de la troncal del Caribe, encontrándose Paraguachón-centro rural intermedio-a 12 kilómetros de la cabecera urbana de Maicao. En el municipio de Uribia, que también colinda con el municipio autónomo de Páez, conforman la frontera viva el núcleo rural de servicios de Wuinspeshi y el centro rural intermedio de Castillete.

La región históricamente ha sido habitada por la etnia wayuu, asentada en gran parte del Estado Zulia y la totalidad del departamento de La Guajira desde aproximadamente 2000 años, según evidencian hallazgos antropológicos que datan de esa época. La etnia desconoce la división político-administrativa establecida por los dos países y su circulación por ambos territorios se asume en iguales condiciones.

Los sitios sagrados de los wayuu se ubican en el extremo norte de la península (Jepirra) por lo que siempre se asume el regreso de los indígenas a estos lugares, pese a la gran migración hacia territorio venezolano que se ha dado en los últimos cincuenta años, producto de las mejores condiciones económicas que les ofrece La República Venezolana y últimamente debido al desplazamiento forzado por grupos al margen de la ley.

El comercio es y ha sido el motor de la economía guajira, constituyéndose en el primer renglón de la economía y por ende en el mayor generador de empleo, en su generalidad

¹⁹ Decreto 1814 de 1995 Art. 1° y 2°

²⁰ ESAP, *Las fronteras Colombianas*, p 102

de carácter informal. El comercio ejercido de esta manera es de subsistencia, no genera cadenas económicas y se caracteriza por la necesidad de proveer productos de uno y otro lado de la Frontera, de acuerdo a la temporada o a la fluctuación de la moneda.

El fenómeno fronterizo en La Guajira se hace manifiesto por el gran movimiento de pobladores de cada lado de la frontera, quienes además de tener nexos familiares y culturales, se dedican al intercambio permanente de mercancías.

Las disposiciones relativas a la Frontera, anteriores a la Ley 191 de 1995, no tuvieron ningún impacto en La Guajira, en donde la circulación de personas y bienes no se sujetaba a ninguna de las dos legislaciones nacionales, y solo había limitantes de tránsito a las personas no oriundas de la región para su ingreso a Venezuela. La migración masiva de colombianos hacia Venezuela por esta frontera, data de los años 60, motivados por el *boom petrolero* y la colonización de las serranías del Perijà.

En materia de desarrollo económico, las actividades relacionadas con el sector terciario de la economía como la compraventa de bienes de consumo y los negocios rentistas, particularmente el comercio de divisas, han sido los de mayor proyección. Las actividades del sector primario son precarias y del secundario no tienen aplicación. Esta característica de los habitantes de la región, no genera permanencia, ni raigambre con ninguna actividad económica en particular, sino que responden a la dinámica de precios y demanda especulativa (bonanzas).

La poca densidad poblacional, es otra de las características de la región, lo cual no contribuye a la generación de inversión de capital que encadene otras actividades económicas. El departamento de La Guajira se ubica en el último lugar en materia de población en la región costa norte y frente al resto de departamentos fronterizos, ocupa el cuarto lugar.

A pesar de las cifras que se muestran en torno al crecimiento económico y social de las regiones fronterizas, el departamento de La Guajira, se acerca en algunos aspectos a la

media nacional, producto de la alta participación del departamento en el PIB nacional²¹, producto a su vez de las rentas y regalías generadas por la explotación de los recursos naturales.²²

Sin embargo, No existe una política de desenclave que permita desarrollar actividades económicas a partir de las explotación de los recursos naturales; como tampoco se han implementado estrategias para aprovechar las ventajas que significa la presencia de las empresas trasnacionales en la región. Es el caso de la no utilización de la figura del régimen aduanero especial para las importaciones que realiza la empresa carbonera, que redundaría en beneficio del FONDEG.

²¹ 16%

²² *Carbón y Gas*

8. ASPECTOS NORMATIVOS Y LEGALES

8.1. COMERCIO INTERNACIONAL

El proceso de implementación de la apertura económica en el país con el gobierno del presidente Cesar Gaviria dio lugar a la creación de las ZRAE²³ en las regiones de la costa Atlántica y Pacífica, a efectos de estimular el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de estas comunidades. Todo esto con fundamento en las disposiciones de las leyes 7ª y 9ª de 1991.

Desde mediados de la década de los 50' hasta principios de los 70', la inversión extranjera directa norteamericana jugó un papel importante en los procesos de industrialización de América Latina. Durante los 70 se observa un paulatino cambio en el destino de ésta, dirigiéndose hacia los países desarrollados y otras zonas emergentes como las economías asiáticas.

El alejamiento de las inversiones productivas en esos años se vio compensado por la masiva entrada de inversión indirecta (préstamos) ocasionada por la avalancha de petrodólares que buscaban rápida rentabilidad. Es el momento del gran endeudamiento externo de la región latinoamericana, aprovechando las atractivas condiciones ofrecidas por el capital privado norteamericano.

8.1.1. Organización Mundial de Comercio. OMC: La Organización Mundial del Comercio es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su núcleo está constituido por los Acuerdos, que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial.

Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus

²³ ZRAE, zona de régimen aduanero especial

políticas comerciales dentro de límites convenidos. Aunque son negociados y firmados por los gobiernos, su objetivo es ayudar a los productores de bienes y de servicios; exportadores e importadores a llevar adelante sus actividades.

El propósito primordial del sistema es ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, siempre que no se produzcan efectos secundarios desfavorables. Esto significa en parte la eliminación de obstáculos; también significa asegurar que los particulares, las empresas y los gobiernos, conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en todo el mundo, dándoles la seguridad de que las políticas no sufrirán cambios abruptos. En otras palabras, las normas tienen que ser "transparentes" y previsibles.

8.1.2. Área de Libre Comercio para las Américas: Esta iniciativa surge en la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami; en donde los mandatarios de las 34 democracias en la región acordaron establecer un "*Área de Libre Comercio de las Américas*" y concluir las negociaciones para el acuerdo antes del año 2005. Nuestro país, ingresa en este nuevo modelo con el advenimiento del gobierno de Cesar Gaviria y la nueva Constitución de 1991, desarrollada en este aspecto mediante las leyes 7ª y 9ª de 1991. Estas normas permitieron la creación de las ZRAE como mecanismo para mitigar el impacto aperturista en las regiones menos favorecidas por el desarrollo que había a su vez, desarrollado algunas prácticas de comercio con las naciones vecinas, dentro de las cuales estaban en el Departamento de La Guajira y los Municipios de Maicao y Uribia.

8.1.3. Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EE. UU: Históricamente, Estados Unidos ha sido el mayor socio comercial de Colombia. El TLC, es un Acuerdo entre dos o más países que fijan normas para incrementar los flujos de comercio y la inversión, disminuyendo las restricciones.

Temas y sectores involucrados en la negociación:

- ❖ Acceso a los mercados de bienes
- ❖ Servicios
- ❖ Inversión

- ❖ Antidumping y derechos compensatorios
- ❖ Políticas de competencia
- ❖ Propiedad intelectual
- ❖ Solución de diferencias

Objetivos TLC de acuerdo con Gobierno Colombiano:

- ❖ Aumento de las exportaciones nacionales
- ❖ Incremento del empleo
- ❖ Modernizar aparato productivo
- ❖ Crear empresas incentivando inversión
- ❖ Disminuir precios
- ❖ Beneficiar a la nación y mejorar las condiciones estructurales de la economía

Colombia ha buscado posicionar productos y consolidar su relación comercial con Estados Unidos con miras a suscribir un Tratado de Libre Comercio como los negociados por ese país con México y Canadá-NAFTA²⁴, Israel, Jordania y más recientemente con Chile y Singapur, considerando los beneficios que de ello podrán derivar.

En teoría, la firma del TLC no generaría ningún impacto en la ZRAE. Pero el hecho de ser desgravados de arancel los productos originarios de los EE.UU., por virtud de este tratado, pondría en la disyuntiva de analizar si es posible continuar recaudando el impuesto al ingreso de las mercancías que ingresan por Bahía Portete, como único gravamen para las mercancías extranjeras independiente de su procedencia, sin violar los acuerdos comerciales con EE.UU., en el marco del Tratado o, causarlo para las mercancías procedentes de ese país, que eventualmente hagan su ingreso por el puerto habilitado de la zona. Igualmente resulta contrario a los intereses de la ZRAE exigir el pago de aranceles predeterminados a los productos originarios de otros países, siendo que a la ZRAE, ingresan sin ningún arancel²⁵.

²⁴ *Nort American Free Trade Agreement, Tratado de Libre Comercio (mas adelante TLC)*

²⁵ Plan Estratégico ZRAE. Componente normativo.

El impacto del TLC en las Zonas Aduaneras Especiales, según el Gobierno Nacional, se observa en la respuesta a la solicitud N° 2368 con problema Información sobre TLC-Zonas Aduaneras, tal como lo plantea Montoya²⁶:

“Me refiero a su solicitud con la cual consulta el posible efecto del TLC sobre las zonas aduaneras especiales. Sobre el particular, me permito comunicarle que en las negociaciones con Estados Unidos (capítulo de Acceso a Mercados) no se establecen condiciones que afecten el desarrollo de las mencionadas zonas. Por tanto, ellas podrán seguir operando de conformidad con la legislación interna. En relación con otras zonas en las que se aplican regímenes aduaneros especiales, como es el caso de las zonas francas, podrán seguir introduciéndose, sin el pago de aranceles, materias primas que se utilicen en la producción de bienes de exportación. Este aspecto fue objeto de discusión al comienzo del proceso con Estados Unidos, habiéndose concluido favorablemente para Colombia”.

8.1.4. Comunidad Andina de Naciones. CAN: Colombia ha sido parte de la Comunidad Andina de Naciones, desde su comienzo como Pacto Andino con el Acuerdo de Cartagena de 1969 suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; Venezuela adhirió en 1972 y renunció el 22 de abril de 2006, Chile, se retiró en 1976. Inicialmente, este se planteó como una estrategia para hacer efectiva la ALALC²⁷, posteriormente, en 1996 se transformó en Comunidad Andina de Naciones, con la firma del protocolo de Trujillo.

²⁶ MONTROYA, Jairo. *Negociador internacional representante de Colombia en las mesas de acuerdos del TLC.*

²⁷ *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*

Figura 2. Estructura Orgánica



Fuente: Observatorio de Competitividad

La Comunidad está compuesta por los países miembros y los órganos e instituciones del SAI²⁸ como el más completo de los esquemas de integración regionales, que incluye al Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General con sede en Lima, El Tribunal de Justicia con sede en Quito, Parlamento Andino y el Fondo Latinoamericano de Reservas, ambos con sede en Bogotá, Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral, la CAF²⁹ con sede en Caracas, Convenios sociales y la Universidad Andina Simón Bolívar con sede en Sucre-Bolivia, con lo cual se propone llegar a una fase de Mercado Común que implica superar las fases de Zona de Libre Comercio y hacer realidad la Unión Aduanera.

Sin duda alguna, uno de los más importantes logros en materia económica ha sido la consolidación de la Zona de Libre Comercio Andina, abatidas ya las barreras arancelarias y no arancelarias y los pasos de avance hacia la formación de una unión aduanera a

²⁸ *Sistema Andino de Integración*

²⁹ *Corporación Andina de Fomento*

través de un AEC³⁰ ante terceros países, que es aún imperfecto, además de la armonización de políticas en varios campos importantes como la nomenclatura arancelaria común, las normas sobre origen, valoración aduanera, y el régimen sobre propiedad intelectual. Ello ha facilitado que en materia comercial las cifras del intercambio hayan alcanzado un nivel cuantitativo y cualitativo de importancia para los países miembros.

El retiro de la CAN por parte del Gobierno Venezolano, tiene consecuencias graves para las exportaciones colombianas. Venezuela es el mayor comprador de productos colombianos en la comunidad y el segundo socio comercial después de los EE.UU., con la anotación de ser comprador de productos no tradicionales, los cuales generan mayor utilidad y número de empleos. Las consecuencias eventuales, sin haberse evaluado aún el alcance de la decisión venezolana, se resumen de la siguiente manera: Colombia verá severamente afectado tanto en su comercio con Venezuela, un país al que vende unos 2.100 millones de dólares al año, como en el futuro de empresas automotrices, textiles y petroquímicas que emplean a miles de personas.

Sin embargo las gestiones que se vienen realizando a nivel gubernamental, permiten vislumbrar un panorama positivo en las negociaciones comerciales, que dependen en gran medida de las buenas relaciones entre los gobiernos de los dos países.

8.1.5. Grupo de Tres G3: El Tratado constitutivo del Grupo de los 3, conformado por México, Venezuela y Colombia, fue suscrito en 1994. En virtud del mismo se conformó una zona de libre comercio entre los 3 países (admite adhesiones). De igual manera que la CAN, este tratado se ve afectado con la firma del TLC y por cuenta del Estado Venezolano, que anunció su retiro, corre el riesgo de terminar por sustracción de materia.

8.1.6. Sistema de Preferencias Arancelarias Unilaterales-ATPA y ATPDEA: En desarrollo de la política antidroga norteamericana, EE.UU., expidió en 1991 la Ley ATPA³¹ se trata de una concesión unilateral de un conjunto de preferencias arancelarias para ciertos productos provenientes de la subregión andina con vigencia hasta 2002. Estas

³⁰ *Arancel Externo Común*

³¹ *Ley Andina de Preferencias Arancelarias, Andean Trade Preference Act*

preferencias arancelarias fueron prorrogadas hasta agosto de 2006 y ampliada a otros productos a través del ATPDEA.³² La característica de estas concesiones es su unilateralidad y estaban condicionadas al cumplimiento de requisitos de elegibilidad, entre ellos los relativos a la solución de controversias, control de piratería, protección a la propiedad intelectual, apoyo a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Es de destacar que estas concesiones presionaban la permanencia en el ALCA.³³

8.1.7. MERCOSUR: En 2003 la CAN completó la firma de un acuerdo con el MERCOSUR³⁴ para la formación de una zona de libre comercio en la región sudamericana, pues Chile ha liberado ya su mercado con ambos procesos a través de acuerdos bilaterales o plurilaterales. Este Acuerdo deberá perfeccionarse en un plazo de 12 años, con pocas excepciones y reconoce el concepto de asimetrías, vale decir que Brasil y Argentina eliminarán los aranceles en plazo más cortos que los asumidos por los países de la CAN los cuales han sido ya admitidos bajo la condición de países asociados al MERCOSUR.

Con ocasión de la XXVII Cumbre del MERCOSUR, celebrada en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, 2005, Colombia, Ecuador y Venezuela fueron aceptados como miembros asociados de este organismo regional.

El paso que han dado estos tres países miembros de la Comunidad Andina de asociarse al MERCOSUR, se suma al dado por Perú y Bolivia en años anteriores. Para Colombia es claro que este es sólo el primer paso en el objetivo de lograr una convergencia gradual entre ambas organizaciones con miras a la construcción de una Suramérica Integrada que tuvo su origen en Cuzco, con la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones.

³² *Ley Andina de Preferencias Arancelarias y Erradicación de Drogas, Andean Trade Preferente and Drug Erradication act, 2002*

³³ *Área de Libre Comercio de Las Américas, ALCA*

³⁴ *Mercado Común del Sur, proyecto de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*

8.2. LEGISLACIÓN ADUANERA

8.2.1. Marco Legal: Dentro del territorio aduanero nacional según lo previsto en el Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999), se contemplan 3 tipos de zonas aduaneras especiales:

- ❖ Zona Franca.
- ❖ Puerto Libre y
- ❖ Zona de Régimen Aduanero Especial.

Para la presente investigación, uno de los objetos de estudio es la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure (ZRAE), que corresponde al Título XII, Capítulos 444 a 458, del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 1197 de 2000, por la Ley 677 de agosto 3 de 2001 y el decreto 1201 del 2007, por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Se fundamentan en las Leyes 6ª de 1971, Marco de Aduanas; 7ª de 1991, Marco de Comercio exterior; 9ª de 1991, Marco de Cambios, y en la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras. A su vez estas se fundamentan en los artículos 289 y 337 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente se han expedido decretos que regulan el ingreso de cierto tipo de mercancías como el decreto 1299 que regula la importación de textiles, calzado y manufactura; y los decretos 2270 y 3038 que regula la importación de licores.

8.2.2. Contextos

- ❖ **Nacional:** El Estado colombiano adopta con la Constitución de 1991 el modelo neoliberal de la economía en oposición al proteccionismo económico practicado por la derogada Constitución de 1886, y el esquema de desarrollo endógeno propuesto como alternativa de crecimiento económico y desarrollo social paralelo. Este nuevo modelo genera dentro del desarrollo legislativo las Leyes 7ª y 9ª de 1991 consideradas los pilares de la apertura económica en el país. Consciente el Gobierno del rezago evidente de algunas regiones, y de manera especial, algunas

ubicadas en las costas Atlántica y Pacífica, históricamente dedicadas a la comercialización de bienes provenientes de los países colindantes, decide incluir los artículos 3 de la Ley 9ª y el 11 de la 7ª de 1991, que permitiendo legislar de manera especial en el tema de comercio exterior y de manera integral en estas zonas.

Los regímenes aduaneros especiales, inicialmente se concibieron como zonas especiales para fomentar las exportaciones de manera prioritaria, y por esto se autorizó la libre circulación de bienes y servicios de origen nacional o extranjero en estos territorios; el beneficio radicaba precisamente en que por gozar de los beneficios de empresas exportadoras o de comercialización internacional, se eximirían las operaciones de comercio del pago de los impuestos generales y se podrían captar CERT´s³⁵ o la devolución de los impuestos causados. Esto en teoría motivaría la relocalización de empresas nacionales productoras.

Los resultados iniciales de la legislación especial fueron negativos como consecuencia de la práctica de comercio exterior en estas regiones, que no se fundamentaba en la exportación, sino en las importaciones, siendo este el tema que requería de regulación especial. Se observa en los Decretos expedidos entre 1991 y 1992, fundamentados en las Leyes 6ª de 1971, 7ª y 9ª de 1991 que la razón primordial por la que se creaban estas Zonas era expedir regulaciones cambiarias, aduaneras y de comercio exterior de carácter especial en las zonas fronterizas; por otra parte, los Decretos se adecuaban a las necesidades específicas de “la Costa Atlántica y Pacífica”, que también son fronteras o... *“Que es necesario consagrar estímulos que orienten nuevos desarrollos industriales, comerciales y de turismo a ciertos municipios de la costa Atlántica y Pacífica con el propósito de desarrollar en ellos la actividad económica y el empleo, y permitir la adaptación de tales regiones a la apertura económica”*,

La gran diferencia entre el primer Decreto de regulación de la ZRAE (D. 1457/91) y los siguientes, radica en que esta primera intención dio paso a una regulación de

³⁵ *Certificado de Reembolso Tributario*

control a las importaciones por estas zonas, y el tema exportador se confundió en el régimen ordinario, es decir, sin ninguna ventaja comparativa con el resto del país, que pudiera crear un ambiente propicio para estimularlas.

En nuestro país, existen las zonas aduaneras especiales del puerto libre de San Andrés (Art. 310 de la C.N), la región de Urabá, Tumaco y Guapi; Maicao, Uribe y Manaure y la zona especial de Leticia. La regulación de la ZRAE-Guajira, se separa de las otras zonas aduaneras con la expedición del Decreto 1706 de 1992, la diferencia fundamental entre estas radica en la documentación exigida por la DIAN. Mientras en las restantes continuó la obligación de presentar la declaración de importación para el ingreso de las mercancías a la zona en la ZRAE de La Guajira, esta se eliminó, y se limitó a requerir la presentación del manifiesto de carga y los documentos de transporte, incluyendo la factura comercial; por esta razón, afirman los funcionarios de la DIAN, no quedó evidencia alguna de la vigencia del Decreto 1706 de 1992. Solo hasta 1998 se hizo una campaña para que los comerciantes se inscribieran; por otra parte, para el ingreso al resto del territorio aduanero nacional, se conservó en el resto de zonas, la declaración de importación y, para La Guajira, se señaló como válida la factura de nacionalización utilizada en San Andrés y Providencia. Para efectos contables se creó una obligación especial para los comerciantes del régimen, cual fue la de llevar un libro de ingresos y salidas como documento principal, sin que con esto le eximiera de las obligaciones generales establecida para los comerciantes en el Código de Comercio, cuestión que generó confusión e incumplimiento de estas últimas.

- ❖ **Local:** Históricamente, las operaciones de comercio exterior realizadas por los comerciantes de la ZRAE se realizaban con proveedores de Aruba y Curazao quienes a su vez se proveían de mercancías de Europa y Norteamérica. Las mercancías se limitaban a licores, cigarrillos, ranchos, perfumería, lencería. La importación de electrodomésticos abre el mercado de Asia, vía zona libre de Panamá.

El surgimiento de los leones asiáticos amplía la gama de mercaderías a proveer, y hace perder importancia, excepto el mercado de licores y cigarrillos, a las importaciones provenientes de Europa y Norteamérica. Lo cual corresponde a un

movimiento mundial de los mercados. Es precisamente en esta época en donde el Gobierno Norteamericano adelanta su política de recuperación de mercados, lo que permite que los Gobiernos Latinoamericanos a instancias de este, se comprometan en el programa de la “Iniciativa Bush Para las Américas”

La figura aduanera de mayor interés para los comerciantes y que pudo ser el mayor atractivo de la zona, la constituyó la figura del **Viajero**, definido como el comprador que podía introducir al resto del territorio nacional, mediante la cancelación del gravamen único de salida (6%), y como equipaje acompañado, cierto número de artículos nuevos no comercializables. Lo relevante de este instrumento fue que sirvió de argumento para iniciar un proceso de dialogo permanente con el Gobierno Nacional, para el ajuste de la normatividad especial que se ha traducido en reformas a la misma de algún significado práctico, que ha permitido además, el apropiamiento de la temática por partes de todos sus actores sociales y políticos.

La comunidad comercial de Maicao entendió que solo mediante el dialogo y la negociación política con el Gobierno Central se garantizaba la sostenibilidad del comercio, siendo lo más importante la inclusión del régimen y su reconocimiento en el contexto legal y económico del resto del país.

- ❖ **Territorio Indígena:** El principal actor social de la región, la comunidad indígena wayuu, desde tiempos anteriores a la República ha estado vinculada comercialmente con las Islas Caribe mediante el intercambio de mercancías, constituyéndose esta en su única actividad lucrativa tal como se desprende de lo siguiente:

“En casos como los indios de La Guajira o el Darién, el comercio con Jamaica era casi absoluto y de tales magnitudes que, a veces, las autoridades españolas preferían tolerarlo ante los reiterados fracasos de someter a dichas regiones al dominio de la corona. La contrapartida del comercio con las Antillas

*de los puertos del Caribe era su débil integración a la economía colonial del virreinato*³⁶.

Con la Constitución Nacional de 1991, se reconoció la existencia del territorio ancestral a las comunidades indígenas; con lo cual se abrió paso al reconocimiento al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos, que en este caso estaría íntimamente relacionado con su forma de subsistencia. Siendo así las cosas, se puede afirmar que la actividad comercial se constituye en un derecho adquirido de la etnia, el cual el Estado está en obligación de respetar y proteger.

Con la expedición del Decreto de creación del puerto libre de Bahía Tucacas en 1935, se delimitó una región dentro de la comisaría de La Guajira que corresponde exactamente al territorio que hoy comprenden los municipios de la ZRAE: Maicao, Uribia y Manaure y de igual manera, el área ocupada por el 95% de la población de la etnia wayuu³⁷, además de ser el área del resguardo de la Alta y Media Guajira y de la Nación wayuu *“La distancia que separa a Riohacha de Maracaibo, pertenece al país de los guajiros, indios bárbaros y feroces”*³⁸. El comercio es la actividad que genera mayor empleo a los wayuu³⁹.

³⁶ BELL, Gustavo. 1986

³⁷ 38,43% del total de la población del departamento

³⁸ CODAZZI, Resumen de la Geografía de Venezuela, 1840

³⁹ COODECMA, Oficio, Presidente del Congreso de la Republica Dr. MIGUEL PINEDO VIDAL, 11.000 empleos e indirectos

9. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

9.1. ASPECTOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN EL MUNICIPIO DE MAICAO

Pueden distinguirse tres etapas en la evolución del comercio del municipio de Maicao: una primera etapa que se desarrolla entre el año 1.935 y el año 1.940; el año 1.935 significa para La Guajira la vinculación del departamento al resto del territorio nacional. Por primera vez un gobierno, el de López Pumarejo hace actos de soberanía en la Península. Se crea el municipio de Uribe como capital de La Guajira, y se establece en Bahía Tucacas el puerto libre de Puerto López, que tuvo vigencia del año 1.935 al año 1.940. Esta es la primera etapa del desarrollo del comercio, ya que en el puerto libre se creaba una zona especial con todos los regímenes en forma integral, y estaba ubicada de la margen derecha del río Rancherías hasta Punta Gallinas⁴⁰.

De 1.940 al año 1.992 el municipio queda en un vacío jurídico, y de allí nace la leyenda del contrabando en La Guajira, caracterizada por la falta de legislación. Sin embargo, los habitantes de la Península siguieron viviendo del comercio de mercancías extranjeras que venían provenientes de Aruba, Curazao y Panamá, y de todos los puertos del mundo. Esta es la segunda etapa que puede denominarse de pleno contrabando.

La creación de la zona de régimen aduanero especial, obedeció a la necesidad de iniciar un proceso de transición hacia la formalidad de la actividad comercial y facilitar su integración al proceso de apertura, contribuyendo a reducir los desequilibrios y rezagos socioeconómicos existentes en la región, propiciando así, su desarrollo.

A partir del año 1.992 con el decreto 1706 se crea la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribe y Manaure, que involucra los tres municipios hasta la fecha, y que es regulado a través de la expedición de nuevas normas y decretos, tales como el 1197 del

⁴⁰ Datos proporcionados por la Doctora Mara Ortega Acuña, ex-directora de CODECMA (Corporación de Desarrollo Cívico y Comercial de Maicao)

2.000 y el 1201 del 2.007. Con esta zona que en la actualidad lleva 16 años de existencia, el municipio ha entrado en un proceso de formalización y organización de la actividad comercial, al punto que en este momento la DIAN reporta por Bahía Portete y los puertos de ingreso autorizados, un bajo nivel de contrabando en el ingreso de las mercancías.

En Maicao existen actualmente dos regímenes, uno que es el Régimen Especial Aduanero para Maicao, Uribia y Manaure que antes se regía por el decreto 1197 del 2000, y que fue modificado por el decreto 1201 del 12 de Abril del 2007; y el otro régimen, es el del Grupo Andino que son las importaciones que entran por Paraguachón con destino a todo Colombia, estas se rigen por las decisiones del Pacto Andino y el Estatuto Tributario que es el decreto 2685 de 1999 y la resolución 4240 del 2000. Estas normas rigen las exportaciones, importaciones y el tránsito aduanero⁴¹.

Se hará énfasis en el Régimen Especial Aduanero de Maicao, Uribia y Manaure, o sea el decreto 1201 del 12 de Abril del 2007, que afecta a las mercancías que entran por Puerto Nuevo, habilitado por el gobierno para que entren mercancías al país, y que es un tema de vital importancia en esta investigación. De acuerdo con este régimen, puede entrar toda clase de mercancías, a excepción de armas, municiones, juguetes bélicos, publicaciones en contra de la moral y las buenas costumbres, productos precursores de las drogas alucinógenas, los vehículos de los capítulos 86, 87, 88 y 89⁴² del Arancel de Aduanas, que deben entrar como régimen ordinario; esto quiere decir que deben pagar gravamen e IVA.

El Régimen Especial consiste en darle un tratamiento preferencial a las mercancías que entran, que sólo pagan un 4% de impuesto por su ingreso. Esta medida es especial porque en todas las importaciones hay que pagar gravamen e IVA, que está en un 16%, exceptuando los bienes de capital; maquinaria y equipos, que son equipos que entran al país para ser utilizados para el desarrollo económico y social de la región, para establecer nuevas empresas o para incrementar el tamaño de las ya existentes. Un ejemplo de este caso es la construcción del nuevo Hospital de Maicao, que está recibiendo implementos,

⁴¹ Información suministrada por la Doctora Miriam Godoy Jiménez, funcionaria de la DIAN Maicao.

⁴² Estos vehículos están gravados con los tributos aduaneros correspondientes y deberán someterse al régimen de importación ordinaria que les confiere la libre disposición.

equipos sofisticados y bienes de capital provenientes del exterior, amparados por el artículo 446 del decreto 1201. Estos equipos no pagan ningún tipo de gravamen, incluso quedan exentos del impuesto del 4% con el que deben cumplir los otros productos que entran a la zona. Sin embargo, se debe constituir una póliza por el 30% del valor FOB de la mercancía, y que cubre un tiempo de un año y tres meses, lo que ampara el hecho de que los equipos que se traen es para uso del régimen y no va a tener ninguna destinación diferente, siendo prorrogable hasta el tiempo de duración del proyecto.

Los comerciantes que quieren acogerse al Régimen Aduanero Especial deben inscribirse, la DIAN les asigna un RUT (Registro Único Tributario) y a partir de allí pueden introducir todo tipo de mercancías. De manera previa deben hacer todos los procesos pertinentes del negocio con la Cámara de Comercio. Generalmente ingresan electrodomésticos, zapatos, llantas, licores, accesorios para vehículos, cacharrería; y en general de acuerdo a las actividades económicas que establece la DIAN, ingresan diferentes tipos de importaciones. Si estas mercancías quieren ser llevadas a otras ciudades del país o exportarlas, tendrían que pagar el gravamen que corresponde y el IVA, al cual se le descuenta el 4% que ya se pagó, con lo que tendrían sólo que cancelar un 12%.

Figura 3. Oficina de la DIAN Paraguachón (Frontera con Venezuela)



La norma permite el ingreso de cigarrillos, whisky y licores en general, con la intención de exportarlos a terceros países a través de una factura de exportación. Por lo general, estos productos salen para Venezuela pagando el impuesto de ingreso que es del 4%, y se establece la factura de exportación. Sin embargo, esta situación estuvo a punto de cambiar recientemente, a partir del 1 de Julio del presente año, el Gobierno emitió y reglamentó el decreto 2270 del 27 de Junio del 2008, limitando la importación de licores, estableciendo unos requisitos especiales para la introducción de los mismos y adicionando otros al decreto 1299 de 2006. En términos concretos, los licores que en su mayoría provienen de Inglaterra, debían ingresar con una estampilla de un color asignado por la DIAN, y especificar en cada botella el nombre del importador, su destino al Régimen Especial Aduanero de Maicao, Uribe y Manaure, el número del NIT y el número de registro de INVIMA. Quedaron exentas de esta medida las bebidas espirituosas, que en la mayoría de los casos son proporcionadas por Francia.

En la resolución 5687 de Junio 27 del 2008 la DIAN establece los colores y las condiciones del estampillado de cada botella. Es decir que la fábrica en Inglaterra debe tener en cuenta todos estos requisitos exigidos por la DIAN para exportar este tipo de productos a la Zona Aduanera Especial.

La medida fue considerada inviable por toda la comunidad de importadores de licores a nivel nacional, y en contra de los principios dictados por la Organización Mundial de Comercio, razón por la cual fue derogada, sin embargo, se expide un nuevo decreto (3038) donde la medida es aplicable sólo a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribe y Manaure, generando suspicacias respecto al tratamiento que reciben los comerciantes del gobierno central, quienes consideraban ser víctimas de un trato discriminatorio y estigmatizador. Esta situación generó un debate en la Cámara de Representantes, citado por el Representante del departamento de La Guajira Wilmer González Brito, con la presencia de diversos representantes de la sociedad comercial y política de La Guajira, donde se clamó por una mayor concertación entre los actores de la actividad comercial, para tomar las decisiones que afectan a toda la comunidad maicaera.

Actualmente existe un diálogo entre las partes para generar iniciativas que permitan un mayor control en la comercialización de licores, y evite el ingreso ilegal de los mismos a diferentes partes del país, como afirma el Gobierno Central que está sucediendo.

El ingreso de otro tipo de productos por el Régimen Aduanero Especial Aduanero como calzado, llantas y similares también está restringido, porque el Gobierno dispuso que los comerciantes debían unirse en Cooperativas a través de convenios que son renovados cada seis meses. Por ejemplo, está autorizado 1.600.000 pares de zapatos por el período del convenio y un número determinado de operaciones, que pueden ser 3 o 4 durante el semestre. De la misma forma funciona la importación de llantas.

Para Mara Ortega Acuña, vocera de los comerciantes de Maicao, estos esquemas son atípicos dentro de las actividades comerciales, porque si los comerciantes se asocian como miembros de una cooperativa, no están buscando el lucro, que es lo que busca todo comerciante, sino que se persigue el bien común para los socios o cooperados .

En cuanto a la gasolina y el acpm que son comercializados en grandes cantidades en la zona, se firmó un acuerdo con ECOPETROL quien le dio potestad a la cooperativa AYATAWACOOP para comercializar dichos productos. En el convenio se establecen unos cupos para el ingreso, que debe estar amparado por una licencia de importación. En el decreto 3803 de Octubre 31 del 2006 se especifican los requisitos del registro de importación para determinado productos, que incluye al acpm y la gasolina. Se requiere un visto bueno del Ministerio de Minas y Energía, previo a la aprobación de la licencia de importación. La licencia de importación es aprobada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En general los productos que requieren visto bueno previo a la licencia de importación son: los de consumo animal y vegetal suministrado por el INVIMA e ICA, como en el caso de las grandes importaciones de arroz de Venezuela el año pasado. También requieren una revisión previa los que necesitan un control sanitario de salud humana, vegetal y animal, los que cumplen un reglamento técnico, como el caso de los juguetes de Matel en Diciembre pasado, que por el escándalo generado por el plomo que contenían algunos productos, se les exigió un registro técnico.

Otros productos que necesitan registro de importación son recursos pesqueros, equipos de vigilancia y seguridad privada, isótopos radiactivos y material radiactivo, prendas de uso privativo de la fuerza pública e hidrocarburos.

En el caso de la importación de vehículos de Venezuela, se requiere homologación vehicular. Esos vehículos deben pagar gravamen e IVA. Sin embargo, si el vehículo fue producido en Venezuela, se puede excepcionar el gravamen arancelario con la expedición de un Documento llamado “Certificado de Origen”, expedido por la entidad correspondiente, y se pagaría solamente el IVA, que dependería del modelo del vehículo y de la capacidad, oscilando entre el 16% y el 35%. Tienen que traer certificado de importación.

Figura 4. Frontera con Venezuela. Paraguachón



Por el lado del Pacto Andino que agrupa a Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador (Venezuela aunque manifestó que ya no quería pertenecer al Pacto Andino, tiene un plazo de 5 años para no estar definitivamente incluido dentro del mismo) se han realizado

diversos tipos de negociaciones. La importación de arroz el año pasado requirió un esfuerzo especial, se requirió para el ingreso del mismo una licencia, visto bueno del ICA, aprobación del Ministerio de Agricultura, se especificó un tonelaje tope.

En cuanto a los limitantes que ha mermado el flujo de la actividad comercial con Venezuela en el último año, están los problemas políticos entre los dos países, a pesar de los grandes avances logrados en los últimos meses. Un ejemplo claro de ello, es la disminución en el ingreso de gasolina y acpm en el transcurso de los últimos tres meses, afectando el consumo de todos los productos.

La resolución 1106 del 1 de Febrero del 2008 establece que para la entrada de comestibles y víveres por Paraguachón, se establecen unos contingentes o toneladas, para que entren por un semestre la cantidad asignada: 200 toneladas de preparación de alimento para bebé, 5.484 toneladas de arroz, 1.750 toneladas de harina de trigo, 1.500 toneladas de harina de maíz, 3.834 toneladas de azúcar, 1.093 toneladas de aceite, 500 toneladas de preparación a base de cereales, 150 toneladas de salsa, 2 toneladas de sazonadores, 500 toneladas de pollo sin trozar refrigerados o congelados, 20.000 docenas de huevo, 3.000.000 de rollos de papel higiénico normal, 300 toneladas de jabón de tocador, 400 toneladas de barra de lavar, 400 toneladas de jabón en polvo, 80.000 galones de crema dental o su equivalente, 80.000 galones de champú. Por Puerto Nuevo, se emitió la resolución 1353 del 11 de Febrero del 2008, que incluye los mismos cupos, pero en este caso, con países básicamente de Centroamérica. La comercialización de estos productos, es manejado en su mayoría por indígenas wayuu de Venezuela y de Colombia, y se introducen al país a través de las cooperativas destinadas para tal fin.

Los indígenas wayuu también han tenido una participación directa en la comercialización de combustibles que se introduce por Paraguachón a Maicao, afectado en los últimos meses por la reducción en los cupos autorizados, con lo cual esta comunidad se siente vulnerada, ya que en su acervo cultural se consideran dueños ancestrales de esta parte del territorio, que involucra no sólo el espacio colombiano, sino también el venezolano, que comprende los municipios de Páez, Mara y alguna zona de Maracaibo; por lo que consideran que su tránsito debe ser libre de una frontera a la otra. Los representantes de

esta comunidad ante el gobierno local y nacional han insistido en que sean tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones que afectan su desarrollo y su cultura.

9.2. IMPACTO DE LAS MEDIDAS ADUANERAS EN EL SECTOR COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE MAICAO

9.2.1. Estructura del Comercio: el comercio en Maicao configura uno de los sectores económicos más generador de empleo en el departamento de La Guajira⁴³, si se tiene en cuenta que es el municipio de mayor población en el departamento, siguiéndole en importancia poblacional el municipio de Riohacha, ciudad capital, que además de funcionar como sede administrativa, posee una dinámica comercial importante; en tanto los municipios de la Baja y Alta Guajira, tienen menor peso poblacional y poca vocación comercial, ya que su actividad económica está centrada en el sector agrícola, con lo que Maicao genera una dinámica comercial fundamentada en la acción abastecedora de los establecimientos comerciales localizados en los otros municipios del departamento, permitiendo a muchos guajiros vincularse al mercado laboral del sector informal de la economía guajira.

9.2.2. Situación Actual: El municipio ha sido receptor permanente de grupos humanos desplazados des distintas regiones del país, con diversas tradiciones culturales y diferentes etnias. Desde los inicios de la actividad comercial, los migrantes fueron los que se establecieron en Maicao, dinamizaron el comercio de la zona, y aún hoy siguen llegando en muchos casos por la situación de violencia de diversas áreas del país; aportando diversidad sociocultural a la zona.

La actividad comercial se desarrolla en Maicao fundamentada en las disposiciones constitucionales y legales, amparada en lo que determina el Código de Comercio en cuanto a los comerciantes, los establecimientos de comercio, las obligaciones, derechos y la inscripción en el registro mercantil.

⁴³ Diagnóstico de la Asociación de Comerciantes de Maicao: CODECMA.

De manera especial, y con fundamento en las leyes 9ª de 1.991 y 7ª de 1.992, desarrolladas en los decretos 2685 de 1.999 y 1197 de 2.000, reglamentadas a su vez por los decretos 4240 y 5644 del 2.000, y en la Ley 677 de 2.001, reglamentada por el decreto 66 del 2.002, modificada además por las leyes 788 de 2.002 (Art.109), 1087 del 2.005 y el decreto 1201 del 2.007.

Teniendo en cuentas estos elementos, las características más relevantes del comercio exterior ejercido en el municipio son los siguientes:

- ❖ Únicamente puede ser ejercido por aquellos comerciantes que se inscriban ante la administración delegada de la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) en Maicao; como comerciantes de la zona, para lo cual deben cumplir los requisitos generales del ejercicio comercial y tener domicilio en ella.
- ❖ Se pueden importar toda clase de mercancías, excepto las prohibidas por la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales y las que tengan restricciones legales o administrativas.
- ❖ Para las mercancías que requieran certificado de sanidad⁴⁴, este se entenderá homologado con la certificación del país de origen⁴⁵, salvo cuando se trate de alimentos, en cuyo caso será necesario acreditar el certificado de sanidad.
- ❖ Se debe diligenciar la declaración simplificada de importación⁴⁶, bajo la modalidad de franquicia, que consiste en una colaboración conjunta entre empresas legales, donde se comercializan productos, servicios y/o tecnología. Con esta se paga el impuesto al ingreso de las mercancías sobre el valor FOB⁴⁷ de las mismas, que por disposición de la Ley 788 del 2.002, Art. 109, corresponde al 4%. La operación

⁴⁴ Documento que afirma la condición de limpieza y ausencia de enfermedades de los productos y materiales a importarse.

⁴⁵ El certificado de origen es un documento que certifica el país de origen de los productos exportados y que suele ser requerido por las autoridades aduaneras con el objeto de acreditar el origen nacional de un producto que se destina a la exportación, de acuerdo con las normas de origen pactadas por los respectivos acuerdos comerciales.

⁴⁶ Es el documento prescrito por las DIAN para ser utilizado en la declaración del régimen de importación.

⁴⁷ Valor FOB, Free on board, corresponde al precio de venta de los bienes embarcados a otros países, puestos en el medio de transporte, sin incluir valor de seguros y fletes. Este valor que inicialmente se expresa en dólares americanos, se traduce al valor FOB, en pesos colombianos, empleando la tasa promedio de cambio del mercado correspondiente al mes de análisis.

de levante⁴⁸ se realiza en puerto, por lo que no se requiere la utilización de depósito aduanero⁴⁹.

- ❖ Las importaciones para uso exclusivo en la zona, de bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes, destinadas a la construcción de obras públicas de infraestructura, obras para el desarrollo económico y social, así como los bienes de capital destinados al establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las ya existentes en la zona, gozan de franquicia de tributos aduaneros.
- ❖ La introducción de mercancías del resto del territorio aduanero nacional, se puede hacer mediante dos sistemas:
 - Envíos: con el pago de impuestos a las ventas y los derechos de aduanas, hasta por un valor de US 20.000.
 - Viajeros: con el pago de un gravamen único de los 6% del valor en aduana de la mercancía, artículos nuevos, no comercializables, por un monto hasta por US 2.500
- ❖ Los menores de edad pueden adquirir mercancías hasta por el 50% del valor indicado.
- ❖ Para la venta de la mercancía a terceros países se deberá diligenciar la factura de exportación⁵⁰ y no habrá lugar a la devolución del impuesto único que se haya pagado al momento de la introducción de la mercancía a la zona.
 - El impuesto único al ingreso de las mercancías es percibido,, administrado y controlado por la DIAN, cedido por la Nación al departamento de La Guajira para ser destinado exclusivamente a obras de inversión social dentro del territorio guajiro.

⁴⁸ Es el acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de las mercancías previo cumplimiento de los requisitos legales o la constitución de garantía, según corresponda.

⁴⁹ Recintos bajo el control de la aduana en el que las mercancías no abonan derechos de importación, se usan sobre todo cuándo un importador no sabe cual será el destino final de la importación. Se permiten las mismas operaciones que en las zonas francas.

⁵⁰ La factura de exportación para las mercancías que salen de la ZRAE a otros países, sólo podrá ser diligenciada por los vendedores inscritos en la respectiva administración de aduanas o de impuestos y adunas de la ZRAE cuando: se vende a turistas extranjeros que llevan la mercancía a otro país, o que se venda a comerciantes extranjeros domiciliados en el exterior.

- La operación de comercio exterior debe adelantarse por intermedio de un SIA⁵¹, conforme a lo previsto en los Art. 10 y 11 del decreto 2685 de 1.999.

Las mercancías traídas de diferentes partes del mundo llegan vía zona libre de Panamá o Aruba, en donde cargan los barcos que previamente se han inscrito en la DMAR (Dirección General Marítima) para su arribo a la zona de Puerto Nuevo en Bahía Portete, según la última resolución de prorroga de este puerto, o por el puerto de Manaure, según disposición de la Resolución No. 08130 del 2.003. Una vez la DIAN – Administración Delegada -, autoriza el levante, las mercancías se transportan por vía terrestre y de conformidad con el Art. 8 de esta resolución. La movilización de mercancías dentro de la ZRAE, sólo podrá realizarse por las siguientes vías:

- ❖ Manaure - Cuatro Vías-Maicao-Paraguachón.
- ❖ Manaure - Uribia.
- ❖ Maicao – Paraguachón.
- ❖ Maicao – Cuatro Vías – Manaure.

La dinámica comercial de Maicao implica una gran variedad de productos de origen nacional y extranjero, razón por la que se conoce a la ciudad como la “Vitrina Comercial “ o “Despensa de La Guajira”. En la siguiente tabla aparecen los productos que más se comercializan:

⁵¹ Sociedad de Intermediación Aduanera

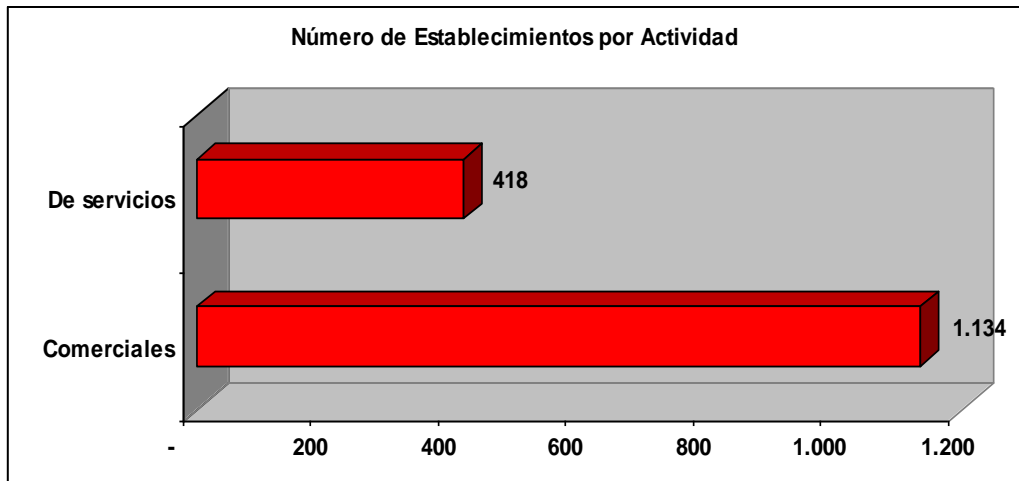
Tabla 1. Establecimientos comerciales abiertos y procedencia de la mercancía en el municipio de Maicao

Establecimientos	Cant.	Procedencia de Mercancías			No. de Empleados
		Nac.	Imp.	Nac. e Imp	
Accesorios	7	6	1	0	10
Variedades	20	13	1	6	22
Electrodomésticos	146	17	114	15	249
Arreglos florales	8	2	3	3	15
Aluminios, marquetería, vidrios	9	8		1	19
Artesanías	8	7	1	0	12
Bicicletas	6	5	0	1	13
Queseras	2	2	0	0	2
Llantas y neumáticos	12	3	0	9	27
Licores	76	14	33	29	176
Droguerías	50	41	1	8	100
Muebles	12	11	0	1	26
Perfumerías	10	1	6	3	19
Pesqueras	7	0	0	7	14
Combustibles	13	3	0	10	27
Viveres y Abarrotes	140	57	6	77	322
Bolsos, maletas	16	6	8	2	31
Cacharros	76	29	26	21	116
Calzados	108	50	51	7	167
Bodegas	15	9	4	2	23
Carnicerías	3	2	0	1	5
Bebidas, cervezas, agua	35	24	2	9	69
Ferreterías	13	12	0	1	37
Hilos y hamacas	4	4	0	0	7
Joyerías	4	4	0	0	7
Maderas	7	7	0	0	38
Colchones	2	1	0	1	4
Tapicería	2	2	0	0	4
Plásticos	6	3	2	1	16
Pinturas	4	3	0	1	10
Textiles, ropa, sábanas, confecciones y sastrería	215	126	46	43	336
Repuestos	47	34	1	12	78
Papelerías	15	12	2	1	31
Frutas, verduras y pollo	6	5	0	1	17
Compra y ventas	16	16	0	0	33
Productos varios	14	8	1	5	22
TOTAL	1.134	547	309	278	2.104

Fuente: Plan Estratégico ZRAE 2005 – 2014.

Debe considerarse además cuáles de estos establecimientos son comerciales y cuáles de servicio:

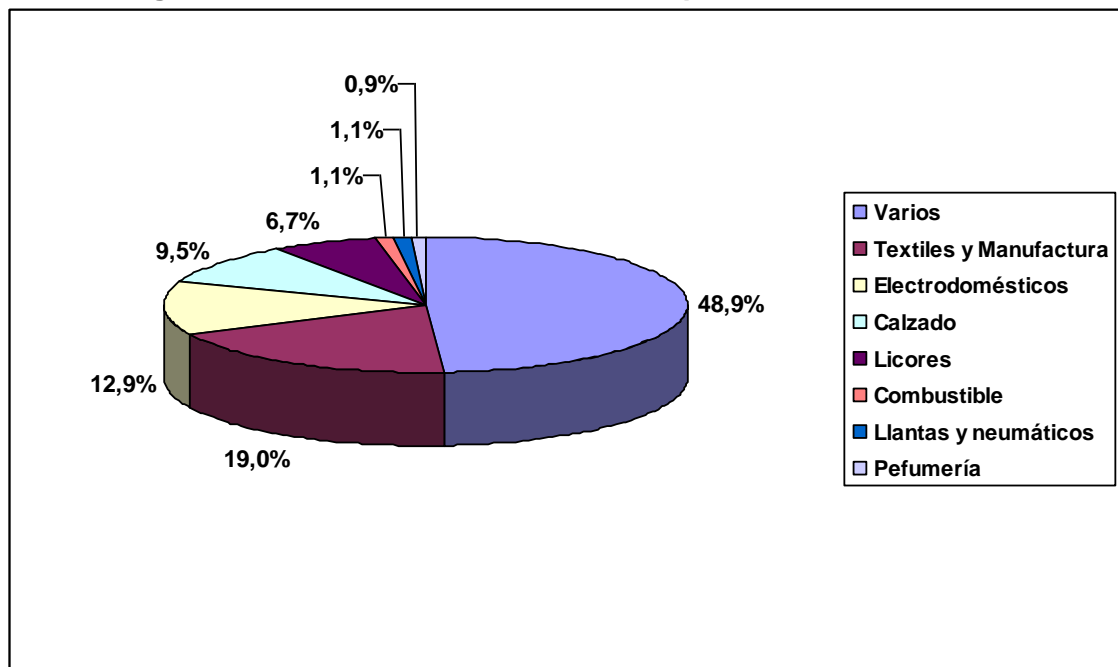
Figura 5. Establecimientos comerciales y de servicios en Maicao



Fuente: censo realizado por CODECMA

La participación de los diferentes subsectores que hacen parte de la actividad comercial del municipio se ilustra a continuación:

Figura 6. Establecimientos comerciales por sectores en Maicao



Fuente: censo realizado por CODECMA

Los establecimientos que ofrecen servicios también tienen una amplia presencia en el municipio, generando impacto en el nivel de empleabilidad:

Tabla 2. Establecimientos de servicios

Establecimientos	Cant.	No. Empleados
Asesorías	3	11
Alquiler de Lavadoras	1	1
Publicidad	3	4
Taxis, mensajerías, motos	7	22
Panaderías	6	23
Parqueaderos	10	37
Reparación	50	123
Agencias de periódicos	1	12
Billares	32	49
Televisión por Cable	1	10
Cambiadores de Bolívares	10	23
Salas de Belleza	32	51
Restaurantes y Comida Rápida	53	141
Fotografías	9	17
Galleras	1	5
Gimnasios	1	2
Heladerías y Dulcerías	7	33
Hospedajes, residencias, hoteles	13	58
Impermeabilización	1	1
Cafeterías	3	8
Loterías	2	25
Casinos	2	5
IPS, ARS, ISS	6	13
Oficinas	9	22
Bancos	3	40
Soldadura	5	12
Velaciones	1	1
Alcoholometría	1	2
Bares	1	17
Policía Nacional de Carreteras	1	5
Comandos Políticos	2	3
Veterinaria	2	2
Video Juegos	6	9
Telecomunicaciones y Fotocopiadoras	68	177
Transporte	20	135
Chatarra	2	4
Otros	12	40
Lavado de Automóviles	2	8
Refrigeración	2	3
Asociación de Cooperativas	6	20

Fisioterapia y Estética	1	2
Viajes y Tours	1	2
Venta de Pasajes	7	20
Estaderos y Discotecas	13	83
TOTAL	419	1.281

Fuente: censo realizado por CODECMA

Sumando los locales comerciales que ofrecen los diferentes productos a los que ofrecen servicios, se tiene un total de 1.553 establecimientos comerciales en funcionamiento, generando un total de 3.385 empleos directos.

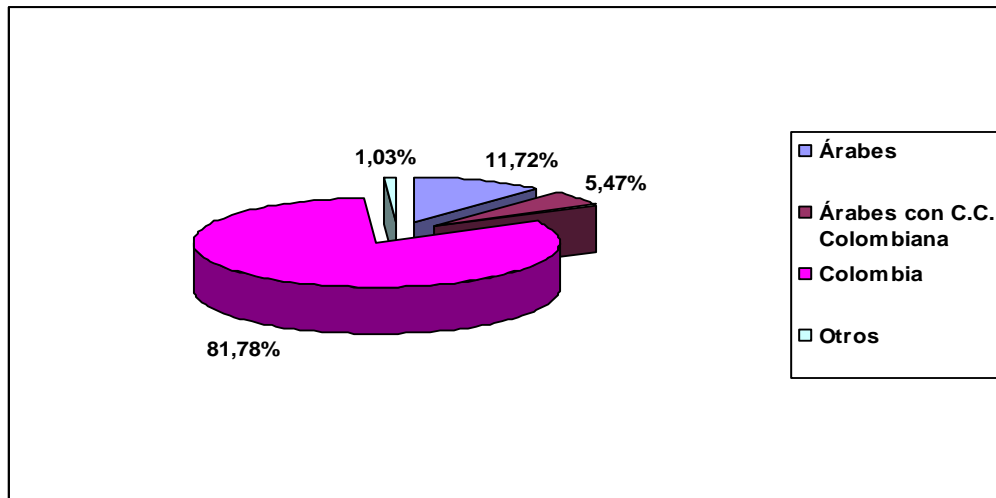
La actividad comercial en Maicao se caracteriza porque los propietarios de los establecimientos pertenecen a diversas nacionalidades, con predominio siempre de nacionales colombianos, en donde se resalta la presencia de los pertenecientes a la etnia wayuu.

Tabla 3. Nacionalidad de Propietarios de Establecimiento Comerciales

Nacionalidad	Cant.
Árabes	182
Árabes con C.C. Colombiana	85
Colombia	1.270
Arjona	1
Argentina	1
Aruba	2
Brasil	3
Paraguay	2
Ecuador	5
Venezuela	2
Total	1.553

Fuente: censo realizado por CODECMA

Figura 7. Nacionalidad de Propietarios de Establecimiento Comerciales



Fuente: censo realizado por CODECMA

Asimismo, entre los propietarios nacionales sobresalen, como se mencionó anteriormente, la comunidad guajira y la colonia paisa, quienes configuran conjuntamente el mayor número de comerciantes asentados en la zona.

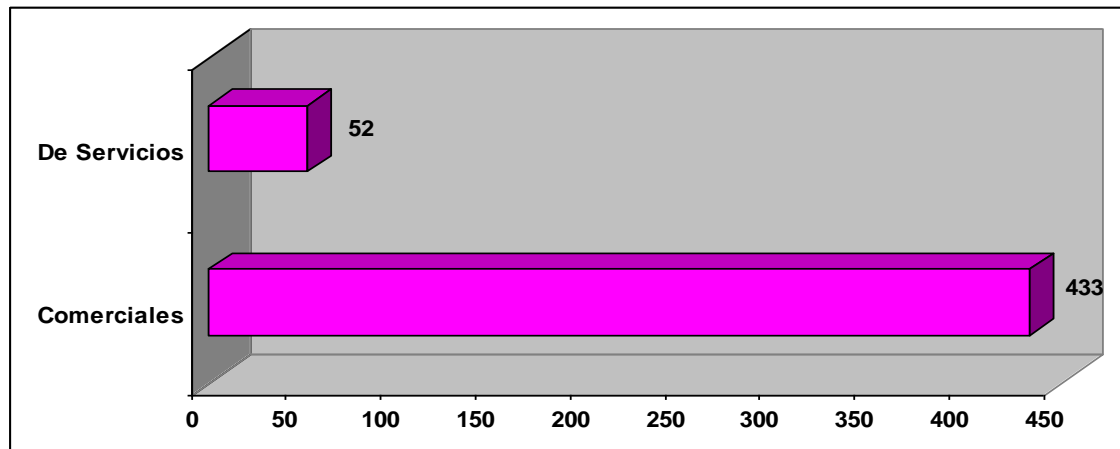
Tabla 4. Regionalización de colombianos propietarios de establecimientos Comerciales en Maicao

Regionalización	Cantidad
Antioquia	149
Atlántico	51
Bogotá	26
Bolívar	41
Boyacá	1
Caldas	1
Cesar	35
Córdoba	19
Cundinamarca	1
Huila	1
La Guajira	837
Magdalena	53
Manizales	1
Neiva	1
Santander	19
Sucre	16
Tolima	3
Valle del Cauca	13
Villavicencio	1
Total	1.269

Fuente: censo realizado por CODECMA

La crisis general en el desarrollo de la actividad se traduce en el cierre de establecimientos, afectando la generación de empleo en el municipio:

Figura 8. Establecimientos cerrados en Maicao



Fuente: censo realizado por CODECMA

Esta cifra representa una reducción del 27,63% en los establecimientos comerciales y de un 11,04% en los establecimientos de servicio.

Los establecimientos comerciales cerrados en las diferentes actividades son:

Tabla 5. Establecimientos comerciales cerrados en el municipio de Maicao

Actividad	Cantidad
Comercial	32
Provisiones	5
Depósitos	7
Almacenes	216
Bodegas	75
Locales	39
Remates	10
Colmenas	13
Tiendas	10
Variedades	2
Llantas	3
Papelerías	2
Calzados	2
Droguerías	3
Muebles	3
Distribuidoras	2
Ferreterías	1
Repuestos	1
Dulcerías	1
Cervezas	2
Otros	4
Total	433

Fuente: censo realizado por CODECMA

De la misma forma en la tabla 6 se muestran el número de establecimiento de servicios cerrados:

Tabla 6. Establecimientos de Servicios cerrados en el municipio de Maicao

Actividad	Cantidad
Multiservicios	10
Salas de Belleza	8
Lavanderías	1
Parqueaderos	3
Estaderos y Restaurantes	3
Refresquerías	2
Residencias	1
EDS	2
Billares	2
Iglesias	1
Prensa	1
Video Bar y Discotecas	2
Chatarrerías	1
Laboratorios Clínicos	1
Estaciones de Taxi	1
Comidas Rápidas	1
Talleres	5
Oficinas y Cooperativas	6
Rifas	1
Total	52

Fuente: censo realizado por CODECMA

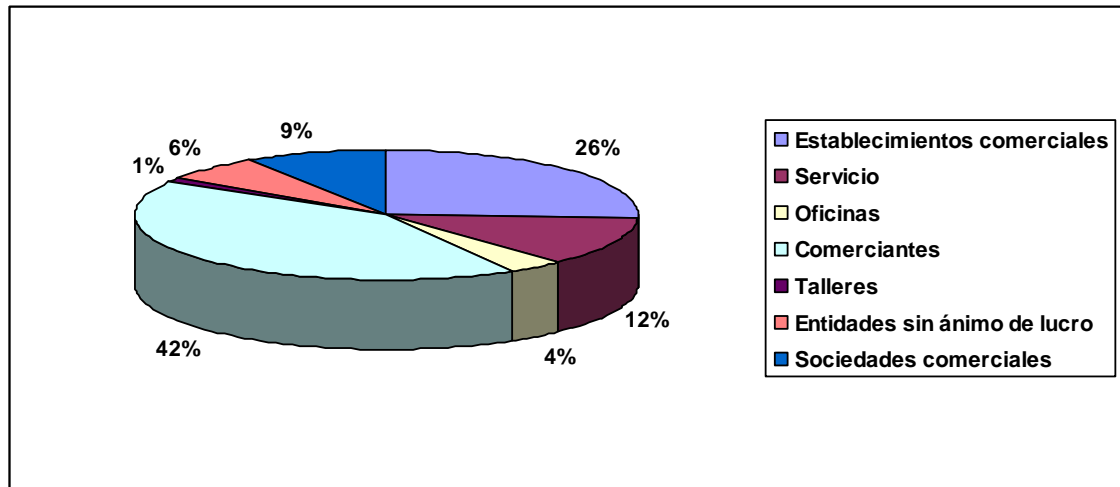
La situación es evidente en las calles del municipio donde se observan un sinnúmero de almacenes cerrados en varias cuadras de la zona comercial.

Figura 9. Centro de Maicao



La ZRAE cuenta con 4.461 inscritos en la Cámara de Comercio de La Guajira, seccional Maicao, en diversas actividades:

Figura 10. Establecimientos inscritos en Cámara de Comercio



Fuente: Cámara de Comercio de La Guajira

En términos generales se presenta la distribución espacial subregional por cabecera municipal de los establecimientos comerciales existentes en la zona de Régimen Aduanero Especial. La zona centrada en Maicao agrupa el 75,76% de los establecimientos comerciales, Uribia el 11,64%, en tanto Manaure tiene 145 establecimientos, que equivalen al 12,6% del total de establecimientos comerciales. Las cifras presentadas corroboran que el comercio es una actividad que tiende a concentrarse en aquellos lugares de alto crecimiento urbano. La información suministrada por la Cámara de Comercio de La Guajira seccional Maicao, sólo registra el número de inscritos a esta, conforme a lo previsto en la legislación comercial.

Tabla 7. Establecimientos Comerciales de la ZRAE inscritos en la Cámara de Comercio

ACTIVIDAD	MAICAO	URIBIA	MANAURE	TOTAL
Mercancías varias	134			134
Provisiones	81	13	26	120
Tiendas	72	19	38	129
Droguerías	45	14	6	65
Textiles	26			26
Almacenes	83	2	13	98
Llantas y neumáticos	13			13
Ferreterías	20	3	6	29
Distribuciones	33	9	6	48
Repuestos	34	1	2	37
Cacharrerías	39			39
Bolsas, plásticos, escobas	7			7
Misceláneas	4	2	1	7
Bodegas	14			14
Variedades	38	12	9	59
Empacadoras (agua, hielo, boli)	8	1	3	12
Calzado	114	1		115
Pieles	3			3
Plantas medicinales	4			4
Perfumerías	4			4
Colmenas de verduras y frutas	4			4
Supermercados	7	2		9
Desperdicios y desechos	2			2
Aserraderos	1		1	2
Trilladoras	3			3
Sombrererías	1			1
Carnicerías	12	1		13
Pesqueras	7	6	15	28
Papelerías	7	1	1	9
Droguerías y veterinarias	2			2
Boutiques	9	1		10
Suministros		18	5	23
Establecimientos varios		22	3	25
Mueblerías	6			6
Importadoras	8			8
Molinos de Sal	14		1	15
Colmenas		2	1	3
Hilos e hilazas	8			8
Comercializadoras	5	4	8	17
TOTAL ZRAE	872	134	145	1151

Fuente: Cámara de Comercio de La Guajira

La DIAN que es la encargada de garantizar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras registra la siguiente información respecto a los establecimientos:

Tabla 8. Establecimientos Comerciales registrados por la DIAN

ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES	No. DE PERSONAS NACIONALES	No. DE PERSONAS EXTRANJERAS	TOTAL
Textiles	8	23	31
Electrodomésticos	145	51	196
Calzados	73	131	204
Licores	70		70
Gasolina	1		1
Cacharrería	353	64	417
Perfumerías	24	2	26
Víveres y Abarrotos	30	1	31
Llantas y Neumáticos	41	2	43
TOTAL	745	274	1.019

Fuente: DIAN Maicao

La Oficina de Hacienda del municipio de Maicao que cumple funciones fiscales, tiene registrado 796 contribuyentes con el impuesto de Industria y Comercio. La discriminación según los productos comercializados y nacionalidad de los comerciantes, se relacionan a continuación:

Tabla 9. Establecimientos Comerciales Contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio

ACTIVIDADES	PROPIETARIOS NACIONALES	PROPIETARIOS EXTRANJEROS	TOTAL
Provisiones	38		38
Perfumerías	8	1	9
Remates	17		17
Comercial	100	21	121
Procesadoras de Sal	7		7
Distribuidoras	22		22
Hilos y Artesanías	6	105	111
Almacén	304		304
Aserraderos	1		1
Colmenas	3		3
Embotelladoras	4	3	7
Ferreterías	9		9
Droguerías	42	3	45
Llantas y Neumáticos	13		13
Variedades	11	2	13
Cacharrerías	3		3
Bodegas	3		3
Calzados	4		4
Supermercados	5		5
Boutiques	5		5
Central de Periódicos	1		1
Textiles	8		8
Tiendas	41		41
Carnicerías	3	1	4
Empacadoras (granos)	1		1
Trilladoras	1		1
TOTAL	660	136	796

Fuente: Alcaldía de Maicao

Es evidente de que a pesar de que Maicao es una zona receptora de altos volúmenes de migrantes, los mismos no encuentran fuentes de empleos en los sectores primario y secundario, y se dedican a desempeñar diferentes labores en el sector de los servicios.

9.3. IMPACTO DEL SECTOR COMERCIAL EN LA ECONOMÍA DEL MUNICIPIO

A medida que se han efectuado los cambios en la legislación comercial, aduanera y tributaria, el recaudo por concepto de Industria y Comercio se ha visto disminuir en forma progresiva, así vemos como a pesar de que en 1.996 el recaudo por este concepto ascendió a la cifra de \$ 3.200.000.000, en el 2.004 alcanzó un punto de \$ 692.127.914, lo que significó una reducción del 362%

A nivel departamental también se observa una fuerte disminución, aún a pesar de presentar una leve recuperación en el último año:

Tabla 10. Flujo de Recursos del FONDEG

ARANCEL AL INGRESO DE LAS MERCANCÍAS (d.C. 1197 del 2001)	\$ 11.345.000.000
CREACIÓN DEL FONDEG LEY 677 DEL 2001	
Agosto - Diciembre 2.001 y Enero - Junio de 2.002	\$ 11.625.724.278
Junio - Diciembre 2.002 y Enero - Diciembre de 2.003	\$ 16.263.723.714
Enero - Diciembre de 2.004	\$ 12.900.000.000
Enero - Junio de 2.005	\$ 5.200.000.000
Junio - Diciembre de 2.005	\$ 8.230.000.968
TOTAL	\$ 54.219.448.960

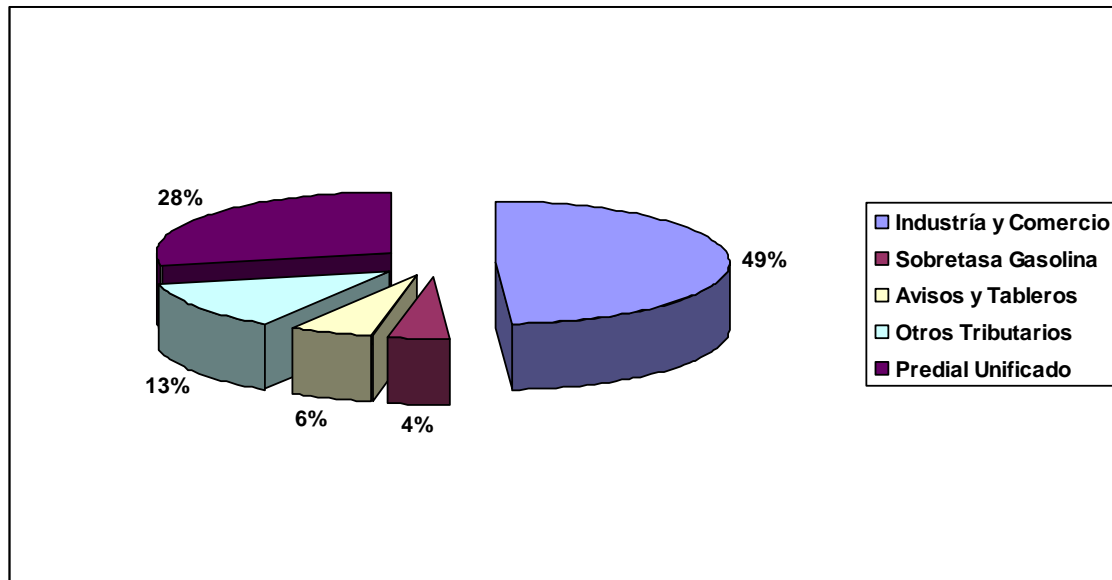
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

Tabla 11. Impuesto de Industria y Comercio 2002 – 2007

AÑO	VALOR	VARIACIÓN
2.002	\$ 1.057.600.588	
2.003	\$ 1.357.443.931	28%
2.004	\$ 692.127.784	-49%
2.005	\$ 1.148.124.327	66%
2.006	\$ 1.008.392.502	-12%
2.007	\$ 1.309.199.102	30%

Fuente: Alcaldía Municipal

Figura 11. Distribución Porcentual de los Ingresos Tributarios Vigencia 2.007



Fuente: Alcaldía Municipal

9.3.1. Centros Urbanos Relacionados Económicamente Con La Zrae⁵²

⁵² Información Suministrada por la Consultoría del Plan Estratégico ZRAE

Tabla 12. Centros Urbanos que ejercen influencia sobre la ZRAE

CENTRO URBANO	NIVEL JERÁRQUICO	FUNCIONES	FUNCIONES EN EL MUNICIPIO
Barranquilla	Centro regional principal.	Cuenta con todos los servicios.	A esta ciudad se acude por servicios médicos especializados, educación universitaria, compra de vestidos, negociación de vehículos, entre otros.
Maracaibo (Venezuela)	Centro de relevo principal.	Centro de apoyo de los centros rurales intermedios municipales con Venezuela.	Se surten las necesidades de gasolina, elementos de ferretería, alimentos, educación universitaria, salud y empleo.
Los Filúos/Paraguaipoa (Venezuela)	Centro rural intermedio venezolano.	Transacciones mercantiles	Suministra gasolina y productos alimenticios.
Riohacha	Centro administrativo principal	Transacciones mercantiles, administrativas, bancarias y públicas, salud y educación.	Suministra servicios de medicina especializada, comercial, bancaria, pública, administrativa, religiosa y educativa.
Uribia	Centro local secundario	Suple las necesidades inmediatas de un núcleo pequeño de población.	Surten las necesidades de recreación turística, servicio de energía eléctrica y de vía alternativa para ingreso al municipio de Manaure.
Manaure			Surten las necesidades de recreación turística, servicio de energía eléctrica y de vía alternativa para ingreso al municipio de Uribia.
Maicao	Centro comercial principal	Transacciones mercantiles	Suministra servicios comerciales principalmente, además servicios públicos y administrativos.
Valledupar	Centro regional secundario.	Cuenta con todos los servicios	Se acude a esta ciudad por estudios secundarios, servicios religiosos, medicina especializada, transacciones comerciales y bancarias y cursos de formación o actualización en diferentes áreas.

Fuente: datos recolectados en la Investigación

9.3.2. Puerto Nuevo: la infraestructura portuaria existente es de tipo artesanal y consiste en un muelle en forma de espigón construido por medio de un relleno protegido por tablestacados de madera, sin ningún tipo de revestimiento; hacia el extremo del mencionado relleno existe un atracadero construido sobre pilotes de madera de 12 m de ancho por 27 m de largo; infraestructura que fue construida conforme a los parámetros del prototipo de embarcaciones que regularmente utilizan los servicios portuarios, cuenta con unas zonas adyacentes de 13.856 m² destinadas a parqueaderos y otra de 2.960 m² para la construcción y adecuación de oficinas administrativas, cafetería, comedor y alojamiento personal.

En este puerto se realiza gran parte del proceso de recepción de mercancías que vienen en su gran mayoría de Panamá y Aruba, y que más tarde llega al municipio de Maicao.

Figura 12. Embarcaciones en Puerto Nuevo



Figura 13. Descargue de Mercancías en Puerto Nuevo



En el aspecto ambiental, existe un plan de manejo expedido por CORPOGUAJIRA según resolución No. 002175 de 1.994.

9.3.3. Puertos de Manaure: La infraestructura portuaria del municipio de Manaure está constituida por dos muelles: el primero es utilizado por las embarcaciones para el transporte de sal, y el segundo, de menor tamaño ubicado frente al barrio Manaure Abajo, construido como muelle turístico, es utilizado actualmente para el ingreso de mercancías.

Figura 14. Puerto de Manaure IFI Concesión Salinas



9.3.4. Formalización y Organización del Comercio: el gobierno nacional impuso a los comerciantes de Maicao, a efectos de levantar las medidas restrictivas y permitir la importación de productos provenientes de Panamá, la conformación de estructuras organizativas y la asignación de cupos⁵³; los comerciantes acataron dicha medida y conformaron las siguientes cooperativas:

Tabla 13. Estructuras Organizativas convenidas

NOMBRE	SECTOR	FORMA ASOCIATIVA	NÚMERO DE ASOCIADOS	SOPORTE LEGAL	CUPO CONSIGNADO
WALLANCOOP	Llantas y neumáticos	Cooperativa	24	Acuerdo. Res. 10668/05	13.300 (Llantas, protectores y neumáticos)
INCAM	Calzado	Asociación	46	Acuerdo. Res. 10668/05	650.000 pares
ASUMATEX	Textiles ⁵⁴	Asociación			
WAYUUCOOP	Viveres	Cooperativa	200	Res. 03197/06	
SHILIWALACOOP	Viveres	Cooperativa	180	Res. 03197/06	
TAWALACOOP	Viveres	Cooperativa		Res. 03197/06	
ESTREWACOOP	Viveres	Cooperativa		Res. 03197/06	
FOMDECOL	Licores y cigarrillos	Federación			

Fuente: Asociación de Comerciantes de Maicao

En reuniones desarrolladas con la Asociación de Comerciantes de Maicao, los mismos asumieron el compromiso para cumplir los términos del Acuerdo Gubernamental, no obstante, muchos de sus miembros indican que los inconvenientes surgidos obedecen al manejo del esquema impuesto a partir de asociaciones lucrativas, que son reguladas por las disposiciones de la Cámara de Comercio.

Algunos de los inconvenientes que manifestaron los comerciantes durante la evaluación de la implementación práctica de las medidas contempladas tanto en la resolución No. 10668 como en el Acuerdo aparecen a continuación⁵⁵:

⁵³ Mediante Resolución 10668 de Noviembre 21 del 2.005

⁵⁴ El sector textil no se acogió al acuerdo

⁵⁵ Reunión de la Asociación de Comerciantes de Maicao

- ❖ Los cooperados que no tenían licencia previa para la importación retrasaron a aquellos que si la tenían.
- ❖ Los costos aduaneros se aumentaron y la mercancía no fue competitiva (se quedó en bodega)
- ❖ La limitación del número de embarques sin duda alguna es el mayor inconveniente.
- ❖ Cupo insuficiente para abastecer el mercado y para la rentabilidad del negocio.
- ❖ La obligación de asociarse resulta inconveniente para el comerciante, porque pierde su existencia como tal.
- ❖ La demora en la decisión hizo perder la temporada.
- ❖ No todos pueden hacer las operaciones al mismo tiempo.
- ❖ Se perdió capacidad de crédito individual en las entidades financieras y las referencias comerciales nacionales e internacionales.
- ❖ Quedaron nueve barcos por fuera del negocio.
- ❖ Se trabajó con precio estimado y no con el valor FOB, ya que no se puede hacer póliza para hacer controversia de precio.
- ❖ Para vender al resto del país se debe hacer con el precio de referencia.
- ❖ Se constituyeron sociedades de hecho.

Es un hecho que la problemática que vive el sector comercial en el municipio ha afectado economía del mismo y la vida diaria de los habitantes que en su mayoría viven de la dinámica generada por este sector de la economía guajira.

9.4. ACCIONES ADELANTADAS POR LA DIRIGENCIA POLÍTICA DEL DEPARTAMENTO, HACIA LA BÚSQUEDA DE NUEVAS ESTRATEGIAS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL⁵⁶

9.4.1. Modificación del estatuto de fronteras: Dr. Jorge Ballesteros Bernier. Senador de la República: En la medida en que han venido avanzando las regulaciones comerciales internas, Maicao y con él la zona del Zona de Régimen Aduanero Especial se ha venido deprimiendo. Ello se ha agudizado con la valoración del peso frente al bolívar y

⁵⁶ Primer Encuentro Departamental del Comercio, Maicao, Septiembre 19 del 2.008

a la inestabilidad de las relaciones entre Colombia y Venezuela que se caracterizan por ciclos de crisis – negociación, conflictos – integración.

Colombia muy prontamente dará un gran salto en sus relaciones comerciales internacionales. En la actualidad tiene pendiente la aprobación de 9 tratados de libre comercio con 54 países y eso obliga al gobierno a fortalecer las normas y sus regulaciones internas para demostrar en la práctica, que es respetuoso y cumplidor de los mismos. Es decir, garante de las buenas prácticas comerciales que puedan crear un entorno de confianza.

La actual Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, finalmente no ha servido en los propósitos de reducir los desequilibrios y rezagos socioeconómicos de las zonas de fronteras, la cual consistía en la posibilidad de introducir mercancías de origen extranjero sin el pago de tributos aduaneros, con destino al consumo en esas zonas, y especialmente de bienes de capital e insumo que propiciarían su desarrollo.

De hecho la “Zona de Régimen Aduanero Especial de Uribia, Manaure y Maicao”, está inmersa en una crisis que viene desde afuera y desde adentro. Desde afuera, producto de la crisis originada en normas y regulaciones comerciales tendientes a eliminar los sistemas de preferencias aduaneras. Desde adentro, por el bajo aprovechamiento local de los beneficios económicos originados por la zona

También estamos en crisis, porque las exenciones que son el alma del régimen aduanero han impedido que el fisco público local perciba ingresos tributarios y por ello, entre otras razones, durante muchos años vimos un gremio comercial fuerte, en medio de una administración pública pobre.

La situación actual del municipio implica que debe darse un salto, seguir siendo una ciudad fronteriza comercial, pero mejor, sentando las bases para diversificar la base económica y tener claridad en las reglas de juego que nos permitan ser una sociedad más productiva y competitiva en el mediano y largo plazo. Maicao, debe apostarle a ser una ciudad fronteriza competitiva, con alto nivel de vida, que atraiga inversiones, que forme y retenga a su talento humano.

Es un deber que las entidades del Estado le den aplicación exacta al espíritu del artículo 337 de la Constitución Política, en el sentido de establecer normas de carácter especial que promuevan el desarrollo económico y social de las zonas de frontera. Y cuando se menciona la necesidad de la especialidad de las normas, no se hace referencia a un “transplante” mal hecho bajo el principio de que lo que le ha dado resultado a Bogotá, Medellín ó Cali, en términos de desarrollo, le sirva por igual a Leticia, Ipiales o La Guajira.

Para acompañar a la reconversión de Maicao y su área de influencia desde el Senado, la estrategia consiste en hacer una revisión de la Ley de Fronteras (Ley 191 de 1.995) no solo pensando en su modificación, sino en el establecimiento de una nueva ley de fronteras, que se articule de manera lógica con las políticas gubernamentales que sobre el particular se definan.

Para ello, el Congreso de la República debe recuperar y fortalecer su iniciativa para la presentación de Proyectos de Ley, en temas clave para el desarrollo regional y para el adecuado relacionamiento y fortalecimiento de la integración con los países vecinos.

El proyecto pretende salvaguardar el espíritu del artículo 337 constitucional, en el sentido de implementar regímenes especiales de carácter económico y social para promover el desarrollo de las zonas fronterizas, no obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que la iniciativa parlamentaria tiene restricciones que son potestativas del Ejecutivo, como es el caso de la posibilidad de incluir normas que afecten el gasto público o generar exenciones tributarias o fiscales, lo que deberá ser juiciosamente concertado en el trámite legislativo, con las respectivas instancias de orden nacional, para lo cual se espera la apertura y generosidad del Gobierno Nacional, a efectos de que entienda que el desarrollo fronterizo debe ser visto con otra mirada y que el compromiso estatal debe reflejarse no solo en buenas intenciones, sino en recursos específicos que aterricen el planes, programas y proyectos.

Adicionalmente, se convierte en instrucción legal lo que hasta el momento ha sido sólo una intención que nunca se materializó: expedir una Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, para lo cual se fija un plazo perentorio y unos responsables.

En apoyo a una propuesta institucional que puede convertirse en herramienta importante para promover el desarrollo fronterizo, se institucionaliza el Plan Fronteras, al tiempo que se establece la obligatoriedad para que los Ministerios y demás entidades del nivel central, incluyan en sus presupuestos anuales de inversión los recursos necesarios para garantizar una efectiva atención a las fronteras.

Se incluye todo un capítulo dirigido a establecer un régimen económico y comercial, en el que se destaca el apoyo a la generación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, condiciones de acceso a créditos de FINAGRO, exenciones tributarias a municipios fronterizos con altos índices de NBI, el establecimiento de zonas francas fronterizas; se da el carácter de estratégicos y prioritarios a los regímenes aduaneros especiales establecidos antes de la vigencia de la norma, entre otros.

Incluye también un capítulo dirigido a establecer acciones tendientes a promover el desarrollo social fronterizo, en áreas sensibles como las telecomunicaciones, cultura, infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria, y se prioriza el desarrollo fronterizo como objeto de cooperación internacional.

Se establece un capítulo más dedicado a temas étnicos, relacionados con las minorías indígenas, negras y raizales, para finalizar con dos capítulos dedicados el primero a temas de salud pública en fronteras y el segundo a asuntos de educación.

9.4.2. La dinámica fronteriza en los procesos de desarrollo regional: Dr. Antonio Hernández Fernández. Director de la Oficina de Frontera y Comercio del Departamento de la Guajira: La Ley 191 o Ley de fronteras, buscando favorecer un equilibrio y la consiguiente modernización, creo un régimen especial, con normas de excepción que no pocas veces han entrado en contradicción con la política macroeconómica. A nuestro modo de ver, el problema radica en que la gestación de la Ley, por naturales razones de representatividad en el Congreso tuvo en su origen la participación de muchas manos, haciéndola de tal amplitud frente a los recursos del presupuesto nacional que la hacen poco aplicable⁵⁷. Surge entonces, no se sabe si el

⁵⁷ MALDONADO Guillermo. Consejería Presidencial de Fronteras "Construyendo fronteras" Bogotá. (1997)

temor o el pretexto, de que en dichos términos las exenciones a doce departamentos; si son tan amplias, el país terminaría sin ingresos. Del mismo modo, medidas semejantes desvirtúan toda la política general del país, quebrando su unidad. Pero algunos de nuestros "fronterologos" sostuvieron esta tesis, con base en que las fronteras constituyen el 65% del territorio nacional; no advirtieron en su razonamiento que tal desproporción constituía una espada de Democles, pues si se viene a concretar una exención de impuestos de importación y de IVA en doce departamentos fronterizos, el país tendría que revisar entonces toda su política macroeconómica, todo su plan de desarrollo, y todos sus ingresos fiscales. Se olvidaron quizás de analizar que si bien ese 65% equivale a extensión geográfica no corresponde en iguales proporciones a población, ingreso per cápita, producto interno bruto y atención estatal de la que fue relegada durante tantas décadas las regiones fronterizas, por tanto no hay de que asustarse por lo que algunos ven como el gran hueco fiscal, cuando en realidad es la oportunidad histórica de reivindicarse de tanto marginamiento y atraso.

Hay que promover un proyecto reformativo de la Ley 191, el cual deberá ser consultado con el Ministerio de Hacienda, de tal modo que podamos generar desarrollo económico y social en las fronteras, sin desvirtuar el Plan Nacional de Desarrollo, y sin desvirtuar la política macroeconómica; es decir, que si se contempla una exención de impuestos de importación o de IVA, estos deben de tener una contraprestación de parte de las Zonas de Frontera, de manera que no se rompa la unidad del país.

Es necesario concertar frente al proyecto de estudio que pretende modificar la Ley de Fronteras, para que en la nueva norma se permita conceptualizar la división que existe en zonas que están en etapa pre-moderna, moderna y postmoderna. La Ley no puede ser exactamente igual para todas las regiones. ¿Cómo podemos legislar *-por ejemplo-*, en igualdad de condiciones a la frontera con Táchira en Norte de Santander, que con la frontera nuestra con el estado Zulia?, o hacerlo igual para el Vaupés, que en Puerto Carreño, Putumayo o Nariño?

De manera que, concluyendo sobre este punto, se hace conducente, en primer lugar, ver de qué modo se legisla teniendo en cuenta el grado de desarrollo económico y social de cada zona, pues no es lo mismo hablar de las condiciones de la frontera en el Darién

Chocoano, en Norte de Santander, en Amazonas, en La Guajira o en Nariño; en segundo lugar, si se va a producir exención de impuestos, tales exenciones no deben resultar del todo gratuitas, sino que, como es normal, tengan el carácter retributivo, contribuyendo, eso sí, de forma válida al progreso regional, en nuestro caso este aporte lo hacemos con los aportes producidos por el FONDEG.

Otro aspecto para corregir de la Ley de Fronteras, es el que se refiere a la incorrecta redacción de una serie de artículos y de normas que muchas veces y al juicio de los intérpretes jurídicos terminan incluso siendo confusos, desordenados y hasta contraproducentes.

Las modificaciones que se podrían realizar a la Ley de Fronteras la podemos formular en tres capítulos:

- La relativa a la ampliación de los términos para la exención de impuestos de importación y consideración de exenciones tributarias, IVA e impuesto sobre la renta.
- Lo que se refiere a la parte del manejo presupuestal en infraestructura fronteriza y en autonomía y realidad del Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera.
- Lo concerniente al desarrollo de infraestructura en distintas áreas y especialmente vial y de transporte.

La Integración Fronteriza es un proceso, como todo proceso de integración, en virtud del cual los Estados fronterizos unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de sus habitantes, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades.

Este es un proceso coadyuvante a la integración binacional, subregional y regional que comprende un conjunto de acciones orgánicas convenidas por dos o más Estados en sus zonas de fronteras colindantes para facilitar el aprovechamiento complementario de sus recursos y su incorporación al desarrollo socioeconómico de cada uno de ellos sobre la base de la seguridad, el carácter solidario de las acciones comprendidas y el establecimiento de regímenes que faciliten la circulación de bienes, capitales y personas.

Se debe tener en cuenta que en cualquier espacio de las fronteras, en especial el nuestro, se encuentra una diversidad étnica y cultural; en éstas, los grupos nativos y también el componente criollo han estado marcados por la etnicidad, a veces múltiples – la de los pueblos indígenas, originarios de esas regiones – o complejas – la de los migrantes y/o desplazados a esas regiones por dinámicas históricas también variadas.⁵⁸.

9.4.3. Propuesta de modificación y adición de la ley de fronteras y establecimiento de un régimen especial: Wilmer Gonzalez Brito. Representante a la Cámara: En la Comisión Segunda del Senado está actualmente discutiéndose este proyecto de Ley, con el acompañamiento de la Cancillería como articulador de los distintos Ministerios del gobierno colombiano.

La Constitución Nacional expone de manera de clara la importancia de las fronteras:

Art. 80. “El Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Art. 289: “Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”

Art. 337: “La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestre y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.

Algunas de las razones que impulsan la modificación a la ley 191 de 1.995 son:

- ❖ Necesidad de profundizar en el proceso de descentralización de manera concertada y participativa

⁵⁸ GONZALEZ ÑAÑEZ, Omar (2004). “Un modelo antropológico de integración colombo-brasileño-venezolano”. Mérida: Universidad de los Andes, Dirección de la maestría en antropología, responsable del proyecto, 11p., Pág. 8.

- ❖ Vencimiento de plazos importantes para el desarrollo económico de las ZF
- ❖ Escasa reglamentación
- ❖ La legislación es muy homogénea y no atendió a la realidad ni condiciones particulares de cada frontera
- ❖ Reiteración de normas ya existentes
- ❖ Los indicadores sociales y económicos muestran un gran rezago de las fronteras colombianas
- ❖ Los recientes conflictos con Ecuador y Venezuela han desnudado la fragilidad y vulnerabilidad de las ZF ante estos tipos de eventos, y la necesidad inaplazable de establecer normas especiales que permitan el avance de las ZF
- ❖ Las carencias en el desarrollo de las regiones fronterizas y la incidencia que genera en las economías locales la vecindad con otros países.

La propuesta puede resumirse en los siguientes elementos:

- ❖ El Gobierno Central deberá formular una Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo de largo plazo, dentro del año siguiente a la expedición de la ley
- ❖ Capítulo I: Definiciones: REF, ZIF, DF, UEDL, UEDF,
- ❖ Capítulo II: Disposiciones Generales: Tierras extranjeras,
- ❖ Capítulo III: Asuntos Étnicos Fronterizos: *Plan de Atención a los grupos étnicos: Pueblos Indígenas, Comunidades Afrocolombianas o negras, Raizal Isleño y Rom*
- ❖ Capítulo IV: Régimen de cooperación e integración fronteriza: Gobernador en la Comisión de Vecindad, promover acuerdos con países vecinos en diversos temas.
- ❖ Capítulo V: Régimen Especial De Desarrollo Regional Fronterizo: Cada Región Especial Fronteriza tendrá su régimen especial

Adicionalmente debe incluir un Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo que incluya los siguientes elementos:

- ❖ Fomento Económico y Financiero
- ❖ Desarrollo Social
- ❖ Comercio Internacional

- ❖ Infraestructura
- ❖ Educación
- ❖ Salud
- ❖ Ambiental, Turístico y Cultural
- ❖ Abastecimiento y Comercialización de Combustibles
- ❖ Minero Energético
- ❖ Agropecuario y Pesquero
- ❖ Internación y Circulación de Vehículos y Personas
- ❖ De Control de Cambios
- ❖ Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo
- ❖ Seguridad Fronteriza
- ❖ Fortalecimiento de la Gestión Territorial

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1. CONCLUSIONES

10.1.1. Actualmente la actividad comercial presenta una recesión en el municipio de Maicao, producto de la puesta en marcha de medidas y reglamentaciones relacionadas con la regulación de la práctica comercial que desempeñan la mayoría de los habitantes. En este punto debe aclararse que quiénes viven del comercio no están interesados en regresar a prácticas ilegales de antaño, y están dispuestos a cumplir con las disposiciones legales, sin embargo, piden una revisión a las restricciones administrativas generadas en este proceso. En este sentido, las exigencias a nivel organizativo (asociar a los comerciantes o conformarlos en cooperativas, dependiendo del tipo de mercancías) le restan dinámica a la importación y comercialización de los principales productos, además de no ser coherente con una actividad que persigue el lucro de quienes participan en ella.

10.1.2. Los comerciantes que viven de la venta de textiles hacen parte de uno de los grupos más sensibles en cuanto a las decisiones tomadas en materia regulatoria. Desde las restricciones a que son sometidos a partir de 1.993 hasta la erradicación total del comercio de textiles a través del decreto 2685 de 1.999, las medidas han influido en forma negativa en el nivel de empleabilidad del municipio y al cierre de muchos almacenes de telas que vivían de esa actividad.

La posterior expedición de decretos para salvaguardar la producción de textiles nacionales con aplicación en todo el territorio aduanero nacional, y su restricción para el ingreso únicamente por el puerto de Barranquilla y el aeropuerto de Bogotá, limita el rango de acción de las confecciones locales que es uno de los pocos sectores que le da impulso a la manufactura local y que constituye una gran fuente de empleo para los habitantes.

Ante la situación que viene atravesando el sector textil en la economía colombiana, es evidente que los volúmenes comercializados en la Zona de Régimen Aduanero Especial,

no tenían ningún tipo de efecto en el comportamiento del mismo, puesto que su influencia directa se daba en el municipio de Maicao y otros municipios de La Guajira.

Por otro lado, la creación de las ZRAE, tiene por fin “generar condiciones favorables para el desarrollo social y económico de los habitantes de las comunidades de las costas Atlántica y Pacífica” (Decreto 1706 del 1.992). Generar condiciones para impulsar diversos sectores de la economía es entonces una de las iniciativas que deben considerarse para cumplir este principio.

10.1.3. La inversión en obras de infraestructura es necesario, si se pretende estimular el desarrollo económico de la región y mejorar la calidad de vida de la población.

La Guajira presenta cifras lamentables en cuanto a cobertura de los servicios públicos básicos, especialmente en lo que concierne al acueducto y alcantarillado. Hoy en día la mayor parte de la población del departamento no tiene acceso a estos servicios. Situación similar se presentan en cuanto a salud y educación, lo que se traduce en un 65,18% de población con necesidades básicas insatisfechas. Esto indica que debe hacerse un trabajo fuerte a nivel de diversos sectores de la sociedad, para obtener un desarrollo sostenible.

Debe invertirse en la formación de recurso humano capaz de afrontar nuevos retos y poner en marcha ideas constructivas que estimulen el crecimiento de los diferentes municipios del departamento

En este escenario el tema fronterizo debe ser una prioridad para los principales actores políticos de la región, gestionando a nivel central una estructura legal que tenga en cuenta las características particulares de esta frontera, de tal forma que el desarrollo del comercio exterior sea beneficioso para todos los involucrados, y permitan la puesta en marcha de proyectos conjuntos con actividades productivas en las regiones fronterizas que estimulen el empleo y el desarrollo social.

10.2. RECOMENDACIONES

10.2.1. El municipio de Maicao presenta características económicas, sociales y culturales muy particulares que lo hacen merecedor de un tratamiento acorde con las circunstancias que vive. Debe considerarse que la cultura wayuu tiene predominancia en la zona, y que muchos de sus miembros viven del comercio, en especial el de la gasolina y víveres, actividad que realizan en conjunto con indígenas de su misma etnia en Venezuela. Esto les permite circular libremente de una zona de frontera a la otra.

La Constitución de 1991 reconoce la autodeterminación de los pueblos, que implica el la práctica de diversas actividades para subsistir. Sin embargo, esta circunstancia legal y de hecho relacionada con la existencia de un territorio nacional precolombino no fue contemplada en ninguna de las normas aduaneras especiales, pese a que ellas impactan de manera fundamental la cotidianidad del wayuu. El comercio con las Antillas forma parte del acervo cultural del wayuu, y representan su más importante actividad económica. La participación de la etnia en el desarrollo de la actividad comercial inicia en el transporte de las mercancías desde los puertos de las zonas libres de Panamá y Aruba, y termina con la movilización de esos mismos bienes hasta el Estado Zulia, luego de haber cumplido su paso comercial por Maicao. A pesar de ello, la DIAN y sus asesores niegan que haya relación alguna entre el derecho de los wayuu a gozar de beneficios especiales en su territorio y a que las decisiones económicas que los afecten deben ser consultadas con la comunidad, conforme lo aceptó Colombia al suscribir el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991.

En este sentido, es necesario que se tenga en cuenta la legislación que protege a las diferentes etnias del país, y revisar el tratamiento que reciben los mismos como parte activa de la economía guajira.

10.2.2. El decreto 1201 del 12 de Abril del año 2.007 establece criterios claros respecto a la importación de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial, y los requisitos que deben cumplir los importadores para la introducción de las mismas, por lo tanto no se entiende que a un año de haber sido expedido y de haber modificado lo que consagraba el decreto 2685 de 1.999, se emitan nuevos decretos que añaden requisitos a los ya

existentes y que limitan el rango de acción de los comerciantes, tal es el caso de del decreto 2270 de Junio del 2.008, que establece una serie de exigencias para la importación de licores:

- ❖ Que el fabricante (en la mayoría de los casos, ingleses) coloque en un lugar visible de la etiqueta: “Exclusivamente para su importación a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure – República de Colombia”, indicando en la misma el nombre o razón social y NIT del importador.
- ❖ Las etiquetas deben tener un color diferente al de las utilizadas para las botellas o envases destinadas al resto del territorio aduanero nacional.

Este decreto afecta no sólo a los importadores de la Zona de Régimen Aduanero Especial, sino también a todos los importadores de licores del territorio nacional, sin embargo, para los importadores de la zona tiene un atenuante adicional que tiene que ver con el uso de colores diferentes para las etiquetas. Todas estas medidas no sólo van en contra de lo dispuesto por la Organización Mundial de Comercio, sino adicionalmente el fabricante no está dispuesto a asumirlas.

Ante la polémica generada a nivel nacional por los importadores de licores y la inviabilidad de la norma, la medida fue derogada para todo el territorio nacional, sin embargo, se expide el decreto 3038 que ratifica la aplicación de las mismas disposiciones sólo a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, lo que suscitó reacciones bastante negativas en la comunidad de comerciantes del municipio de Maicao, al sentirse estigmatizados y discriminados por parte del gobierno nacional.

El Representante a la Cámara por el departamento de La Guajira Wilmer González Brito citó a los representantes de la Dirección de Aduana Nacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros funcionarios del gobierno, a un debate de control, para qué explicaran las razones de la aplicación de este tipo de normatividad exclusivamente en la Zona de Régimen Aduanero Especial. En el mismo participaron representantes de los comerciantes del municipio de Maicao e intervinieron varios congresistas, entre ellos la Representante Orsinia Polanco, de la etnia wayuu, quien defendió de manera vehemente los derechos de los indígenas y del pueblo guajiro en general.

Se decidió a partir de las intervenciones en el debate, realizar una reunión de concertación entre todos los actores afectados, en la que se concluyó la suspensión de la medida, mientras se hace un análisis detallado con la participación activa de todos los sectores involucrados, de la normatividad que rige la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure.

Toda esta situación indica que es necesario establecer medidas que puedan mantenerse en el tiempo, que exista una estabilidad jurídica, y no someter a todo un sector de la economía de una región al vaivén de decisiones que generalmente se toman desde Bogotá, sin ningún tipo de acuerdo con quienes son afectados con las medidas.

10.2.3. Deben generarse iniciativas para explorar otros renglones de la economía local y departamental, aunar esfuerzos para ser más competitivos en el ámbito nacional e internacional.

La competitividad de un país o una región debe entenderse como la capacidad de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, generen crecimiento sostenido en el largo plazo y contribuyan de esa manera a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes. Está relacionada con múltiples factores que condicionan el desempeño de las actividades productivas, como la infraestructura, los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, las instituciones, el medio ambiente y el entorno macroeconómico⁵⁹.

Porter señala que las naciones latinas se focalizan en políticas macroeconómicas de corto plazo, y que su salto a la competitividad sólo será posible cuando comprendan la reciprocidad entre los cambios en los niveles micro y macro. La competitividad en últimas depende del mejoramiento de los fundamentos microeconómicos de la competencia. Visto desde este punto, es importante y necesario identificar los factores que lideran el desarrollo del departamento de La Guajira, y en específico del municipio de Maicao, sus potencialidades y especialización de manera que permita apuntar a un desarrollo sostenible en un marco macroeconómico estable.

⁵⁹ Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional: La Guajira. Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación realizó un trabajo en cada departamento con representación de autoridades regionales y locales, y representantes de los diferentes sectores económicos, lo que permite reconocer las necesidades reales de la región y los sectores productivos. Este no es un trabajo acabado, por lo tanto debe seguir enriqueciéndose con los aportes de las personas que son parte activa del sistema productivo de los diferentes municipios.

Es evidente que Maicao necesita maximizar sus potencialidades y explorar actividades económicas que puedan generarle mayor sostenibilidad al municipio.

Las apuestas productivas destacadas por el DNP para el departamento le apuntan a diversificar la estructura productiva y definir estrategias que vinculen a todo el territorio, y a los diferentes grupos étnicos que la conforman, destacándose los siguientes sectores:

SECTOR	PRODUCTOS O ACTIVIDADES
1. Agroindustria	Recursos hidrobiológicos marinos (camarón, langosta, pesca blanca, algas marinas, Artemia)
	Hortifruticultura: mango
	Hortifruticultura: malanga
2. Minería y energía	Industria salinera
	Diversificar los recursos mineros de La Guajira. Derivados de la sal, el gas natural, el carbón, la barita, el yeso y la caliza.
3. Servicios	Turismo

De estos sectores podría pensarse en algunos proyectos de agroindustria para ciertos sectores del municipio de Maicao, donde es propicio el crecimiento de Algodón y Patilla. Sin embargo, es necesario hacer los estudios de suelos pertinentes (a cargo de CORPOGUAJIRA), e implementar de ser posible, un sistema de riego que estimule el buen crecimiento de algunas especies. Es importante resaltar el gran potencial existente en el municipio para la producción de biocombustibles, un renglón que apenas está siendo explorado y estudiando por entes del gobierno departamental, que en la fase

preliminar han encontrado en la “jatropha” e “higuerilla” una gran fuente para la producción de los mismos. Estas especies tienen alta presencia en el municipio y en todo el departamento en general.

Aunque existen dos empresas en el municipio de Maicao dedicadas a procesar la sal extraída en el municipio de Manaure, las mismas no utilizan procedimientos tecnificados que elevarían el nivel de productividad. Este sector necesita mayor diversificación y se puede pensar en Maicao para la creación de empresas que se dediquen al procesamiento industrial de diversos recursos mineros que se extraen en La Guajira.

A pesar del auge que ha tenido el sector turístico en la Guajira en los últimos años, por el estímulo al turismo étnico y de aventura, en Maicao ha presentado un fuerte decaimiento. Desde la reducción del número de visitantes que venían atraídos por los precios competitivos que se tenían en materia comercial, prácticamente el sector ha desaparecido. Sin embargo, es posible rescatarlo si se piensa en promocionar entre los viajeros que visitan los principales atractivos turísticos de La Guajira un “Tour de Compras” al municipio de Maicao, realizando acuerdos con las principales agencias del departamento. Adicionalmente se puede explotar la cercanía con la ciudad de Maracaibo en Venezuela y promocionarse en el resto del territorio nacional además del “Tour de Compras” por el municipio, una visita a la ciudad de Maracaibo con sus respectivos atractivos turísticos como: “El Puente sobre El Lago” y el “Planetario”. Estas visitas cortas sólo necesitan un permiso que es concedido a todo el grupo de viaje, garantizando que dicho grupo está alojado en el departamento, por lo que no es necesario tramitar visa. Las agencias de viaje locales deben ir más allá de la venta de pasajes a quienes deseen salir del departamento, y promocionar cada rincón de La Guajira a viajeros potenciales.

Para el municipio de Maicao el sector la manufactura sería una buena alternativa en la generación de nuevas ideas productivas. La Corporación de Desarrollo Cívico y Comercial de Maicao ha desarrollado un trabajo que fue presentado al Gobierno Central respecto al estímulo que se le da al sector de las confecciones si se permitía nuevamente la introducción de textiles por Puerto Nuevo. Esta gestión dio sus frutos, y próximamente se expedirá un decreto que establece los volúmenes y las condiciones necesarias para la importación de telas. Estas medidas estimularán el nivel de empleo y reactivará este

renglón de la economía, que puede traducirse en desarrollar pequeñas y medianas empresas que le generen beneficios al sector y la comunidad en general.

El sector artesanal puede ser aprovechado de tal forma que le brinde más beneficios a la comunidad que se dedica a esta actividad. Los indígenas wayuu, que son en la mayoría de los casos, la principal mano de obra del sector, deberían obtener mayores dividendos por sus productos, que son fuertemente apetecidos en otros países. Sin embargo, es bastante frecuente que alguien a título personal obtenga los productos a bajos costos y luego los negocie para venderlos en el exterior. En este sentido, se necesita una mayor organización de las comunidades indígenas, con líderes claros que propendan por el beneficio general y no particular.

La posición geoestratégica del municipio de Maicao le permite exportar con precios competitivos a Venezuela y el Caribe. Es importante estimular a inversionistas para que desarrollen sus proyectos en el municipio, con la intención de producir y exportar a bajos costos, teniendo en cuenta que los precios de transporte pueden reducirse.

Maicao, y La Guajira en general necesitan desarrollar una base económica diversificada y fomentar encadenamientos productivos que difundan los beneficios del crecimiento a toda la población del departamento.

11. GLOSARIO DE TÉRMINOS

Algunos conceptos claves que tienen especial injerencia en la investigación son:

- ❖ **Comercio:** Se denomina **comercio** a la actividad socioeconómica consistente en la compra y venta de bienes, sea para su uso, para su venta o para su transformación. Es el cambio o transacción de algo a cambio de otra cosa de igual valor⁶⁰. Por **actividades comerciales o industriales** entendemos tanto intercambio de bienes o de servicios que se afectan a través de un mercader o comerciante. El **comerciante** es la persona física o jurídica que se dedica al comercio en forma habitual, como las sociedades mercantiles.
- ❖ **Régimen Aduanero:** Tratamiento aplicable a todas las mercaderías sujetas al control de la aduana, respecto de las leyes y reglamentos aduaneros y de conformidad a su naturaleza y al objetivo de cada operación.
- ❖ **Zonas de Fronteras (ZF).** Son aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de La Republica de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. Para constituirse en ZF, se debe cumplir con uno de estos dos requisitos:
 - I. Si la zona se ubica en límites terrestres de La República.
 - II. Si la zona se ubica en un espacio de marcada influencia del fenómeno fronterizo, aunque esté ubicada en límites de La Republica. Dicha influencia debe ser social y económica.
- ❖ **Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UDEF).** Son aquellos municipios, corregimientos especiales, áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de fronteras, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social, mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las

⁶⁰ Wikipedia

actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos. Los procesos de integración-económica, social y política- que promuevan las UDEF, deberán cimentarse en:

- I. La integración de las comunidades;
- II. Establecimientos de factores productivos;
- III. Intercambio de bienes y servicios entre los países vecinos
- IV. La libre circulación de personas y vehículos.

La Unidad Especial puede conformarse con la presencia de un solo municipio o corregimiento Especial.

- ❖ **Zona de Integración Fronteriza (ZIF).** Son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, adelantaran las acciones que convenga para promover su desarrollo, y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

Siendo áreas del departamento no necesariamente circunscrita al territorio del municipio o corregimiento especial, en este caso debe entenderse que la dirección de este dialogo queda a manos del Gobernador del departamento Fronterizo⁶¹.

- ❖ **Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE).** Conformada por los municipios de Maicao, Uribia y Manaure, los cuales ocupan una extensión de 11.371 Km² el 54.53% de la extensión del departamento de La Guajira, constituye una parte de la zona costera sobre el Mar Caribe del departamento, con 350 Km., de costa que incluye Bahía Portete y Bahía Honda, con una población aproximada de 247.530 habitantes, ocupa una estratégica posición fronteriza y marítima en las rutas del comercio internacional.

⁶¹ Ley de Fronteras 191 de 1995, comentada y compilada Pág.9-10

Según la estrategia de subdivisión departamental, la zona corresponde a la parte alta y media de la península de La Guajira; se encuentran en su territorio los Resguardos indígenas de la comunidad wayuu de Okochi, Soldado Párate Bien y los Resguardos de La Media y Alta Guajira. Así como diferentes Reservas. Mantiene un Régimen Especial Aduanero que se creó con el Decreto 1706 de 1992 derogado por el Decreto 1197 de 2000 y la ley 677 de 2001.

- ❖ **Asociación de Municipios.** Las asociaciones son organizaciones de carácter administrativo cuyo interés es el desarrollo regional, con una posición intermedia entre el municipio y el departamento, de derecho público, al cual se le aplican las normas que reglamentan las actividades del municipio.

Con la Constitución Política de 1991 se establece la integración municipal y posteriormente, en la Ley 136 de 1994, se define la asociación de municipios de uno o más departamentos, que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras, o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficacia y eficiencia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios, y colaboración mutua entre ellos.

Las asociaciones de municipios nacen a partir de la necesidad de trabajar bajo una óptica regional, por los problemas comunes que aquejan a varios municipios. Lo que amerita la conformación de una asociación y se trabaje de común acuerdo. De esta forma, el principio asociativo representa una nueva manera para adelantar acciones conjuntas entre las entidades territoriales. Adoptando esta alternativa, las regiones tendrán que enfrentar con responsabilidad los nuevos retos del Estado, como son la gerencia de las entidades territoriales en aspectos fiscales, administrativos, de desarrollo ciudadano, ambiental, salud, empleo y seguridad, entre otros.

12. BIBLIOGRAFÍA

1. Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure. Fondo de Desarrollo para La Guajira FONDEG. Karina Habib Martínez, Mara Ortega Acuña, Lina Noriega Herazo y otros. Maicao (Guajira), Mayo del 2006.
2. Informe sobre el comercio mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC. Organización Mundial del Comercio.
3. La Integración Comercial y su Dimensión Aduanera: Opciones de Políticas Públicas y Requerimientos de Gestión. Centro de Formación para la Integración Regional, 1993.
4. Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional: La Guajira. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Junio del 2007.
5. Posición Económica General y Competitividad: Colombia en el contexto Latinoamérica. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Enero del 2000.
6. Investigación sobre la Naturaleza y Causa de las Riquezas de las Naciones, Adan Smith. Primera Edición. Mejico 1.997.
7. Estadísticas del Comercio Internacional 2.007. Organización Mundial de Comercio.

Páginas Web:

http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep02_chp2_s.pdf
http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2004_s/its04_general_overview_s.htm
<http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000024326>
<http://www.scinet-corp.com/asociados/index.htm?estadisticas.htm~index2>

ANEXOS

A.1. ENTREVISTAS

A.1.1. FUNCIONARIA DE LA DIAN: Dra Miriam Godoy Jiménez

Profesional en Ingresos Públicos, Miembro del Grupo de Aceptación de la División de Comercio Exterior de la DIAN local de Maicao.

Oficina de la DIAN Maicao



- ❖ ¿Qué normas y decretos se están aplicando actualmente en esta zona, con respecto a la comercialización de los diferentes productos? ¿Qué limitantes ha tenido la aplicación de la misma?

Quiero aclarar que aquí en Maicao existen dos regímenes, uno que se llama Régimen Especial Aduanero para Maicao, Uribia y Manaure que antes se regía por

el decreto 1197 del 2000, y que fue modificado por el decreto 1201 del 12 de Abril del 2007; y el otro régimen es el del Grupo Andino que son las importaciones que entran por Paraguachón con destino a todo Colombia, estas se rigen por las decisiones del Pacto Andino y el Estatuto Tributario que es el decreto 2685 de 1999 y la resolución 4240 del 2000. Básicamente, nos regimos por estas normas, ya sea para exportaciones o importaciones y tránsito aduanero.

Quiero ahora enfocarme un poco más al Régimen Especial Aduanero de Maicao, Uribe y Manaure, o sea el decreto 1201 del 12 de Abril del 2007, que afecta a las mercancías que entran por Puerto Nuevo, habilitado por el gobierno para que entren mercancías al país. Respecto a este régimen, puede entrar toda clase de mercancías, a excepción de armas, municiones, juguetes bélicos, publicaciones en contra de la moral y las buenas costumbres, productos precursores de las drogas alucinógenas, los vehículos de los capítulos 86, 87, 88 y 89⁶² del Arancel de Aduanas, que deben entrar como régimen ordinario; esto quiere decir que deben pagar gravamen e IVA.

El Régimen Especial consiste en que le dan un tratamiento preferencial a las mercancías que entran, que sólo pagan un 4% de impuesto por su ingreso. Eso es algo especial porque por todas las importaciones hay que pagar gravamen e IVA, que está en un 16%, exceptuando los bienes de capital; maquinaria y equipos, que son equipos que entran al país para ser utilizados para el desarrollo económico y social de la región, para establecer nuevas empresas o para incrementar el tamaño de las ya existentes. Para poner un ejemplo, actualmente se está construyendo un Hospital que está aquí al frente de la DIAN y se están trayendo implementos, equipos sofisticados y bienes de capital para ese Hospital, que son amparados por el artículo 446 del decreto 1201. Estos equipos entran y no pagan nada, ni siquiera el impuesto del 4%, pero para esto, debe constituir una póliza por el 30% del valor FOB de la mercancía, y que cubre un tiempo de un año y tres meses, lo que ampara el hecho de que los equipos que se traen es para uso del

⁶² Estos vehículos están gravados con los tributos aduaneros correspondientes y deberán someterse al régimen de importación ordinaria que les confiere la libre disposición.

régimen y no va a tener ninguna destinación diferente, siendo prorrogable hasta el tiempo de duración del proyecto.

Quienes van a someterse a este proceso, deben inscribirse en la DIAN para acogerse al Régimen Aduanero Especial, la División de Comercio Exterior expide una resolución que lo habilita como usuario del mismo. Deben presentarse los contratos pertinentes que avalen la ejecución del Proyecto. El Hospital como es entidad del estado, no constituye póliza, según lo establecido en el decreto 2685.

Los comerciantes que quieren acogerse al Régimen Aduanero Especial deben inscribirse, la DIAN les asigna un RUT (Registro Único Tributario) y a partir de allí pueden introducir todo tipo de mercancías. De manera previa deben hacer todos los procesos pertinentes del negocio con la Cámara de Comercio. Generalmente por acá ingresan electrodomésticos, zapatos, llantas, accesorios para vehículos, cacharrería; y en general de acuerdo a las actividades económicas que establece la DIAN, ingresan diferentes tipos de importaciones. Si estas mercancías quieren ser llevadas a otras ciudades del país o exportarlas, tendrían que pagar el gravamen que corresponde y el IVA, al cual se le descuenta el 4% que ya se pagó, con lo que tendrían sólo que cancelar un 12%.

Aquí estaban ingresando cigarrillos, whisky y licores en general, con la intención de exportarlos a terceros países a través de una factura de exportación. Por lo general, el whisky, las bebidas espirituosas y el cigarrillo salían para Venezuela. En ese caso, sólo pagaban el impuesto de ingreso que es del 4%, y se establecía la factura de exportación. Sin embargo, esta situación ha cambiado actualmente, a partir del 1 de Julio del presente año, el Gobierno emitió y reglamentó el decreto 2270 del 27 de Junio del 2008, limitando la importación de licores, estableciendo unos requisitos especiales para la importación de los mismos y adicionando otros al decreto 1299 de 2006. En términos concretos, los licores que es su mayoría provienen de Inglaterra, deben ingresar con una estampilla de un color asignado por la DIAN, y que debe especificar en cada botella el nombre del importador, su destino al Régimen Especial Aduanero de Maicao, Uribia y Manaure, el número del NIT y el número de registro de INVIMA. Esto no quiere decir que está prohibido

importar licores, sólo está restringido. Están exentas de esta medida las bebidas espirituosas, que en la mayoría de los casos es proporcionada por Francia.

En la resolución 5687 de Junio 27 del 2008 la DIAN establece los colores y las condiciones del estampillado de cada botella. Es decir que la fábrica en Inglaterra debe tener en cuenta todos estos requisitos exigidos por la DIAN para exportar este tipo de productos a la Zona Aduanera Especial.

Anteriormente se traían por el Régimen Aduanero Especial calzado, llantas y similares. Ahora el ingreso de estos productos también está restringido porque el Gobierno dispuso que los comerciantes debían unirse en Cooperativas a través de convenios que son renovados cada seis meses. Por ejemplo, está autorizado 1.600.000 pares de zapatos por el período del convenio y un número determinado de operaciones, que pueden ser 3 o 4 durante el semestre. INCAM es la cooperativa de los importadores de calzado y WAYACOOOP la de los importadores de llantas. Para el caso de las llantas también se les asigna un cupo determinado.

Por otro lado, se han hecho convenios importantes con otros países. En el caso de Venezuela, se acordó la construcción del gasoducto binacional que lleva gas al vecino país, proyecto operado por la Compañía PDVSA, propiedad del Gobierno Venezolano.

En cuanto a la gasolina y el acpm que son comercializados en grandes cantidades en la zona, se firmó un acuerdo con ECOPETROL quien le dio potestad a la cooperativa AYATAWACOOOP para comercializar dichos productos. En el convenio se establecen unos cupos para el ingreso, que debe estar amparado por una licencia de importación. En el decreto 3803 de Octubre 31 del 2006 se especifican los requisitos del registro de importación para determinados productos, que incluye al acpm y la gasolina. Se requiere un visto bueno del Ministerio de Minas y Energía, previo a la aprobación de la licencia de importación. La licencia de importación es aprobada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En general los productos que requieren visto bueno previo a la licencia de importación son: los de consumo animal y vegetal suministrado por el INVIMA e ICA, como en el caso de las grandes importaciones de arroz de Venezuela el año pasado. También requieren una revisión previa los que necesitan un control sanitario de salud humana, vegetal y animal, los que cumplen un reglamento técnico, como el caso de los juguetes de Matel en Diciembre pasado, que por el escándalo generado por el plomo que contenían algunos productos, se les exigió un registro técnico.

Otros productos que necesitan registro de importación son recursos pesqueros, equipos de vigilancia y seguridad privada, isótopos radiactivos y material radiactivo, prendas de uso privativo de la fuerza pública e hidrocarburos.

En el caso de la importación de vehículos de Venezuela, se requiere homologación vehicular. Esos vehículos deben pagar gravamen e IVA. Sin embargo, si el vehículo fue producido en Venezuela, se puede excepcionar el gravamen arancelario con la expedición de un Documento llamado "Certificado de Origen", expedido por la entidad correspondiente, y se pagaría solamente el IVA, que dependería del modelo del vehículo y de la capacidad, oscilando entre el 16% y el 35%. Tienen que traer certificado de importación.

Por el lado del Pacto Andino que agrupa a Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador (Venezuela aunque manifestó que ya no quería pertenecer al Pacto Andino, tiene un plazo de 5 años para no estar definitivamente incluido dentro del mismo) se han realizado diversos tipos de negociaciones. La importación de arroz el año pasado requirió un esfuerzo especial, se requirió para el ingreso del mismo una licencia, visto bueno del ICA, aprobación del Ministerio de Agricultura, se especificó un tonelaje tope.

En cuanto a los limitantes que ha mermado el flujo de la actividad comercial con Venezuela en el último año, están los problemas políticos entre los dos países, a pesar de los grandes avances logrados en los últimos meses. Un ejemplo claro de

ello, es la disminución en el ingreso de gasolina y acpm en el transcurso de los últimos tres meses, afectando el consumo de todos los productos.

Anteriormente estos productos se traían a través de la cooperativa AYATAWACOOP, que la distribuía a todas las gasolineras de la ciudad. Actualmente se utiliza la gasolina nacional que llega aprovisionada en los carros autorizados.

La resolución 1106 del 1 de Febrero del 2008 establece que para la entrada de comestibles y víveres por Paraguachón, se establecen unos contingentes o toneladas, para que entren por un semestre la cantidad asignada: 200 toneladas de preparación de alimento para bebé, 5.484 toneladas de arroz, 1.750 toneladas de harina de trigo, 1.500 toneladas de harina de maíz, 3.834 toneladas de azúcar, 1.093 toneladas de aceite, 500 toneladas de preparación a base de cereales, 150 toneladas de salsa, 2 toneladas de sazónadores, 500 toneladas de pollo sin trozar refrigerados o congelados, 20.000 docenas de huevo, 3.000.000 de rollos de papel higiénico normal, 300 toneladas de jabón de tocador, 400 toneladas de barra de lavar, 400 toneladas de jabón en polvo, 80.000 galones de crema dental o su equivalente, 80.000 galones de champú. Por Puerto Nuevo, se emitió la resolución 1353 del 11 de Febrero del 2008, que incluye los mismos cupos, pero en este caso, con países básicamente de Centroamérica. La comercialización de estos productos, es manejado en su mayoría por indígenas wayuu de Venezuela y de Colombia, y se introducen al país a través de las cooperativas destinadas para tal fin.

❖ ¿Cuál es la situación actual?

Existe un poco restricción en cuanto a zapatos, llantas, licores, gasolina y acpm. En cuanto a éstos últimos, existe un acuerdo entre ECOPETROL y PDVSA, parece ser, aunque no estoy muy enterada, que van autorizar el ingreso de los mismos por cupos.

❖ ¿Cuáles son las principales prohibiciones? ¿A qué productos afecta?

Las que ya te mencioné en cuanto al whisky, y las de calzado y llantas que son operaciones que se realizan cada 6 meses.

- ❖ ¿Hay productos con algún tratamiento especial? ¿En qué consiste?

Llantas, whisky y zapatos. Ya expliqué en que consistía el tipo de tratamiento. En cuanto a los textiles, parece ser que la DIAN le dio unas posiciones arancelarias para que puedan importarse por Puerto Nuevo, aunque no puedo decirte con seguridad porque no he visto esta norma, pero parece ser que están fijando los contingentes.

Por Venezuela ha ingresado mucho comestible como coco, aguacate, arroz que deben tener registro de importación y el aval del ICA. Ha ingresado además por la misma vía bolsas plásticas, sillas, mesas, varillas y materiales para la construcción.

De Colombia se exporta gran cantidad de golosinas: galletas, dulces de Colombia, café. El gobierno prohibió la exportación de ganado en pie vacuno, pero se exporta carne.

- ❖ ¿Se aplican las mismas medidas en zonas aduaneras especiales o zonas de frontera de otros municipios?

En Cúcuta existe el mismo sistema en cuanto a la importación de vehículos, en San Andrés y Providencia también existe tratamiento preferencial, aunque no he profundizado el tema.

Adicionalmente existe un tratamiento especial de Zonas Francas, en Barranquilla, Cali y Bogotá, donde se importan materias primas, se le da valor agregado al bien y después se exporta. El Estado subsidia la exportación. La Zona Franca es como si fuera un territorio extranjero dentro del mismo territorio, aquí no se paga impuestos. Es similar a una zona de acopio.

- ❖ ¿Cuáles son los principales productos decomisados? ¿hacia qué rutas específicamente? ¿el ingreso libre de los mismos al municipio, es permitido? ¿cómo es el manejo de estos productos?

La POLFA (Policía Fiscal Aduanera) decomisa en gran cantidad gasolina, acpm, arroz, equipos tecnológicos como computadores. Cuando se decomisa, hay unos porcentajes que pueden pagarse para recuperar la mercancía, puede ser del 20%, el 50% o el 75%, según el tiempo que se deje pasar a la DIAN en posesión de los artículos.

Las personas que llevan zapatos para el interior deben acogerse a los precios indicativos, y los productos que sean llevados a cualquiera de las ciudades del país, no pueden estar por debajo de estos precios indicativos sugeridos por la DIAN. Si los precios son de referencia, se da un parámetro inferior y uno superior, y dentro de ese rango deben moverse los precios.

En cuanto a electrodomésticos, se permiten 4 productos de la misma referencia, y si es de diferentes electrodomésticos, 12 unidades de la misma referencia.

- ❖ ¿Cómo es la aplicación de las normas para los productos traídos de Venezuela? ¿considera que existe el suficiente control?

La franja entre Colombia y Venezuela es bastante amplia, y es complicado aplicar el control en todas las zonas. El control se hace en Paraguachón, en la oficina de exportaciones, hay tránsito aduanero y carga, todo manejado por la DIAN; del resto le queda muy difícil a la DIAN utilizar a la POLFA para toda la franja.

A.1.2. ADMINISTRADOR DE LA DIAN SECCIONAL MAICAO: Mayor José Reynel Ramírez Soto.

- ❖ ¿Qué normas y decretos se están aplicando actualmente en esta zona, con respecto a la comercialización de los diferentes productos? ¿Qué limitantes ha tenido la aplicación de la misma?

El Régimen Especial Aduanero reglamentado a través del decreto 1201 del año 2007 es el que se aplica en la actualidad. En términos generales la gente acata la aplicación del decreto, aunque por costumbre y situación geográfica se presentan algunos inconvenientes que se solucionan poco a poco.

- ❖ ¿Cuáles son las principales prohibiciones? ¿A qué productos afecta?

En estos momentos está habilitado Puerto Nuevo, por donde entran mercancías procedentes de Aruba y Panamá. La mercancía prohibida son los químicos, armamento, drogas (narcóticos), medicamentos, y los demás establecidos por la ley.

- ❖ ¿Cómo ha sido la relación con los comerciantes, en el sentido del acatamiento de las normas? ¿Cómo ha sido el manejo del orden público ante los decomisos?

Maicao ha cambiado muchos desde al año 2005 en adelante, ya que la gente se encuentra en el ambiente de la legalidad, claro está que hay algunos inconvenientes porque determinadas personas quieren ingresar contrabando al territorio nacional, pero para eso están los controles donde nosotros ejercemos completamente el rigor de la ley para evitar que se de esta situación, sin embargo, en términos generales el comportamiento de la gente ha sido muy bueno.

- ❖ Respecto a las nuevas restricciones que hay a nivel de los licores, ¿cómo se ha manejado la situación?

Aquí tenemos el decreto 2270 que rige a partir del 1 de Julio del presente año, y en estos momentos se prohíbe el ingreso de whisky si no cumple algunos requisitos especiales que la misma DIAN ha expuesto, donde los importadores deben cumplir con unas normas técnicas en el sello de cada una de las botellas y se está a la espera de que ellos apliquen lo establecido en el decreto.

- ❖ ¿Hay productos con algún tratamiento especial? ¿En qué consiste?

Si claro, hay cuatro productos, entre esos están las llantas, que tenía prohibido el ingreso, pero se habilitó por medio de una cooperativa, lo mismo los zapatos y así mismo están las telas que próximamente van a ingresar. Se asignarán unos cupos determinados para estos productos.

- ❖ ¿Cuáles son los principales productos decomisados? ¿hacia qué rutas específicamente?

Por Puerto Nuevo no tenemos inconvenientes porque los controles son fuertes, el problema está en las trochas que limitan con el vecino país de Venezuela, hay más o menos de 70 a 80 trochas; son difíciles de controlar, pero cuando los contrabandistas caen allí, se les aprehenden muchos alimentos, perecederos, zapatos, confecciones; y en general gran variedad de productos.

- ❖ ¿Cómo es el control de los productos traídos de Venezuela?

Una persona que llega como turista, tiene derecho a US 1.500, como suma total de los elementos que trae.

A.1.3. EX-DIRECTORA DE CODECMA (Corporación de Desarrollo Cívico y Comercial de Maicao): Mara Ortega Acuña

Abogada Especializada en Derecho Laboral y Relaciones Industriales, Estudios Especializados en Comercio Exterior, Asesora y Consultora en Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure y Legislación de Fronteras.

Mara Ortega Acuña



- ❖ ¿Cómo ha sido la evolución del comercio en el municipio de Maicao en los últimos años? ¿Cómo ha afectado la legislación en todo este proceso?

Nosotros distinguimos tres etapas: una primera etapa que se desarrolla entre el año 1.935 y el año 1.940; el año 1.935 significa para La Guajira la vinculación del departamento al resto del territorio nacional. Por primera vez un gobierno, el de López Pumarejo hace actos de soberanía en la Península. Se crea el municipio de Uribe como capital de La Guajira, y se establece en Bahía Tucacas el puerto libre de Puerto López, que tuvo vigencia del año 1.935 al año 1.940. Esta es la primera etapa del desarrollo del comercio, ya que en el puerto libre se creaba una zona especial con todos los regímenes en forma integral, y estaba ubicada de la margen derecha del río Rancherías hasta Punta Gallinas.

De 1.940 al año 1.992 quedamos en un vacío jurídico, y de allí nace la leyenda del contrabando en La Guajira, que en realidad fue muy cierta, por la falta de legislación. Sin embargo, los habitantes de la Península siguieron viviendo del comercio de mercancías extranjeras que venían provenientes de Aruba, Curazao y

Panamá, y de todos los puertos del mundo. Esta es la segunda etapa que nosotros denominamos de pleno contrabando.

A partir del año 1.992 con el decreto 1706 se crea la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, que involucra los tres municipios, hasta la fecha. Con esta zona que en la actualidad lleva 16 años de existencia, nosotros hemos entrado en un proceso de formalización y organización de la actividad comercial, al punto que en este momento la DIAN reporta por Bahía Portete y los puertos de ingreso autorizados, cero contrabando en el ingreso de las mercancías.

- ❖ ¿Cómo ha afectado toda esta evolución de la legislación en la vida de los habitantes de Maicao, que siempre han vivido de la actividad comercial?

Nosotros pensamos que ha habido afectación positiva, pero también negativa, en la medida en que se ha vulnerado la cultura de los indígenas wayuu, que son los dueños ancestrales de este territorio, y que tienen dentro de su acervo y universo cultural la concepción que el territorio del ellos, no es solamente lo que corresponde al departamento de La Guajira en el estado colombiano, sino que además involucra los municipios de Páez, Mara y alguna parte del municipio de Maracaibo en Venezuela, y ese es todo su territorio; luego ellos conciben que su tránsito por este territorio debe ser libre y no deber estar sujeto a ninguna otra ley diferente a la de ellos. Obviamente en este punto de vista, la legislación tanto colombiana como venezolana, les ha hecho una afectación negativa.

Dentro de la afectación positiva de la que hablamos, encontramos que se ha mejorado en el esquema de trabajo, las personas pueden trabajar de manera libre, sin el temor que producía el hecho de estar por fuera de la legalidad, en las épocas aciagas de las que hablamos del año 1.940 al año 1.992. La Guajira se distinguía porque los comerciantes eran aventureros y los enfrentamientos con las autoridades era permanente cuando se arriesgaban a ingresar mercancías al territorio, o entre ellos mismos como consecuencia de sus competencias comerciales, los obligaba a permanecer siempre armados. Esta situación se acabó, ya tenemos un comercio bastante organizado y obviamente con algunos

inconvenientes que se generan de todo orden, pero la situación es bastante positiva.

Ahora, si nosotros analizamos que ha pasado entre de aquel comercio voluminoso y grande que había en épocas pasadas y este, pues nosotros lo asumimos también como una consecuencia de incursionar, estar dentro del mundo globalizado, en donde viene todo encadenado, lo que pasa en la China afecta a La Guajira, o lo que pase en Australia igualmente afecta, o lo que pasa en Estados Unidos. De manera que si encontramos que el mundo en 20 años hacia acá está con unas depresiones económicas casi permanentes, obviamente nosotros tenemos ese impacto; y de alguna manera también en el diario vivir nuestro, también surte efecto. Tenemos por ejemplo, que la crisis venezolana del año 1.984 acabó con el comercio de Maicao, porque pasar un bolívar de \$16 a \$4 en ese momento, o ahora a 50 centavos, desmejoró las ganancias y disminuyó el interés que podía generar esta zona como zona de comercio; pero igual la apertura económica en Colombia también nos afectó porque Colombia se volvió un gran puerto de ingreso de mercancías importadas, que era una actividad casi exclusiva de nosotros antes del año 1.990, todo el mundo venía a comprar a Maicao. Los San Andresitos por ejemplo, venían a comprar a Maicao, nosotros teníamos grandes compradores en el territorio nacional, y ya desde la Apertura Económica, las personas salen a comprar a Panamá, a Miami o a otros puertos sin que haya ninguna restricción, y ya a estas alturas, las diferencias de precios no son ostensibles, que sean de beneficio para los comerciantes que puedan venir.

❖ ¿Cómo ha sido ese proceso de concertación con el Estado?

Como en todo proceso, nosotros inicialmente la única forma para exigirle al Estado para que mirara hacia acá, hacia nuestro territorio, era por medio de la protesta violenta, y esto nos llevó a tres paros cívicos, que hicimos entre los años 1.995 y 2.000. Nosotros creemos que en primera instancia, el gobierno no acudió al llamado nuestro, a pesar de que estábamos exigiendo el reconocimiento a nuestra actividad económica, cultural desde la época de la Colonia, o nuestra única actividad económica dentro de una Guajira que no es que sea desértica, sino que

no tiene agua, y en la medida en que no haya servicios públicos, tampoco hay desarrollo; si no teníamos nada diferente a hacer que el comercio, el gobierno debía regularlo, pero no quitárnoslo, esa era la motivación de la protesta. Sin embargo, nos dábamos cuenta que el gobierno no nos atendía, y esto nos obligó en las tres oportunidades, a irnos al punto de Cuatro Vías, donde está ubicado parte del riel que lleva el carbón hacia la Alta Guajira, impidiendo el tráfico de carbón, luego esta era la motivación que recibía el gobierno para venir a atender nuestros llamados. Nosotros hemos resentido siempre eso, pero éstas son épocas que ya pasaron.

Hemos llegado a unos procesos de concertación con el gobierno desde esa época, tenemos como producto de dicha concertación el decreto 1197 que fue la primera modificación que sufrió el decreto 2685, que es el Estatuto Aduanero, que fue expedido en Diciembre de 1.999 para entrar a regir en Julio del 2.000; y nuestro decreto, el 1197 se produjo en Mayo del 2.000 para entrar a regir en la misma fecha del 2685. También como producto de esas protestas tenemos la ley 677 del 2.001 que crea el impuesto único al ingreso de las mercancías que se introduzcan por Bahía Portete, y que ahora está en el orden del 4% del valor FOB de ellas, tenemos la ley 1087 que es modificatoria de esta, en donde se regula el tema del impuesto y además se establece de manera clara que el 10% de ese ingreso debe ser invertido en el puerto de Bahía Portete, para su recuperación económica y social. Nosotros consideramos que toda la reglamentación de estas leyes y decretos es producto de la concertación que hemos tenido permanentemente con el gobierno nacional.

El último caso que tenemos es el decreto 2270 que regula la importación de licores al país, y que pese a lo que habíamos estado conversando con el gobierno, ellos se apresuran y por no respetar los procesos de concertación, no solamente con nosotros acá en La Guajira, sino con otras agremiaciones de importadores en el país, a la postre este decreto va a ser derogado. En el momento está para su modificación, pero el decreto va a ser derogado, porque incluso, este decreto es violatorio a acuerdos internacionales, que tiene el gobierno con la Organización Mundial de Comercio. Entonces, el gobierno tendrá que recogerlo.

Este análisis es para mostrar un poco el grado de madurez que hemos alcanzado en el proceso de formalización de nuestro comercio, desde la época de los paros cívicos y las protestas que se daban de manera espontánea por parte de la comunidad que veía vulnerados sus derechos, hasta este momento en el que nosotros estamos sentados en la mesa de negociación no sólo con el gobierno, sino que también se nos involucra con los grandes gremios importadores del país.

- ❖ ¿Qué perspectivas puede tener el municipio para los próximos años en materia comercial?

Nosotros estamos en este momento evaluando la conveniencia de tener o no un Régimen Aduanero Especial, porque tenemos claro que para que pueda funcionar una actividad comercial como es la nuestra, tiene que tener algunas otras normas especiales. Entonces nosotros no tenemos Norma Tributaria Especial, no tenemos Normas Fiscales Especiales, No hay Normas Cambiarias Especiales, sino únicamente un Régimen Aduanero Especial, lo demás todo es del orden ordinario. Esto en algunos momentos de los procesos genera choques entre las normas, y los usuarios tienen inconvenientes al momento de utilizar la ley. Nosotros sentimos, por ejemplo, que el gobierno nos dice que para poder importar productos de cualquier parte del mundo tenemos que estar organizados en cooperativas. En Maicao solamente hay cinco actualmente, en relación con llantas, calzado y alimentos, es decir, que nosotros no somos 200 o 300 comerciantes importadores, sino los que aparecen registrados.

El gobierno tiene montado desde el año 2.003 un esquema para habilitar el puerto de Bahía Portete para el ingreso de cierto tipo de mercancías: llantas, textiles, calzado y alimentos. Solamente puede hacerse a través de asociaciones o cooperativas de comerciantes. Esto obligó a que los comerciantes se asociaran en contra de su voluntad como cooperativas o asociaciones, a través de unos esquemas que son atípicos dentro de las actividades comerciales; porque si yo me asocio como sociedad anónima por ejemplo, con ánimo de lucro, estoy dentro del esquema de la sociedad comercial, pero si me asocio como cooperativa, no estoy buscando el lucro, que es lo que busca todo comerciante, sino que estoy buscando

un bien común para los socios o cooperados. Lo mismo, las asociaciones sin ánimo de lucro. Estas cooperativas vienen funcionando, hacen toda la operación comercial, pero el resultado no es el que se espera de una cooperativa, o sea el bien social. Sólo se utiliza el esquema, para que el gobierno pueda hacer control. Esto genera inconvenientes al momento de cumplir con las normas, ya que se viene cumpliendo estrictamente con lo aduanero, lo cambiario y lo fiscal, pero la pregunta es ¿se vienen cumpliendo con las normas cooperativas?, la respuesta es no, ¿se vienen cumpliendo con las normas de las asociaciones sin ánimo de lucro? no. De manera que esta situación hay que revisarla.

Este tipo de limitantes para el ejercicio del comercio, se nos convierte en una especie de techo, no podemos crecer ni avanzar en el hecho de ser competitivos. Por ejemplo, ya en La Guajira tenemos la presencia de los Hipermercados, están los proyectos del Éxito, el Carrefour y la Olímpica ejecutándose en Riohacha, es posible que para Maicao en el próxima año tengamos uno de estos Megalmacenes. ¿Cómo vamos nosotros a competir con estos almacenes? ¿Cómo nos vamos a preparar para poder ser competitivos frente a ellos, bajo estos esquemas?

Nosotros en estos momentos, estamos pensando sobre la conveniencia o no de permanecer con Regímenes Aduaneros Especiales, que es diferente a lo que nos ofrece la Ley de Fronteras. Esta ley, que es desarrollo constitucional y además la ejecución del artículo 11 de la Ley Séptima del año 1.991, y que es considerada la Ley Marco de Comercio Exterior, permite que en estas zonas se creen regímenes aduaneros, cambiarios, fiscales y tributarios, con el fin de generar desarrollo en las mismas, porque se entiende a las zonas de frontera como zonas marginales dentro del desarrollo del país; esto debido a que Colombia tiene una conformación centralista que ha dejado a las fronteras como si fuera un monte, para que se desarrollen como puedan.

Fronteras atípicas puede considerarse a Cúcuta, y esta ciudad no se desarrolla como una frontera, sino como una Región Andina entre el Táchira y Norte de Santander, pero no con el estereotipo de todas las fronteras. Los demás territorios

de fronteras somos dentro del contexto nacional, subdesarrollados. De pronto después de Cúcuta viene Maicao, entonces nosotros consideramos que aquí tenemos que estar pensando ya no en mantenernos en un Régimen Aduanero especial, sino trascender hacia una legislación de mayor peso, de mayor integralidad que nos permita realmente generar desarrollo no solamente comercial, porque permanecer en el comercio como el sector terciario de la economía, sin tener sustento en el sector primario, en la agroproducción o agroindustria, o en la industria en si, nos conduce a seguir siendo una economía débil. Lo que pasa en Venezuela nos afecta enseguida y las políticas que apliquen en Colombia también nos afecta, nosotros no somos capaces de sostenernos.

De esta forma estamos mirando en este proceso reforma que se le hace a la Ley de Fronteras, como nos involucramos por ejemplo a nivel de infraestructura, entonces estamos haciendo los llamados para que Maicao se convierta en su condición de área de frontera en un importante Puerto Seco en el norte de Colombia, que serviría para la organización logística de las mercancías que van por toda la Comunidad Andina, pero igual para utilizar el Caribe a través del Puerto de Maracaibo, que es un puerto bien importante.

Nosotros tenemos un aeropuerto que está a 20 minutos de las Antillas Holandesas, que es la entrada a Europa. Maicao cuenta en estos momentos con 1 hospital y 5 clínicas, que en 5 años nos tendrá ubicado como un gran Centro de Salud Especializada en el Norte de Colombia. De manera que ya se está pensando en una Facultad de Medicina y en vender servicios especializados para Centroamérica y las Antillas, es decir utilizar vuelos charters para ofrecer turismo en salud especializada. Convertirnos de pronto en una zona franca de impuestos para este tipo de servicios. Un europeo que venga, llega en 20 minutos de Aruba o Curazao a La Guajira, se opera, y al día siguiente se va, los costos seguramente se le reducen ampliamente. En términos generales pensamos que aquí hay que generar otro tipo de economía, es decir fundamentarla en otro tipo de actividades que nos permita ser más sostenibles, y garantizar ante todo desarrollo socioeconómico, porque el comercio aunque genera desarrollo, este es muy superficial.

Al principio de la década de los 70, cuando comenzó esa gran bonanza en La Guajira, Maicao carecía de acueducto, alcantarillado, de luz, de calles pavimentadas; vivíamos en el horror, pero también se veían las grandes cantidades de dinero en los bancos, y la gente con gran capacidad económica, resolvía su problema individualmente: hacían un pozo en su casa, fabricaban albercas, compraban su planta de luz, pavimentaban incluso el frente de su casa, y no había un desarrollo colectivo. Esa individualidad en el nacer de Maicao se quedó pegado en nuestro universo, y todavía encontramos comportamientos muy individualistas que no permiten generar desarrollo equitativo en Maicao, por lo tanto aquí encontramos inequidad, exclusión; y nos atrevemos a decir que de 160.000 habitantes, el 60% vive en condiciones de pobreza. La muestra es que el Programa de Acción Social, el paternalismo y asistencialismo son de cobertura cada vez más amplia. En Maicao la gente que pide al estado o al particular es cada vez mayor, y los que trabajamos para generar recursos estamos en menor cantidad.

- ❖ ¿Qué tan involucrado ha estado Maicao en todos los proyectos acordados con otros países, especialmente los que se están desarrollando con Venezuela?

Desafortunadamente nosotros tenemos que reconocer que todo este tipo de proyectos que se desarrollan entre Colombia y Venezuela siguen teniendo el mismo esquema: Caracas – Bogotá, las fronteras no existen. Un ejemplo patético es que la reunión que uno en Chuchupa el año pasado para la inauguración del gasoducto en Junio, estuvieron presentes los presidentes Chávez, Correa y Uribe con sus respectivos gabinetes, y el gobernador de La Guajira era un invitado, no era un miembro de la Mesa de Honor. Entonces nosotros pensamos que la institucionalidad local está desconocida, no solamente porque los gobiernos nos ven a nosotros como ciudadanos de tercera, sino porque la legislación tampoco lo permite. Estas son cosas que se dan en alto nivel, y acá en el nivel nuestro según la Ley de Fronteras, solamente tenemos posibilidad de relacionarnos de manera horizontal, es decir, el alcalde de Maicao se puede relacionar con el alcalde de Páez, el gobernador de La Guajira con el gobernador del Estado Zulia. Sin embargo estas relaciones horizontales que ellos realicen, tienen que estar

avaladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Entonces eso se convierte en un nudo gordiano que no es posible desatar de manera sencilla, y desestimula cualquier intento de hacer cosas en común.

Nosotros hemos venido proponiéndoles a los gobiernos locales que miren proyectos productivos en el sector agrícola de manera conjunta. En el año 2.000 la comunidad organizada de comerciantes miembros de CODECMA, que nos hemos convertido en los líderes que estamos jalando permanentemente el desarrollo y que generamos algunos compromisos con la institucionalidad (gobernador, senadores, representantes), para que se conviertan en nuestro punto de apoyo, propiciamos un proceso de paz entre dos comunidades indígenas, una en Colombia y otra en Venezuela, que estaban apostadas en la frontera, y estaban en guerra. La comunidad de comerciantes afectada por esa situación de hostilidad que había entre los miembros de estas familias, y que había generado una cantidad de muertos y atentados que hacían imposible la vida en la ciudad, se comprometió en este proceso, logramos la reconciliación y nos comprometimos además en organizar un proyecto productivo en esa región, a efecto de que no hubiese tanta gente desocupada y se bajaran los niveles de delincuencia, puesto que con esto podríamos garantizar el libre tránsito de nuestro comercio. A pesar de ello, no fue posible que los gobiernos locales, departamentales y estatales con el Zulia se pusieran de acuerdo en cómo podrían ellos de manera conjunta generar estos procesos. Luego eso, quedó allí, y es una lástima porque nosotros vimos que los inconvenientes no eran sólo personales de estos líderes nuestro, sino que también la ley nos genera inconvenientes.

De ahí que nosotros en este momento, que estamos en un proceso de reforma de la Ley de Fronteras, estemos proponiendo mayor autonomía para los gobernantes locales en relación con el tema de la cooperación binacional en relación con los servicios públicos, medio ambiente y desarrollo comunitario, que son los tres pilares del desarrollo local.

- ❖ ¿Quisiera agregar algo más para complementar toda esta visión detallada de la vida económica de La Guajira?

Quisiera hacerles una recomendación, nosotros hemos estado participando en muchísimas investigaciones de la Universidad del Norte, de la Universidad de Antioquia, de varias Universidades de Bogotá; vienen a Maicao, nos miran, nos examinan, miran nuestra legislación, se llevan cantidades de insumos, pero nunca nos hemos visto favorecidos por esas investigaciones. O sea, como nos ayudan a nosotros a trascender de esto. Nosotros casi hemos hecho las cosas por la experiencia, pero se requiere más apoyo institucional, más investigación que nos permita a nosotros direccionar el desarrollo; porque de pronto no estamos equivocando, y estemos utilizando unos esquemas que ya son obsoletos o que no son convenientes.

La Guajira tiene una posición geoestratégica importantísima. Todas las penínsulas en el mundo, son foco de desarrollo, tenemos Holanda, en España, La Florida; la península es clave para el desarrollo. Sin embargo la Guajira no ha podido porque tiene el inconveniente de que es un territorio indígena en la parte Norte, y no sabemos si eso es un obstáculo o una ventaja; tenemos ahora el inconveniente de estar ahora con un vecino que el gobierno actual que tenemos no le parece conveniente. La única posibilidad que ha utilizado nuestro departamento para generar comercio a ultramar ha sido relacionado con el narcotráfico y eso nos estigmatiza.

Tenemos 350 Km² de costa en el Mar Caribe, una posición como dice una canción vallenata: "No se porque La Guajira se mete al océano así", es imponente, una presencia en el Mar Caribe cerca de Panamá, a las Antillas y no aprovecharla. Entonces por qué el gobierno no mira a La Guajira como un polo de desarrollo, pero que nos involucren. No queremos ser un polo de desarrollo para que nos utilicen, por ejemplo Puerto Brisa en Dibulla es un proyecto privado, que aunque va a generar empleo, es un enclave; ¿Qué es el carbón? Es un importante proyecto minero, segundo en el mundo, pero es un enclave; la EPM tiene un importante proyecto de energía eólica, producción de energía barata y limpia, pero no deja de ser un proyecto aislado de la comunidad, o sea, no nos involucran. Nosotros no vemos cómo el gobierno nos puede ayudar a involucrarnos positivamente en los proyectos, no solamente como mano de obra no calificada, porque no somos manos de obra calificada en ninguno de esos proyectos.

La recomendación que les haría en esta investigación es que hagan énfasis en cuál podría ser nuestro modelo de desarrollo al corto y mediano plazo, porque realmente nosotros vemos probabilidades ahora, pero si estamos en lo cierto, no lo sabemos porque no hay ningún respaldo investigativo académico de una universidad que nos diga a nosotros por aquí es, y que el gobierno respete y nosotros podamos defender. Nosotros lo hacemos más por inercia que por experiencia, más por ganas que porque realmente tengamos fundamento.

A.1.4. COMERCIANTE: Samira Yassin. Almacén El Vallenato. Venta de Electrodomésticos y Cacharrería en General.

- ❖ ¿Cuál ha sido la evolución de su negocio desde su creación?

Yo tengo 10 años con un establecimiento comercial. Puedo decirte que los primeros 4 años fueron muy productivos, o sea, había un margen de venta agotador. No alcanzábamos a atender el público, muchos clientes se rechazaban, por falta de pronto de personal para atender, porque era mucho el flujo de clientes que llegaban.

- ❖ ¿De qué años estamos hablando?

Del año 1.998 aproximadamente. Eran muchos merqueros que venían de afuera, que nosotros los comerciantes que somos distribuidores de los mayoristas acá, teníamos la oportunidad de venderles a esos merqueros.

- ❖ ¿Qué tipo de crecimiento ha tenido su negocio?

La rentabilidad del negocio más bien ha decrecido. Ese es un punto que yo he llevado siempre a varias reuniones que se hacen sobre el comercio de Maicao. En años anteriores como te decía, el flujo de merqueros de Barranquilla, de otras ciudades del país, incluso clientes del sur de Colombia, era abundante. Teníamos clientes a los que despachamos o ellos venían a buscar las mercancías.

Con los cambios que ha dado el gobierno, la implantación de diversos sistemas de legalización, acostumbrarse Maicao a todo ese proceso, era difícil. Sin embargo, lo estamos logrando, los comerciantes ya se organizaron en cuanto a la parte contable, en cuanto a la parte de pagar impuestos, pero ya a ningún merquero le amerita venir desde sus ciudades a comprar las mercancías, no es productivo para ellos, porque encuentran que en otras ciudades como por ejemplo, Barranquilla, que es un puerto, encuentran artículos más económicos que acá. Personas que desde Bogotá venían a hacer sus compras, ya no lo consideran necesario, ya que por el puerto de Urabá están entrando muchos artículos. Entonces a eso se debe el decaimiento de Maicao.

Se hablaba antes de que éramos grandes distribuidores, de los importadores de mercancías, ellos de tanto personal que venía a comprar, contaban con distribuidores como nosotros, que abastecíamos a todas las personas que ellos no alcanzaban a venderles. Pero ya no, Maicao ya no es la “Vitrina Comercial” tentativa para que el merquero venga, ni siquiera el turista.

- ❖ ¿Cómo considera que debe ser el tratamiento que debe recibir el municipio, teniendo en cuenta que es zona de frontera?

Es difícil que Maicao retorne a lo que era antes, esa “Vitrina Comercial”, que todo el mundo tenía la ilusión de venir a comprar a Maicao, era como entrar a un centro comercial, donde entras y ves variedades, donde tú no sales hasta suplir todas tus necesidades, si querías electrodomésticos los conseguías a buen precio, si querías productos del hogar, encontrabas toda la variedad y te ibas de Maicao cargado a la ciudad de donde venías. Pero venir de otra ciudad, de pronto a conseguir calzado o ciertos artículos, las personas sacan un presupuesto y dicen que si vienen a adquirir sólo dos productos, y el resto debe comprarse en otro lado, no amerita el viaje.

- ❖ ¿Se sienten en desventaja con respecto a otras zonas del país?

Si, ya incluso tampoco hay flujos de venezolanos que anteriormente llevaban grandes cantidades de mercancías: electrodomésticos, perfume, sábanas, y ya no hay variedad. Y si tú observas desde la mañana son pocas las calles comerciales que se están moviendo, y muchos son los locales que están cerrados. Incluso, existe un dato muy bueno que poseen un grupo de comerciantes que tienen una asociación de importadores de calzado, que fue expuesta en una reunión donde vino el gobernador, el Doctor Jorge Pérez, donde mostraron cifras de almacenes cerrados y el número de empleados que quedaron cesantes por cada almacén. Si tú analizas el problema que hubo con los textiles, que no entraron a Maicao durante 8 años, porque según el gobierno, perjudicaba a la producción nacional concentrada en Medellín; y ahora vemos la crisis de Fabricato, entonces puede verse claramente que Maicao no tenía nada que ver con el deterioro de las confecciones en el país. Era algo que se estaba dando por el comportamiento del sector.

❖ ¿Consideraría la posibilidad de iniciar su negocio en otro lado?

Cuando ya uno tiene su arraigo en una parte, ya te comenté que tengo diez años de estar acá, es difícil, ya no tengo el espíritu aventurero de mudarme, aunque hay muchos que si, que emigraron, que tuvieron la facilidad de pronto y el capital económico para ir y probar suerte en otro lado. Yo decidí quedarme aquí y arrancar nuevamente, siempre estamos luchando y esperando que haya ciertos cambios acá en el comercio de Maicao, y preparándonos, porque es que Maicao se está preparando lentamente y eso lo estamos sufriendo los comerciantes y los que decidimos quedarnos acá.

A.1.5. COMERCIANTE: Elizabeth Pérez Hernández. Almacén Mary Mar. Venta de Whisky y Licores en general.

Almacén Mary Mar. Venta de Whisky



- ❖ ¿Cómo ha sido la evolución de su negocio en las diferentes épocas del desarrollo comercial de Maicao?

Debo reconocer que ahora que estamos legales, las utilidades son más bajas que cuando estábamos de ilegales. Porque en aquellas épocas no había que pagar tantos impuestos y no se estaban restringiendo tantas cosas. Ahora nos sentimos muy presionados y existen una cantidad de gastos, pienso que antes se trabajaba mejor.

- ❖ ¿Existe alguna posibilidad de que trabajando dentro de la legalidad se sientan ustedes menos presionados?

En esas estamos, pero desafortunadamente el gobierno nos tiene a nosotros un poco olvidados, y es que estamos en una parte donde prácticamente estamos fuera de la civilización, y entonces nos atacan fácilmente; por ejemplo el gremio de los importadores de allá del interior, nos dan muy duro, siempre toman la mejor parte para ellos y a nosotros nos catalogan como los contrabandistas, pero ahí estamos luchando porque aunque queremos someternos a lo que el gobierno quiere, necesitamos que tengan en cuenta que en Maicao no hay fuentes de trabajo, no tenemos industrias, no hay otra fuente diferente a la que ya conocemos, por eso precisamente se nos dio a Uribia, Maicao y Manaure una prioridad como zona especial.

- ❖ Teniendo en cuenta que su negocio es de venta de licores, ¿cómo están haciendo con el nuevo decreto que impone nuevos requisitos para la importación de los mismos?

Ahorita mismo las importaciones están paralizadas en todo el país, precisamente porque nos están exigiendo una serie de requisitos que nosotros no podemos cumplir, y estamos a la espera de la solución respecto a ese decreto. Por el momento, tenemos una prórroga hasta el 30 de Septiembre para poder salir de las mercancías que tenemos en existencia, y no sabemos que vaya a pasar de aquí a esa fecha. Estamos a la espera de eso, que el gobierno saque un nuevo decreto.

- ❖ ¿Cómo considera que debe ser el tratamiento que debe recibir el municipio de Maicao, teniendo en cuenta que es zona de frontera?

Debería ser especial como lo dice el decreto 1201, que no lo han tenido en cuenta.

- ❖ ¿Se sienten en desventaja con relación a otros importadores de diferentes zonas del país?

La verdad sí, incluso los mayores contrabandistas están en el puerto de Buenaventura, y por allá se mueven volúmenes muchísimo más altos que por acá, pero, “como el que tiene el palito, da con él” a ellos no le prestan atención. A

nosotros acá que ya no estamos en la ilegalidad, nos ponen cualquier tipo de restricciones que nos perjudican cada vez más.

❖ ¿Qué perspectivas ve para su negocio en el futuro?

Cuando nuestro negocio inició era muy bueno, pero ahora como estoy viendo las cosas, no creo que pueda tener el crecimiento que esperábamos.

❖ ¿Han pensado en otro tipo de negocio diferente al de los licores?

Siempre se piensan en otros negocios, pero ahora tenemos la esperanza que se pueda resolver esta situación, porque siempre hemos vivido de esto y creemos que es lo que puede dar un poco más para poder sobrevivir.

A.2. DECRETO N° 1201 DEL 12-04-2007

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere los numerales 11 y 25 del Artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 63 de 1971, la Ley 7 de 1991, la Ley 677 de 2001, la Ley 1087 de 2006, y oído el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior

DECRETA

ARTÍCULO 1. Modifícase y adicionase el Título XII del Decreto 2685 de 1999, el cual quedará a í:

"TITULO XII

ZONA DE REGIMEN ADUANERO ESPECIAL DE MAICAO, URIBIA Y MANAURE

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 444. ZONA DE RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL. La Zona de Régimen Aduanero Especial que se desarrolla en el presente Título, estará conformada por los siguientes municipios: Maicao, Uribia y Manaure en el Departamento de la Guajira.

Las mercancías importadas a la Zona de Régimen Aduanero Especial estarán sujetas al pago de un impuesto de ingreso a la mercancía del cuatro por ciento (4%) liquidado sobre el valor en aduana de la misma, sin perjuicio de la aplicación del impuesto al consumo de

que trata la Ley 223 de 1995. Los beneficios aquí consagrados se aplicarán exclusivamente a las mercancías que se importen a la Zona por los lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

CAPITULO II

MERCANCÍAS QUE PUEDEN SER IMPORTADAS AL AMPARO DEL REGIMEN ADUANERO ESPECIAL

ARTICULO 445. MERCANCÍAS QUE PUEDEN IMPORTARSE AL AMPARO DEL RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL. Al amparo del Régimen Aduanero Especial se podrá importar toda clase de mercancías, con excepción de las que se señalan en el artículo 447 del presente Decreto.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá limitar la aplicación del presente Título a la importación de determinados bienes a la Zona de Régimen Aduanero Especial.

PARÁGRAFO 1. Para las mercancías que requieran certificado de sanidad, éste se entenderá homologado con el certificado sanitario del país de origen, salvo cuando se trate de alimentos, en cuyo caso será necesario acreditar el certificado de sanidad.

Para los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la Zona para ser destinados a terceros países, el certificado de sanidad se acreditará en la forma que establezca la autoridad competente nacional. .

PARÁGRAFO 2. Lo dispuesto en este artículo se aplicará, sin perjuicio de las importaciones de mercancías que se acojan al régimen ordinario que les confiere la libre disposición.

ARTICULO 446. IMPORTACION DE MAQUINARIA Y EQUIPOS. Las importaciones para uso exclusivo en la Zona de bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes, destinados a la construcción de obras públicas de infraestructura, obras para el desarrollo económico y social, así como los bienes de capital destinados al establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las existentes en la zona, estarán excluidos del impuesto de ingreso a la mercancía.

Los importadores que pretendan importar las mercancías de que trata el presente artículo deberán constituir una garantía bancaria o de compañía de seguros por el treinta por ciento (30%) del valor FOB de los bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes que se pretenda importar, y cuyo objeto será garantizar que los bienes importados sean destinados exclusivamente a los fines señalados en el inciso anterior.

Dicha garantía deberá constituirse por el término de un año y tres meses más, la cual podrá prorrogarse de acuerdo con las condiciones del proyecto. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, fijará mediante resolución los bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes que podrán ser objeto del tratamiento previsto en este artículo.

ARTICULO 447. MERCANCIAS QUE NO PUEDEN IMPORTARSE AL AMPARO DEL REGIMEN ADUANERO ESPECIAL. No pueden ser importadas al amparo del régimen aduanero especial armas, publicaciones que atenten contra la moral y las buenas costumbres, productos precursores en la elaboración de narcóticos, estupefacientes o drogas no autorizadas por el Ministerio de Protección Social, mercancías cuya importación se encuentre prohibida por el artículo 81 de la Constitución Política o por convenios internacionales a los que haya adherido o adhiera Colombia y mercancías que tengan restricciones legales o administrativas, salvo que se acredite el cumplimiento de los requisitos pertinentes.

Tampoco podrán ser importados al amparo del Régimen Aduanero Especial los vehículos comprendidos en los capítulos 86, 87, 88 Y 89 del Arancel de Aduanas, los cuales estarán gravados con los tributos aduaneros correspondientes y deberán someterse al régimen de importación ordinaria que les confiere la libre disposición.

CAPITULO III

INSCRIPCIÓN DE LOS COMERCIANTES E IMPORTADORES EN EL REGISTRO UNICO TRIBUTARIO E INSCRIPCIÓN DE NAVES

ARTICULO 448. INSCRIPCIÓN DE LOS COMERCIANTES E IMPORTADORES EN EL REGISTRO UNICO TRIBUTARIO. Los comerciantes domiciliados en la Zona de Régimen Aduanero Especial que comercialicen bienes de procedencia extranjera y los importadores de maquinaria y equipo de que trata el artículo 446 del presente Decreto, deberán inscribirse en el Registro Único Tributario identificando su condición.

Los comerciantes inscritos se encuentran obligados a llevar un registro del ingreso y salida de mercancías importadas, en los términos y condiciones que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ARTICULO 448-1. IMPORTADORES DE BIENES DE CAPITAL, MAQUINARIA Y EQUIPOS. Los importadores de bienes de capital, maquinaria y equipos inscritos en el Registro Único Tributario, deberán acreditar previamente a la realización de las importaciones, ante la División de Servicio al Comercio Exterior de la Administración Aduanera de la Jurisdicción, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 76 del presente Decreto y adjuntar los proyectos de obras públicas de infraestructura o de obras para el desarrollo económico y social, así como los proyectos de producción de bienes, cuando se trate de nuevas industrias o del ensanche de las existentes en la Zona.

ARTICULO 448-2. INSCRIPCIÓN DE NAVES Los transportadores que introduzcan mercancías a la Zona, deberán inscribir sus naves ante la Administración Aduanera de la Jurisdicción. Para tal efecto, además de cumplir los requisitos que establezca la Dirección General Marítima -DIMAR-, deberán presentar solicitud escrita a la División de Servicio al Comercio Exterior, acompañada de los siguientes documentos:

- a) Fotocopia del título de propiedad de la nave;
- b) Indicación del nombre, bandera y capacidad de la nave;
- c) Resolución de autorización o registro de ruta;
- d) Certificado de matrícula ante la autoridad marítima nacional o extranjera.

CAPITULO IV

IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS A LA ZONA DE REGIMEN ADUANERO ESPECIAL

ARTICULO 449. FORMALIDADES ADUANERAS A LA LLEGADA DEL MEDIO DE TRANSPORTE. El procedimiento de recepción y registro de los documentos de viaje en la Zona de Régimen Aduanero Especial será el siguiente:

- a) Aviso de llegada del medio de transporte: El arribo de los medios de transporte deberá ser informado por el transportador a las autoridades aduaneras con un mínimo de veinticuatro (24) horas de anticipación, si se trata de vía marítima y de tres (3) horas, si se trata de vía aérea;
- b) Arribo del medio de transporte: Los medios de transporte que lleguen a la Zona de Régimen Aduanero Especial sólo podrán arribar por los lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;
- c) Entrega de los documentos de viaje: Los documentos de viaje deberán ser entregados por el transportador antes de que se inicie el descargue de la mercancía;
- d) Justificación de excesos y faltantes: La justificación de excesos y faltantes se registrará por lo establecido en los artículos 99 y 100 de este Decreto.

ARTICULO 450. IMPORTADORES Solamente podrán efectuar importaciones a la zona amparadas en el Régimen Aduanero Especial:

a) Los comerciantes establecidos en la Zona de Régimen Aduanero Especial, inscritos en el Registro Único Tributario, para lo cual deberán diligenciar y presentar la Declaración de Importación Simplificada bajo la modalidad de franquicia, con el pago del impuesto de ingreso a la mercancía ..

b) Los importadores de bienes de capital, maquinaria y equipos de que trata el artículo 446 del presente Decreto, quienes deberán diligenciar y presentar la Declaración de Importación Simplificada bajo la modalidad de franquicia, sin el pago del impuesto de ingreso a la mercancía.

Las mercancías así importadas quedarán en restringida disposición dentro de la zona.

ARTICULO 451. DECLARANTES De conformidad con lo previsto en el artículo 10 del presente Decreto, los comerciantes establecidos en la Zona de Régimen Aduanero Especial deberán actuar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de Sociedades de Intermediación Aduanera o directamente, en los casos contemplados en el artículo 11 de este Decreto.

ARTICULO 452. DECLARACION DE LAS MERCANCIAS La Declaración de Importación Simplificada de las mercancías que se introduzcan a la zona al amparo del Régimen Aduanero Especial, deberá presentarse en forma anticipada a la llegada de las mercancías con una antelación no superior a quince (15) días. Dentro del mismo plazo deberá cancelarse el impuesto de ingreso a la mercancía y el impuesto al consumo cuando a ello hubiere lugar de conformidad con lo establecido en la Ley 223 de 1995. "

El número y fecha del Manifiesto de Carga y el número del documento de transporte deberán diligenciarse para solicitar la autorización de levante de la" mercancía.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá establecer mediante resolución de carácter general la lista de bienes, los cupos y las condiciones para la introducción de productos de consumo básico de la Comunidad Wayúu que puedan ingresar a la Zona de Régimen Aduanero Especial mediante la presentación y aceptación de la Declaración de Importación Simplificada de que trata el presente artículo, salvo lo relacionado con la presentación de la declaración en forma anticipada.

Cuando se introduzcan productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 para ser destinados a terceros países, el importador deberá incluir tal circunstancia en la Declaración de Importación Simplificada.

ARTICULO 452-1. DOCUMENTOS SOPORTE DE LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN SIMPLIFICADA BAJO LA MODALIDAD DE FRANQUICIA. Para efectos aduaneros, el declarante está obligado a obtener antes de la presentación y aceptación de la Declaración y a conservar por un período mínimo de cinco (5) años contados a partir de dicha fecha, el original de los siguientes documentos que deberá poner a disposición de la autoridad aduanera, cuando ésta así lo requiera:

a) Registro o licencia de importación cuando hubiere lugar a ello;

- b) Factura comercial, cuando a ella hubiere lugar;
- c) Documento de transporte;
- d) Lista de empaque, cuando hubiere lugar a ella;
- e) Mandato, cuando no exista endoso aduanero y la Declaración de Importación se presente a través de una Sociedad de Intermediación Aduanera o apoderado,
- f) Certificado de Origen o certificado sanitario, cuando hubiere lugar a ello
- g) Declaración Andina de Valor y los documentos soporte cuando a ello hubiere lugar.
- h) El contrato de compraventa o el documento que acredite la destinación a terceros países de los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo, cuando a ello hubiere lugar, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 677 de 2001 modificado por el artículo 1 de la Ley 1087 de 2006.

PARÁGRAFO 1. En el original de cada uno de los documentos soporte que deben conservarse de conformidad con el presente artículo, el declarante deberá consignar el número y fecha del levante de la declaración de Importación Simplificada a la cual corresponden

PARÁGRAFO 2. El documento de transporte deberá conservarse en los términos señalados en el presente artículo, luego del arribo de la mercancía al territorio aduanero nacional.

CAPITULO V

CONSUMO DENTRO DE LA ZONA Y DESTINACION A TERCEROS PAISES

ARTICULO 453. CONSUMO DENTRO DE LA ZONA. El consumo dentro de la zona causará el impuesto sobre las ventas, el cual se liquidará al momento de la enajenación de las mercancías para el consumo interno dentro de la zona o a los comerciantes para su introducción al resto del territorio nacional. Para tal efecto, se entenderá como venta para el consumo interno, la que se efectúa a los domiciliados en la Zona de Régimen

Aduanero Especial o a los turistas o viajeros para ser consumidas dentro de la zona, excluyendo su comercialización posterior.

También se considerarán ventas para el consumo interno los retiros para consumo propio del importador. Las enajenaciones de mercancías nacionales estarán gravadas con el impuesto a las ventas en los términos previstos en el Estatuto Tributario.

La distribución entre mayoristas y comerciantes domiciliados en la Zona de Régimen Aduanero Especial deberá ser facturada sin liquidar el impuesto a las ventas ni el gravamen arancelario.

PARAGRAFO. Las ventas que se realicen dentro de la zona están gravadas con el impuesto a las ventas de conformidad con el Estatuto Tributario, con excepción de las ventas realizadas a viajeros nacionales o las ventas realizadas con destino al exterior, las cuales se regirán por lo establecido en los artículos 454 y 455-2 de este Decreto.

ARTICULO 454. SALIDA DE MERCANCÍAS A OTROS PAISES. Para la salida de mercancías extranjeras que hayan ingresado a la zona y que posteriormente se envíen a otros países, deberá diligenciarse la factura de exportación en el formulario que establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Esta operación no generará devolución del impuesto de ingreso a la mercancía que se haya cancelado al momento de la introducción a la zona. En el caso de los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, en la factura de exportación deberá indicarse el número y fecha del levante de la Declaración de Importación Simplificada con la cual se introdujo la mercancía a la Zona.

PARÁGRAFO. Por la Zona de Régimen Aduanero Especial se podrán exportar mercancías conforme a las disposiciones previstas en los artículos 260 y siguientes de este Decreto.

CAPITULO VI

INTRODUCCIÓN DE MERCANCÍAS AL RESTO DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL

ARTICULO 455. INTRODUCCION DE MERCANCÍAS AL RESTO DEL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL. Las mercancías importadas a la Zona de Régimen Aduanero Especial en desarrollo de lo dispuesto en el presente decreto, podrán ser introducidas al resto del territorio aduanero nacional por el sistema de envíos o bajo la modalidad de viajeros.

ARTICULO 455-1. ENVIOS. Los comerciantes domiciliados en el resto del territorio nacional podrán adquirir mercancías en la Zona de Régimen Aduanero Especial, hasta por un monto de veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US \$20.000) por cada envío.

En la introducción de mercancías al resto del territorio aduanero nacional en desarrollo de lo dispuesto en este artículo, se liquidará el impuesto sobre las ventas y los derechos de aduana generados por la importación. Su liquidación y pago deberá realizarse por el vendedor. Al liquidar los anteriores tributos, se descontará del porcentaje del impuesto sobre las ventas que se cause por la operación respectiva, el porcentaje del impuesto de ingreso a la mercancía que se haya cancelado en la importación de dicho bien a la zona.

Para los comerciantes domiciliados en el resto del territorio nacional que hayan adquirido mercancías conforme al presente decreto, el descuento del impuesto sobre las ventas que proceda conforme al Estatuto Tributario se realizará por el valor total del impuesto sobre las ventas causado en la operación.

La factura de nacionalización en la cual conste la liquidación de los tributos correspondientes deberá presentarse y cancelarse en cualquier entidad bancaria autorizada para recaudar impuestos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el día de su expedición y previo al envío de la mercancía al resto del territorio aduanero nacional, al cual se adjuntará copia de la misma. La constancia del pago correspondiente deberá registrarse en la copia de la respectiva factura de nacionalización.

Los envíos de que trata el presente artículo no requerirán de registro de importación ni de ningún otro visado o autorización.

PARÁGRAFO 1. Para aquellas mercancías sobre las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales haya fijado listas de precios, no se admitirá en la factura de nacionalización la declaración de precios inferiores a los allí establecidos.

PARÁGRAFO 2. Para las mercancías sujetas al pago del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, la factura de nacionalización deberá estar acompañada de copia o fotocopia del documento que acredite el pago del respectivo impuesto.

Sin perjuicio de las facultades asignadas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en caso de no acreditarse el pago del impuesto al consumo, la mercancía deberá ser puesta a disposición de la autoridad Departamental competente.

ARTICULO 455-2. VIAJEROS Los viajeros procedentes de la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, tendrán derecho personal e intransferible a introducir al resto del territorio nacional como equipaje acompañado, artículos nuevos adquiridos a comerciantes inscritos en el Registro Único Tributario, hasta por un valor equivalente a dos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US \$2.000), con el pago del gravamen único ad valorem de que trata el artículo 24 de la Ley 677 de 2001.

Dentro de este cupo el viajero podrá traer en cada viaje hasta cuatro (4) electrodomésticos de la misma clase y hasta doce (12) artículos de la misma clase diferentes a electrodomésticos.

La mercancía deberá estar acompañada de la correspondiente factura, que se utilizará para salir de la Zona de Régimen Aduanero Especial en un plazo máximo de cinco (5) días contados desde la fecha de su expedición y no podrá ser movilizada en medios de transporte de carga, ni destinarse al comercio.

ARTICULO 455-3. LIQUIDACION Y PAGO DEL GRAVAMEN UNICO AD VALOREM. La liquidación y recaudo del gravamen ad valorem de que trata el artículo anterior se realizará por el vendedor en la factura correspondiente. El gravamen ad valorem del seis por ciento (6%) recaudado por el vendedor deberá ser cancelado mensualmente en cualquier entidad bancaria autorizada para recaudar impuestos por la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales. Para tal efecto, el vendedor deberá diligenciar y presentar el Recibo Oficial de Pago de Tributos Aduaneros, en la forma que determine dicha entidad.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES DE CONTROL

ARTICULO 456. INGRESO DE MERCANCÍAS A LA ZONA DE RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL. El ingreso de mercancías desde el resto del territorio nacional a la Zona de Régimen Aduanero Especial no constituye exportación.

ARTICULO 457. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dispondrá los mecanismos y lugares de control en la Zona de Régimen Aduanero Especial y podrá determinar las vías y rutas por donde pueden circular las mercancías extranjeras dentro de la zona.

Igualmente, realizará los programas de fiscalización que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente Decreto.

ARTICULO 458. OBLIGACIONES DE LOS COMERCIANTES. Son obligaciones' de los comerciantes domiciliados en la Zona de Régimen Aduanero Especial, las siguientes:

- a) Inscribir su condición de comerciante en el Registro Único Tributario;
- b) Expedir las facturas correspondientes, con el lleno de los requisitos que señale en el artículo 617 del Estatuto Tributario;
- c) Liquidar y recaudar el impuesto a las ventas que se cause en las enajenaciones dentro de la zona;
- d) Efectuar la consignación de las sumas recaudadas de acuerdo con lo previsto en el Estatuto Tributario, y
- e) Llevar un libro diario de registro de ingresos y salidas donde deben registrarse las operaciones de importación, compras y ventas, el cual sustituye para todos los efectos aduaneros la contabilidad de los comerciantes y cuyo atraso por más de quince (15) días dará lugar a la imposición de la sanción por irregularidad en la contabilidad consagrada en el artículo 655 del Estatuto Tributario.

Para efectos aduaneros, los comerciantes también estarán obligados a conservar por un término de cinco (5) años, copias de la Declaración Simplificada de Importación, Factura de Nacionalización, Factura de Exportación, facturas de venta y demás documentos que las soporten.

ARTÍCULO 2 Adiciónase el artículo 502-2 al Decreto 2685 de 1999, el cual quedará así:

"ARTICULO 502-2. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO PARA LA ZONA DE RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL DE MAICAO, URIBIA Y MANAURE. Dará lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías, además de la ocurrencia de alguno de los eventos previstos en el artículo 502 de este Decreto, las siguientes:

- a) No entregar los documentos de viaje a la autoridad aduanera dentro de la oportunidad establecida en el literal c) del artículo 449 de este Decreto;
- b) Importar mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial sin encontrarse inscrito en el Registro Único Tributario en su condición de comerciante o de importador de bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes;
- c) Introducir mercancías en medios de transporte que no se encuentren inscritos ante la administración aduanera de la jurisdicción;
- d) Ingresar mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial sin haber obtenido previamente el certificado de sanidad, cuando se requiera.
- e) Ingresar al resto del territorio nacional mercancías por la modalidad de viajeros sin el cumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos para el régimen especial".

ARTICULO 3. Las mercancías sujetas al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de' 1995 que se hayan introducido a la Zona de Régimen Aduanero Especial para ser destinadas a terceros países deberán ser exportadas dentro del término que establezca la autoridad competente para la Administración de este impuesto.

ARTÍCULO 4. Vigencia. El presente Decreto rige desde la fecha de su publicación, deroga el Decreto 1197 de 2000 y demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, a los 12 de abril de 2007

ZULUAGA ESCOBAR

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

LUIS GUILLERMO PLATA

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

A.3. LEY 191 DE 1995

(Junio 23)

Diario Oficial 41.903, del 23 de junio de 1995.

Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

<RESUMEN DE NOTAS DE VIGENCIA>

NOTAS DE VIGENCIA:

1. En sentencia C-076-97, la Corte Constitucional declaró exequible esta ley en cuanto no violó el inciso final del artículo 158 de la Carta Política ni tenía que seguir el trámite de creación de las leyes marco.
2. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad de los artículos 11, 21, 24 y 49 de esta ley.

EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:

CAPITULO I. OBJETO DE LA LEY²

ARTICULO 1o. En desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, la presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

ARTICULO 2o. La acción del Estado en las Zonas de Frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de los siguientes objetivos:

Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad.

Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, especialmente mediante la adopción de Régimenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.

Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.

Prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.

Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.

Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo.

Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera.

Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativas y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional.

PARAGRAFO. Para la consecución de los anteriores objetivos Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos.

ARTICULO 3o. Con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas, localizadas en las Zonas de Frontera, el Estado apoyará las iniciativas de dichas comunidades y de sus autoridades, referentes a las actividades y programas de promoción de los recursos humanos, desarrollo institucional, investigación, fortalecimiento y desarrollo de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y para el aprovechamiento cultural y ambientalmente sustentable de los recursos naturales.

CAPITULO II.

DEFINICIONES

ARTICULO 4o. Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:

a) **Zonas de Frontera.** Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la república de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa de fenómeno fronterizo;

b) **Unidades especiales de desarrollo fronterizo.** Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países

vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos;

c) **Zonas de integración fronteriza.** Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la plantación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

ARTICULO 5o. El Gobierno Nacional determinará las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y, por convenio con los países vecinos las Zonas de Integración Fronteriza y en el caso de los territorios indígenas la determinación se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991.

En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, la cual podrá estar conformada por uno o varios municipios y/o, corregimientos especiales.

ARTICULO 6o. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para garantizar la aplicación de los convenios celebrados con los países vecinos en relación con las Zonas de Integración Fronteriza, pudiendo transferir parcialmente determinadas atribuciones a los organismos que en virtud de dichos convenios se llegaren a crear, conforme al numeral 16 del artículo 150 de la Constitución.

CAPITULO III.

REGIMEN DE COOPERACION E INTEGRACION

ARTICULO 7o. Los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos y Municipios Fronterizos, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, según el caso, podrán celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios de cooperación e integración dirigidos a fomentar, en las Zonas de Frontera, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, dentro del ámbito de competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.

PARAGRAFO 1o. La autorización a los alcaldes para celebrar los convenios a que refiere el presente artículo, deberá ser ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Concejo del respectivo Municipio Fronterizo.

PARAGRAFO 2o. Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el presente artículo, se le dará especial atención a las solicitudes presentadas por las autoridades de las comunidades indígenas y entre ellas podrán celebrar los convenios que consideren del caso dentro del ámbito de sus competencias.

PARAGRAFO 3o. El Ministerio de Relaciones Exteriores prestará la asistencia que requieran los Departamentos y Municipios Fronterizos para el adecuado ejercicio de esta competencia y, en todos los casos, deberá ser consultado previamente.

ARTICULO 8o. El Estado protegerá el conocimiento tradicional asociado a los recursos genéricos que las comunidades indígenas y locales hayan desarrollado en las Zonas de Frontera. Igualmente cualquier utilización que se haga de ellos, se realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberá incluir una retribución equitativa de beneficios que redunden en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

ARTICULO 9o. Las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en las Zonas de Frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales.

En las áreas de amortiguación del sistema de Parques nacionales ubicados en las Zonas de Frontera, se desarrollará con la Participación de las autoridades y las comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.

ARTICULO 10. En las Zonas de Frontera con características ambientales y culturales especiales, el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para regular los procesos de colonización con el objeto de proteger el desarrollo cultural de las comunidades indígenas y locales, así como la preservación del medio ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente, dará Prelación a la solución de los problemas relacionados con el medio ambiente y la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la Zona, en concordancia con lo establecido en los convenios binacionales.

CAPITULO IV.

REGIMEN ECONOMICO

ARTICULO 11. <NOTA DE VIGENCIA: En sentencia C-615-95, la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte del parágrafo de este artículo que se encuentra encerrado entre corchetes>.

De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y por medio de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI apoyará en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital de este tipo de empresas, cuando estén localizadas preferencialmente en Zonas de Frontera.

PARAGRAFO. El Gobierno, {previa autorización de} la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario.

ARTICULO 12. Artesanías de Colombia, el Fondo DRI, el IFI y el INPA destinarán recursos de inversión y crédito para la financiación de iniciativas presentadas por las formas asociativas de Pequeños productores, microempresarios, comunidades indígenas, comunidades negras y unidades familiares referentes al fomento de las actividades de desarrollo productivo, artesanal, pesquero y agropecuario en las Zonas de Frontera.

ARTICULO 13. Las inversiones de cualquier carácter que se adelanten en las Zonas de Frontera deberán respetar el medio ambiente, el interés social, la diversidad étnica y el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación. Cuando se trate de inversiones en territorios indígenas y en las comunidades negras se elaborará un reglamento intercultural de manejo en concertación con las comunidades pobladoras y del Ministerio de Gobierno.

ARTICULO 14. En las Zonas de Frontera, la microempresa y las demás empresas beneficiarias de esta Ley con los incentivos y exenciones tributarios deberán tener en cuenta en su vinculación laboral a los incapacitados físicos residentes en dichas zonas.

ARTICULO 15. De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y previa reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizase a los departamentos donde se encuentren las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para emitir bonos de Desarrollo Fronterizo (BDF), estos bonos podrán ser parte del portafolio de inversiones de la Tesorería General de la Nación de acuerdo con el reglamento que al respecto expida el Gobierno Nacional.

Los recursos obtenidos con los Bonos de Desarrollo Fronterizo se destinarán a financiar planes y programas de infraestructura industrial y comercial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

ARTICULO 16. De acuerdo con las normas que regulan la emisión de bonos de las entidades territoriales y de sus descentralizadas, en el marco de convenios recíprocos con los países limítrofes, autorizase a los departamentos donde estén las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para la emisión de bonos en moneda extranjera.

ARTICULO 17. La introducción exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, de bienes originarios de los países colindantes

requerirá certificado de venta libre del país de origen, registro sanitario aprobado por las autoridades nacionales competentes, cuando sea necesario, las cuales podrán delegar su otorgamiento en la respectiva autoridad sanitaria del departamento donde se encuentren ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

ARTICULO 18. De acuerdo con las conveniencias para las finanzas de los Departamentos Fronterizos donde se encuentren las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a la solicitud del correspondiente Gobernador, previa autorización de la Asamblea Departamental, el Gobierno Nacional reducirá hasta en un cincuenta por ciento (50%) el porcentaje con base en el cual se cobra el impuesto al consumo de licores, cervezas, demás bebidas de producción nacional que estén sujetas al pago de dicho gravamen.

En este evento los departamentos podrán reglamentar los mecanismos que permitan mantener el equilibrio tributario, el Gobierno Nacional creará y reglamentará un Fondo de Compensación Tributaria, de tal manera que se garantice a los Departamentos mantener el equilibrio en los ingresos por concepto de dicho impuesto.

PARAGRAFO. La reducción al impuesto a que se refiere este artículo se aplicará exclusivamente a los productos destinados al consumo dentro de las Zonas de Frontera del respectivo departamento.

ARTICULO 19. Los Gobernadores de los Departamentos en donde se encuentran ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán autorizar por concesión y solamente en beneficio de las finanzas departamentales, la distribución de combustibles dentro del territorio de la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o de] país vecino que tengan como objeto principal dicha actividad, los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes y estarán exonerados del pago de aranceles.

Las empresas distribuidores sólo podrán operar estas instalaciones, bajo la condición de estación de servicio minorista y no como planta de abasto mayorista, según reglamentación que oportunamente expedirá el Ministerio de Minas y Energía.

ARTICULO 20. En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, por medio del IFI, se promoverá la construcción de parques industriales nacionales y de exportación, y proceso de maquinaria, mediante aportes de capital y créditos.

ARTICULO 21. <NOTA DE VIGENCIA: En sentencia C-615-96, la Corte Constitucional declaró exequible el parágrafo 1o. de este artículo e inexecutable el 3o>.

En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo los Bancos, las Corporaciones Financieras, las Entidades de Financiamiento Comercial y las Casas de Cambio autorizadas, podrán hacer operaciones de compra y venta de divisas de acuerdo con las autorizaciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

PARAGRAFO 1o. Las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser declaradas en la moneda nacional o la del país vecino.

PARAGRAFO 2o. Es obligación del Banco de la República cotizar diariamente la tasa representativa del mercado de las monedas de los países vecinos.

PARAGRAFO 3o. El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo cuando la Junta del Banco de la República lo considere.

ARTICULO 22. El Gobierno Nacional autorizará, por medio del IFI y de las demás instituciones del Estado, líneas de crédito para reconversión industrial y para reconversión de empresas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

ARTICULO 23. La instalación de nuevas empresas y las ampliaciones significativas en empresas establecidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional y estarán sujetas a las siguientes normas:

a) La importación de bienes de capital no producidos en la subregión Andina y destinados a empresas de los sectores primarios, manufacturero y de prestación de servicios de salud, transpone, ingeniería, Hotelera, turismo, educación y tecnología, estarán exentas de aranceles por un término de cinco años contados a partir de la promulgación de la presente Ley;

La Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional;

b) Tendrán libertad de asociarse con empresas extranjeras;

c) Los bienes introducidos a estas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que se importen al resto del Territorio Nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.

PARAGRAFO 1o. Para los efectos establecidos en esta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituya dentro de los cinco (5) años posteriores a la

promulgación de la presente Ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en la Unidad respectiva, indicando el capital, el lugar de ubicación y demás requisitos que, mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentren constituidas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas.

Para los efectos establecidos en la presente Ley, se entiende por ampliaciones significativas en empresas establecidas, aquellas que se inicien dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley y que constituyan un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un cincuenta (50%) de lo que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para el efecto de gozar de las exenciones contempladas en esta Ley, por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca.

PARAGRAFO 2o. Las empresas de generación de energía eléctrica, podrán acogerse a la exención arancelaria prevista en el literal a) del presente artículo previa autorización de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CPEG).

PARAGRAFO 3o. Para la instalación de nuevas empresas que propendan por el mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera como son: la prestación de servicio de energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, educación y salud. Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo promoverán su desarrollo. Los Gobernadores de los departamentos donde estas Unidades se encuentren ubicadas, previa consulta con el Departamento Nacional de Planeación, podrán establecer condiciones especiales y excepcionales para su creación, desarrollo y operaciones, con la respectiva autorización de las Asambleas Departamentales.

ARTICULO 24. <NOTA DE VIGENCIA: En sentencia C-076-97, la Corte constitucional declaró exequible este artículo>.

El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, cuando sea solicitado por éstos, previa comprobación de su domicilio en la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones, términos y requisitos que deben cumplir para el otorgamiento del correspondiente permiso de internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente sólo podrán transitar en las jurisdicciones de los departamentos de

Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo donde haya sido autorizada la respectiva internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones aduaneras que regulan el régimen de importación.

ARTICULO 25. Exímese del impuesto de remesas por el término de cinco (5) años, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, a las nuevas empresas productoras de bienes que se establezcan en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a las existentes que realicen ampliaciones significativas en dichas unidades, siempre y cuando tengan derecho al ochenta por ciento (80%) o más de su producción generada en la Unidad respectiva.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional.

ARTICULO 26. Elimínese el cobro del impuesto a la salida de los nacionales y extranjeros por los puertos terrestres y fluviales, en áreas pertenecientes a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

ARTICULO 27. Decláranse exentos del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, originarios de los países colindantes con las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo de las mismas, en los términos del Decreto 470 de 1986.

PARAGRAFO. Exonérase del IVA a todas las mercancías introducidas al Departamento del Amazonas a través del convenio Colombo - Peruano vigente.

ARTICULO 28. El IVA que se cobra por las adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo será objeto de devolución por parte de la DIAN; el Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley expedirá el reglamento respectivo para implementar este mecanismo de devolución.

ARTICULO 29. Los beneficios otorgados en esta Ley a las empresas instaladas actualmente, o que se instalen en el futuro en las Zona de Frontera y en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se aplicarán a empresas destinadas a la explotación, exploración o transporte de petróleo o de gas.

ARTICULO 30. Facúltase al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Transporte para establecer acuerdos con los países fronterizos cuyo objeto sea el transporte transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial. Dicho servicio deberá ser prestado por transportadores Colombianos del país vecino. legalmente constituídos.

ARTICULO 31. El Gobierno Nacional deberá tramitar acuerdos con los países vecinos en materia aduanera v arancelaria. con el fin de permitir la aplicación armónica de Régimenes de excepción a ambos lados de la frontera.

CAPITULO V.

ASPECTOS EDUCATIVOS

ARTICULO 32. La cooperación con los países vecinos en materia educativa tendrá por objetivo garantizar a los habitantes de las Zonas de Frontera el derecho Fundamental a la educación: promover el intercambio entre instituciones educativas, educandos, educadores, en todos los niveles; armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de los grados y títulos que otorguen las instituciones educativas y facilitar la realización de actividades conjuntas. propias de su objetó, entre las instituciones de Educación Superior.

El Ministerio de Educación Nacional adoptará las medidas necesarias para facilitar convenios de cooperación e integración en materia de educación formal, no formal e informal, así como la atención educativa a las poblaciones a que se refiere el título III de la Ley 115 de 1994.

ARTICULO 33. El Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, reglamentará y adoptará los requisitos para el ofrecimiento de programas de pregrado y postgrado en las Zonas de Frontera mediante convenio entre instituciones de Educación Superior de Colombia y de los países vecinos.

PARAGRAFO. Para ejercer la profesión o Cátedra Universitaria no se requerirá homologar el título así obtenido, siempre y cuando la institución de Educación Superior del país vecino se encuentre debidamente aprobada por el Estado donde esté localizada. Se excluyen de los anterior los títulos en ciencias de la Salud y Derecho.

ARTICULO 34. El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, Fodesep una partida no inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales, con destino a la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas de Educación Superior ubicadas en las Zonas de Frontera, así como para la financiación de los programas que adelanten conjuntamente con las Universidades de los países vecinos.

ARTICULO 35. Las Universidades Públicas que desarrollen actividades académicas e investigativas en las Zonas de Frontera, en uso de su autonomía académica e investigativa, y las entidades públicas o privadas cuyo objeto se relacione con las Zonas de Frontera, serán órganos asesores del Estado para el logro de los objetivos de la presente Ley y el desarrollo de los programas de cooperación e integración con los países vecinos.

PARAGRAFO. La Nación, los Departamentos y Municipios Fronterizos, asignarán en sus respectivos presupuestos recursos y celebrarán los convenios que consideren necesarios para el cumplimiento de esta función de asesoría.

ARTICULO 36. El Ministerio de Educación Nacional dará prioridad en la asignación de recursos de la Ley 21 de 1982 a los proyectos dirigidos a la población de las Zonas de Frontera.

Con estos recursos se podrán financiar la construcción, adquisición, reparación y/o mantenimiento de la infraestructura y dotación necesarias para la prestación del servicio de educación media técnica, formación de docentes y servicio especial de educación laboral.

ARTICULO 37. La Escuela Superior de Administración Pública, Esap, adecuará los programas que adelante en las Zonas de Frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y de los responsables de la acción del Estado en las Zonas de Frontera.

CAPITULO VI.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

ARTICULO 38. Los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales relacionados con el comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf).

ARTICULO 39. Para el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley, el Banco de Comercio Exterior apoyará debidamente las actividades de comercio internacional en la Zonas de Frontera incluyendo el establecimiento de oficinas.

ARTICULO 40. El Gobierno Nacional para los efectos de coordinación interinstitucional creará una Consejería Presidencial de Fronteras que dependa de la Presidencia de la República; esta Consejería Presidencial recibirá y analizará las iniciativas y acciones relacionadas con las Zonas de Frontera, será vínculo permanente entre los establecimientos públicos y privados, elaborará planes especiales de desarrollo

económico y social para las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; dicha Consejería tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular conjuntamente con los Ministerios respectivos con las demás entidades e instancias del orden nacional, departamental y local, y en coordinación con los Corpes regionales. la política en materia de fronteras, los programas de desarrollo social y los proyectos de inversión económica, garantizando la Participación de las autoridades y comunidades involucradas y sus organizaciones;
- b) Promover acciones para que las agencias del Estado implementen el cumplimiento de esta Ley;
- c) Coordinar acciones con entidades públicas, privadas, de cooperación internacional y con gobiernos extranjeros para el cumplimiento de esta Ley;
- d) Propiciar la participación de las comunidades, organizaciones sociales, comunidades negras y autoridades indígenas Fronterizas en las comisiones binacionales de vecindad; hacer seguimiento y evaluación del desarrollo de los compromisos emanados de las mismas;
- e) Recopilar, promover y divulgar normas, programas e investigaciones relativas al régimen fronterizo, en cuanto a aspectos administrativos, fiscales, ambientales, étnicos y de comercio exterior, que involucren comunidades Fronterizas;
- f) Atender asuntos relacionados con la problemática de las comunidades negras e indígenas fronterizas, en coordinación con las Entidades Territoriales e instancias administrativas competentes;
- g) Presentar anualmente un informe sobre la situación de las Zonas de Frontera y del cumplimiento de los objetivos consagrados en la presente Ley;
- h) Propiciar con los países vecinos acuerdos binacionales que en condiciones de reciprocidad establezcan medidas o procedimientos que faciliten la obtención de la doble nacionalidad a los indígenas de las Zonas de Frontera;
- i) Garantizar la participación de las Comunidades indígenas y negras definidas por la Ley 70/93 en la proyección y ejecución de la política de fronteras;
- j) Las demás que le asigne el Gobierno Nacional mediante Decreto Reglamentario, que deberá expedir en el término de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTICULO 41. Créase el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, como una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras.

ARTICULO 42. Los recursos del Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera provendrán de:

- a. Los aportes del Presupuesto Nacional;
- b. Los aportes y contraprestaciones que reciba de las Zonas de Frontera y Unidades Territoriales de Desarrollo Fronterizo;
- c. Las donaciones y demás recursos que reciba a cualquier a cualquier título;
- d. Las demás que se establezcan.

PARAGRAFO. El Consejero Presidencial de Fronteras tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

ARTICULO 43. Los Municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia, Mitú y Puerto Inírida en desarrollo de la política fronteriza tendrán calidad de puertos terrestres y el Gobierno Nacional los dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTICULO 44. En desarrollo del artículo 368 de la Constitución Nacional, la Nación, los Departamentos, los Municipios y los Distritos, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, dispondrán en sus presupuestos anuales partidas suficientes para subsidiar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios en los estratos más bajos de la población de las Zonas de Frontera.

ARTICULO 45. <RECIPROCIDAD>. El principio de reciprocidad a que se refiere el artículo 20 de la Ley 80 de 1993, cuando se trate de contratos con entidades públicas y de los departamentos y municipios fronterizos, cuyo objeto deba cumplirse en las Zonas de Frontera, podrá entenderse como el compromiso adquirido por el país vecino, en el sentido de que a las ofertas de bienes y servicios de ambos países se les concederá en las Zonas de Frontera, el mismo tratamiento en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los referidos contratos.

<Concordancias>

Ley 80 de 1993 - Estatuto general de contratación pública

- Artículo 20, Reciprocidad

ARTICULO 46. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en las Zonas de Frontera, prestarán asistencia técnica, administrativa y financiera a los departamentos y municipios fronterizos que lo requieran en cumplimiento de su competencia para adelantar programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente y la protección de los ecosistemas ubicados en dichas zonas.

ARTICULO 47. En la asignación de recursos para el medio ambiente del Fondo Nacional de Regalías y del Fondo Nacional Ambiental, Fonam, se dará prioridad a la financiación de proyectos dirigidos a la preservación y protección de los ecosistemas ubicados en las Zonas de Frontera.

ARTICULO 48. La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para la Integración Fronteriza, estará a cargo de la Nación.

CAPITULO VII.

ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO FRONTERIZO

ARTICULO 49. <NOTA DE VIGENCIA: En sentencia C-413-96, la Corte Constitucional declaró exequible este artículo>.

Autorizase a las Asambleas de los Departamentos Fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas "Pro - desarrollo fronterizo", hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo de sector agropecuario,

PARAGRAFO 1o. Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta Ley: determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARAGRAFO 2o. Facúltase a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla "Pro - desarrollo fronterizo" que por esta Ley se autoriza.

PARAGRAFO 3o. No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

C2CAPITULO VIII.

DISPOSICIONES FINALES2y

ARTICULO 50. Las explotaciones de carbón localizadas en las Zonas de Frontera enmarcadas en el Código de Minas como pequeña minería subterránea, cuyos titulares a la fecha adeuden impuestos por la producción al Fondo Nacional de Fomento al Carbón, y los cancelen dentro del primer año de vigencia de esta Ley, serán exonerados del pago de los intereses moratorios.

ARTICULO 51. Autorízase al Gobierno Nacional a fin de adoptar las medidas y realizar las operaciones presupuestadas necesarias para la cumplida ejecución de la presente Ley.

ARTICULO 52. Esta ley se aplicará sin perjuicio del cumplimiento de los tratados internacionales vigentes suscritos por Colombia.

ARTICULO 53. La presente Ley no se aplicará en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina objeto de normas especiales, salvo a lo relativo a la asesoría y apoyo de las instituciones oficiales de Educación Superior.

ARTICULO 54. El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar el funcionamiento de Zonas Francas Transitorias especiales hasta por el término de un año, para efectos agroindustriales en las Zonas de Frontera.

ARTICULO 55. Mientras la Nación construye la red de poliducto contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las Zonas de Frontera que, siendo capital de departamento tenga comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiera terminal de poliducto.

ARTICULO 56. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y modifica el artículo 193 de la Ley 136 de 1994.

ARTICULO 57. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

República de Colombia - Gobierno Nacional
Publíquese y ejecútese.
Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 23 de junio de 1995. •

A.4. Decreto 3038 de 2008 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Agosto 20)

“Por el cual se establecen medidas aplicables al ingreso e importación de algunas mercancías a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure”.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades constitucionales y legales que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, con sujeción a los artículos 3º de la Ley 6ª de 1971 y 2º de la Ley 7ª de 1991, previa recomendación del Comité de asuntos aduaneros, arancelarios y de comercio exterior.

DECRETA:

ART. 1º—Medidas para el ingreso e importación de algunas mercancías a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure. Sin perjuicio de los requisitos vigentes, el ingreso y la importación de las bebidas alcohólicas clasificables por la partida arancelaria 2208, salvo la subpartida 2208.90.10.00, a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure, requerirá de la impresión y colocación desde el exterior, en todo caso, antes de la llegada a la zona, de una banda o etiqueta en lugar visible de la botella o del envase, que contenga la siguiente información:

— “Exclusivamente para su ingreso e importación a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure”

— Número de lote.

— Nombre o razón social del importador y su código como importador autorizado.

PAR. 1º—La banda o etiqueta a que se refiere el presente artículo debe estar pegada en el exterior de la botella o envase, destruirse al ser removida del sustrato sobre el cual ha sido adherida e impida su reutilización, y no podrá superponerse sobre cualquier otra etiqueta o banda del envase para ocultar información plasmada.

PAR. 2º—La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará las características y especificaciones de la banda o etiqueta a que se refiere este artículo.

ART. 2º—Pago del impuesto al consumo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1087 de 2006, quienes importen a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure los productos de que trata el presente decreto, que se encuentren gravados con el impuesto al consumo previsto en la Ley 223 de 1995, deberán efectuar su pago al momento de la introducción a dicha zona, sin embargo, podrán solicitar la devolución del mismo cuando se demuestre con la factura de exportación y su registro ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la salida del país, de acuerdo con el procedimiento que fije dicha entidad.

ART. 3º—Causal de aprehensión y decomiso. Será causal de aprehensión y decomiso, la introducción e importación de las bebidas alcohólicas que omitan el cumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en los artículos del presente decreto, para lo cual se deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 512-1 del Decreto 2685 de 1999.

ART. 4º—Cupos para la zona de régimen aduanero especial. La Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales, previo concepto del Comité de asuntos aduaneros, arancelarios y de comercio exterior fijará cupos para el ingreso de las bebidas alcohólicas importadas a que se refiere el presente decreto, a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure, teniendo en cuenta la población, el consumo por habitante y demás elementos que justifiquen su introducción a la zona.

ART. 5º—**Excepciones.** Las medidas establecidas en el presente decreto no se aplicarán a las importaciones de bienes originarios de países miembros de la Comunidad Andina y de países con los cuales Colombia tenga acuerdos de libre comercio suscritos.

Tampoco aplicarán a las importaciones efectuadas a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure, bajo la modalidad de viajeros en las condiciones y cantidades señaladas en el Decreto 2685 de 1999.

Lo previsto en el artículo 1º del presente decreto, se exceptúa para las bebidas alcohólicas cuyo contenido sea inferior a 75 mililitros, ni a las presentadas a granel.

ART. 6º—**Medida transitoria.** Las mercancías que hubieren obtenido levante con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, le serán admisibles como prueba de la legal introducción e importación a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure, la declaración de importación junto con los documentos soporte correspondientes.

Lo señalado en el inciso anterior solo será aceptado hasta el 30 de septiembre de 2008.

ART. 7º—**Vigencia y derogatorias.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga el Decreto 2270 de 2008.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 20 de agosto de 2008.

NOTA: El presente decreto fue publicado en el Diario Oficial N° 47.087 del 20 de agosto de 2008.