Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero*

Recibido: 30 de septiembre de 2016 Aceptado: 16 de diciembre de 2016

Leidy Laura Castaño García**
Natalia Andrea Gómez Arenas***
Daniela Jiménez Sepúlveda****
Gustavo Londoño Ossa*****

Resumen

El Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, conocido como *Nuevo estatuto aduanero*, consagra en su artículo 675 la vigencia de algunas disposiciones aduaneras, destacándose las relacionadas para los UAP y ALTEX por el término de cuatro años. Más allá de la vigencia de estas figuras, implícitamente se desprende que al término del período expuesto, estos usuarios aduaneros desaparecen en condición de tal y con ello, los beneficios que le fueran otorgados en el Decreto 2685 de 1999 y demás normas concordantes. Este artículo pretende expresar las razones por las cuales el *Nuevo Estatuto Aduanero* adopta semejante decisión, teniendo en cuenta que bajo las categorías enunciadas, eran registradas empresas reconocidas del ámbito nacional. Un estudio comparativo de las normas, permite deducir que los preceptos aduaneros de ahora, le dan prevalencia a la gestión del riesgo sobre el volumen y la cuantía de las operaciones de comercio exterior. Se advierte además, que los cambios suscitados en el nuevo marco normativo, no son producto del capricho de la autoridad aduanera nacional, por el contrario, son el resultado de acuerdos y convenios internacionales en una marcada tendencia de unificar las aduanas a nivel internacional y con ello, administrar el riesgo para prevenir la comisión de ilícitos que utilicen como instrumento para su consumación las operaciones de comercio exterior.

Palabras claves

Gestión del riesgo, Usuario Aduanero Permanente (UAP), Usuario Altamente Exportador (Altex), importadores de confianza, exportadores de confianza, Operador Económico Autorizado (OEA).

Clasificación JEL

D81, F2, F23

Contenido

Introducción; 1. Metodología; 2. Los UAP y los ALTEX en el marco del Decreto 2685 de 1999; 3. Fuentes normativas internacionales del Decreto 390 de 2016, nuevo estatuto aduanero; 4. La facilitación y la gestión del riesgo a nivel mundial y en las normas aduaneras nacionales; 5. El Operador Económico Autorizado a nivel mundial y el caso colombiano; 6. Otras figuras en el nuevo ordenamiento jurídico aduanero colombiano; 7. Conclusiones; Referencias.

* Este texto es un producto del Proyecto de Investigación, Impacto de la Gestión del Riesgo en las Operaciones de Comercio Exterior, actualmente en curso, realizada en el Grupo de Investigación de la Facultad de Estudios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer, con la participación de estudiantes de la Especialización en Legislación Aduanera de la misma Institución.

** Negociador Internacional, Estudiante Especialización en Legislación Aduanera, Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: castanoleidy@hotmail.com

*** Negociador Internacional, Estudiante Especialización en Legislación Aduanera, Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: ngomezarenas@gmail.com

**** Negociador Internacional, Estudiante Especialización en Legislación Aduanera, Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: danijime0228@gmail.com

***** Abogado. Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas, Especialista en Ciencias Fiscales y en Gerencia de Mercadeo. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Aduanero (ICDA). Docente Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: gustavo.londono@esumer.edu.co

Reasons for the disappearance of the UAP and Altex exporter status in the New Colombian Customs Statute

Abstract

Decree 390 (March 7, 2016), known as the “New Customs Statute”, stipulates in its article 675 the validity of certain customs provisions, especially those related to UAP and ALTEX for a four- year term. Beyond the validity of these figures, it is inferred that, at the end of that period these customs users will disappear, as well as the benefits and other concordant norms that had been granted by Decree 2685 (1999). This article intends to express the reasons why the “New Colombian Customs Statute” adopted such a decision, taking into account that under the categories listed, recognized companies of the national scope were registered. A comparative study of the rules, allows to deducing that the current customs regulations give prevalence to risk management rather than the volume and the amount of the foreign trade operations. It is also noted that the changes in the new regulatory framework are not the product of just the impulses of the national customs authority. On the contrary, they are the result of international agreements; it is a trend towards the unification of customs procedures internationally and towards appropriately manage risks to avoid illegal activities carried out through foreign trade operations.

Key words

Risk Management, Permanent Customs User (UAP), Highly Export User (Altex), trusted importers, reliable exporters, Authorized Economic Operator (OEA).

JEL classification

D81, F2, F23

Contents

Introduction. 1. Methodology. 2. UAP and ALTEX within the framework of Decree 2685 (1999). 3. International normative sources of Decree 390 (2016), new customs statute. 4. Facilitation and risk management at a global level and national customs rules. 5. The Authorized Economic Operator worldwide and the Colombian case. 6. Other user statuses in the new Colombian customs legal system. 7. Conclusions. References.

As razões para o desaparecimento dos UAP e Altex no Novo Estatuto Aduaneiro

Resumo

O Decreto-lei 390 de 07 de março de 2016 conhecido como o Novo estatuto aduaneiro, consagrado no artigo 675 a validade de algumas disposições aduaneiras com destaque as relacionadas com os UAP e Altex pelo termo de quatro anos. Além da validade destas figuras, implicitamente, isso mostra que o fim do período de exposição, esses usuários aduaneiros desaparecem em tal condição e, assim, os benefícios que lhe forem concedidos no Decreto-lei 2685 de 1999 e outras normas relacionadas. Este artigo destina-se a expressar as razões pelas quais o Novo estatuto aduaneiro toma tal decisão, tendo em conta nas categorias acima referidas foram registradas empresas reconhecidas nacionalmente. Um estudo comparativo das regras, permiti deduzir que os preceitos aduaneiros atuais, dão prevalência à gestão do risco sobre o volume e o valor das operações de comercio exterior. Se adverte também que as alterações introduzidas no novo quadro regulamentar, não são o resultado de caprichos da autoridade aduaneira nacional, pelo contrário, eles são o resultado de acordos e convenções internacionais em uma tendência marcada para unificar costumes a nível internacional e, portanto, o gerenciar o risco para prevenir o cometimento de ilícitos que usem como ferramenta para consumir operações de comercio exterior.

Palavras-chave

Gestão do risco, Usuário Aduaneiro Permanente (UAP), Usuário Altamente Exportador (Altex), importadores de confiança, exportadores de confiança, Operador Econômico Autorizado (OEA).

Classificação JEL

D81, F2, F23

Conteúdo

Introdução; 1. Metodologia; 2. Os Usuários Aduaneiros Permanentes (UAP) e os Usuários Altamente Exportadores (Altex) no quadro do Decreto-lei 2685 de 1999; 3. Fontes legais internacionais do Decreto-lei 390 de 2016, novo estatuto aduaneiro; 4. A facilitação e a gestão do risco a nível mundial e nas normas aduaneiras nacionais; 5. O Operador Econômico Autorizado a nível mundial e o caso colombiano; 6. Outras figuras na lei aduaneira colombiana; 7. Conclusões; Referências.

Introducción

Tras una vigencia de 16 años del Decreto 2685 de 1999, el 7 de marzo de 2016 fue expedido el Decreto 390, con el cual se establece un nuevo marco normativo en la legislación aduanera nacional, que más que ser una propuesta innovadora en el campo jurídico, es la respuesta a una serie de directivas internacionales que tuvieron su punto clave de nacimiento los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América.

Delitos como el lavado de activos, narcotráfico, tráfico de armas y otros, fueron asumidos como fuente de financiación del terrorismo, mientras que las operaciones de comercio exterior, se catalogaron como vulnerables para servir como un instrumento para alcanzar la consumación de los mismos.

Es por ello, que el *Convenio de Kyoto*, la Organización Mundial de Comercio, la Organización Mundial de Aduanas e incluso la Comunidad Andina de Naciones, establecieron pautas, que sin desconocer la necesidad de facilitar el tráfico de mercancías, tuvieron como meta constituirse en unas reglas claras y rigurosas sobre el control y la seguridad de las operaciones de comercio exterior.

El control y la seguridad están soportadas en la Gestión del Riesgo, la cual se convierte en el centro de la normatividad aduanera y prevalece sobre el volumen y la cuantía de las operaciones de comercio exterior. De ahí que figuras consagradas en las normas anteriores como los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP) y Altamente Exportadores (ALTEX), desaparecen y con ellos sus beneficios, a no ser que logren el reconocimiento por parte de la autoridad aduanera de otra figura conocida como Operador Económico Autorizado (OEA).

Se considera que el presente artículo, puede ser un importante aporte bibliográfico a investigaciones futuras sobre temas similares de legislación aduanera y acerca a los lectores, a la comprensión de la gestión del riesgo, que sin duda, constituye la principal novedad del nuevo estatuto.

1. Metodología

la metodología del presente artículo está soportada en tres métodos: Descriptivo, deductivo y analítico.

En primer lugar, porque ha requerido de una amplia recopilación teórica, recurriendo en esencia a fuentes primarias, para luego ser procesada y llevada al texto desde lo general hasta lo particular, con el fin de ser analizada y así poder emitir un juicio razonable del tema propuesto.

Adicional a ello, los autores se hicieron presentes en conferencias y jornadas de capacitación, ya que se trata a nivel colombiano de un tema reciente, al fin y al cabo, gira en torno al denominado *Nuevo estatuto aduanero*, de ahí, que, si bien el artículo es derivado de un proyecto de investigación, ciertamente tiene un alto contenido de reflexión, del cual se espera sirva de consulta bibliográfica para otros proyectos.

Bajo lo expuesto, el artículo se ha delimitado desde lo espacial en Colombia, sin desconocer que, por tratarse de la disciplina de comercio exterior, se haga referencia permanente a organismos internacionales.

Desde lo temporal, es claro que, si bien se soporta en diversas normas, se ha dado prelación al Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 390 de 2016, por ende es el período 1999-2016 el que limita el trabajo que se aporta.

2. Los UAP y los ALTEX en el marco del Decreto 2685 de 1999

En el aún parcialmente vigente, Decreto 2685 de 1999, se destacaban como usuarios aduaneros con ciertos privilegios en aspectos de control, pago y desarrollo de sus actividades, los llamados *Usuarios Aduaneros Permanentes* (UAP) y los *Altamente Exportadores* (ALTEX).

Los *Usuarios Aduaneros Permanentes*, eran definidos por el anterior estatuto aduanero, como las personas naturales o jurídicas que han sido reconocidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en calidad de tales, previo al cumplimiento de algunos requisitos establecidos en el mismo, a saber:

- Durante los doce meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, haber efectuado operaciones de importación y/o exportación por un valor FOB superior o igual a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, o las que acrediten dicho valor como promedio anual en los tres años anteriores a la presentación de la solicitud.

Si se trata de una persona jurídica calificada por la DIAN como gran contribuyente, se podía acreditar el 60% del monto establecido.

- Haber tramitado por lo menos cien declaraciones de importación y/o exportación durante los doce meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.
- Aquellos usuarios que tenían vigentes programas para el desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación - Exportación previstos en el Decreto Ley 444 de 1967, podían acreditar que durante los tres años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción como Usuario Aduanero Permanente,

habían desarrollado programas de esta naturaleza y debían demostrar que habían realizado exportaciones por un valor FOB superior o igual a dos millones de dólares de los Estados Unidos en los doce meses inmediatamente anteriores a la solicitud.

- Acreditar la idoneidad profesional de sus representantes y auxiliares en formación académica, conocimientos específicos y/o experiencia relacionada con la actividad del comercio exterior.
- Constituir garantía bancaria o de compañía de seguros, cuyo objeto era el de garantizar el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades propias de su figura (Decreto 2685 de 1999).

Producto del reconocimiento como UAP gozarían de las siguientes prerrogativas especiales:

- Obtener el levante automático de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad (la inspección aduanera procede normalmente cuando la autoridad aduanera lo considere conveniente).
- Solo debían constituir la garantía global para la totalidad de sus actuaciones, sin que la DIAN pudiera exigir otras garantías o pólizas, salvo lo relativo en los casos de garantías en reemplazo de aprehensión o enajenación de mercancías.
- Dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, los Usuarios Aduaneros Permanentes debían presentar la Declaración Consolidada de Pagos a través del Sistema Informático Aduanero y cancelar en los bancos y demás entidades financieras autorizadas, la totalidad de los tributos aduaneros y/o sanciones liquidados en las declaraciones de importación presentadas ante la Aduana y sobre las cuales se hubiere obtenido levante durante el mes inmediatamente anterior (Decreto 2685 de 1999).

Por su parte, el Decreto 2685 de 1999, define que el *Usuario Altamente Exportador* (ALTEX) "es la persona jurídica que haya sido reconocida e inscrita como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados". Esos requisitos eran entre otros:

- La realización de exportaciones durante los doce meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, por un valor FOB igual o superior a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

- Que el valor exportado, directamente o a través de una sociedad de comercialización internacional, representará por lo menos el treinta por ciento del valor de sus ventas totales en el mismo período.
- En caso de no cumplirse las condiciones anteriores, las personas jurídicas podían ser reconocidas e inscritas como usuarios altamente exportadores, siempre y cuando acreditaran que el valor exportado, directamente o a través de una sociedad de comercialización internacional, representaba un valor FOB igual o superior a veintiún millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Acreditar la idoneidad profesional de sus representantes y auxiliares en formación académica, conocimientos específicos y/o experiencia relacionada con la actividad del comercio exterior.
- Constituir y entregar a la autoridad aduanera, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo en que se otorga el reconocimiento e inscripción, una garantía global, bancaria o de compañía de seguros, para garantizar el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades (Decreto 2685 de 1999).

Obtenido el reconocimiento e inscripción como Usuarios Altamente Exportador, contarían entre otros con los siguientes beneficios:

- Presentar Solicitud de Autorización de Embarque Global para efectuar cargues parciales de que trata el artículo 272 del Decreto 2685 de 1999.
- Eliminación de la inspección física aduanera, sin perjuicio de que la autoridad pueda realizarla de manera aleatoria o selectiva cuando lo considere conveniente.
- Autorización global y permanente para realizar la inspección aduanera de las mercancías a exportar, cuando a ella hubiere lugar, en las instalaciones del usuario.
- Constitución de la garantía global, que cobijaría la totalidad de sus actuaciones realizadas en calidad de Usuario Altamente Exportador ante la DIAN, sin que esta entidad pueda exigir otras garantías o pólizas, salvo lo relativo a las garantías en reemplazo de aprehensión o enajenación de mercancías que efectúe la DIAN.
- Constituir garantía global bancaria o de compañía de seguros, con el fin de obtener dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud,

la devolución de saldos a favor del IVA por concepto de las exportaciones realizadas.

- Posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial (Decreto 2685 de 1999).

Como se observa, la calidad de UAP o ALTEX, se obtenía entre otros requisitos, sobre la base de un número de operaciones en importación y/o exportación en un período determinado y sobre una cuantía cierta, de ahí que en esencia, solo empresas reconocidas o calificadas como grandes contribuyentes, se harían acreedoras a obtener la calidad de tales y con ello acceder a los beneficios consagrados en el Decreto 2685 de 1999. Beneficios que sin duda, representaban celeridad en las operaciones de comercio exterior por menor posibilidad de inspecciones al momento de nacionalizar o embarcar su mercancía, a parte de la posibilidad de recurrir a figuras como el tránsito aduanero, nacionalización en su propio depósito, pago de tributos aduaneros dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a sus operaciones – pago consolidado – y, en algunos casos, la devolución de IVA por exportaciones.

Sin embargo, la expedición del Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, llamado ahora *Nuevo estatuto aduanero*, en su artículo 675 estableció que las condiciones antes anotadas tendrían una vigencia para los UAP y ALTEX por el término de cuatro años más. Este precepto, debe interpretarse que se extinguen los beneficios e incluso desaparecen las figuras, dado que el *nuevo estatuto* consagra sólo las siguientes: Importador, exportador, exportador autorizado, operadores de comercio exterior y, una clasificación especial derivada de la gestión del riesgo: Importadores de confianza, exportadores de confianza, operadores de comercio exterior de confianza y Operador Económico Autorizado (OEA).

3. Fuentes normativas internacionales del Decreto 390 de 2016, Nuevo Estatuto Aduanero

a. Convenio de Kyoto

El Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, adoptado el 18 de mayo de 1973, vigente desde 1974 y modificado definitivamente en el año 1999, conocido como el *Convenio de Kyoto*, es definido por Medina (2007) como un instrumento internacional que puede emplearse en la normatividad de los países en aras de armonizar y simplificar los procedimientos aduaneros, dando así cumplimiento a uno de los objetivos principales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Frente a este instrumento, ya existían antecedentes en el marco del comercio internacional los cuales Medina (2007) describe así:

- A finales de los años cuarenta, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), adelantó en temas sobre el aforo aduanero, los obstáculos técnicos, el concepto del valor en aduana de las mercancías, las licencias previas entre otros.
- En los años cincuenta, se crea el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas, el cual planteó "conseguir el más alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros", y "el desarrollo y mejoramiento de la técnica aduanera". Con el transcurso del tiempo, el Consejo se convertiría en la actual Organización Mundial de Aduanas.
- En los sesenta, el CCA viendo la necesidad de contar con un instrumento internacional que proporcionara a todos los países, una base coherente e integral para simplificar y armonizar su legislación aduanera, da paso al nacimiento del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto, 1999).

La idea de facilitar el comercio internacional de manera simplificada y armonizada de acuerdo al Convenio de Kyoto, se podría materializar aplicando los siguientes principios:

- Implementar programas que busquen la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneras con el fin de aumentar su eficacia y rendimiento.
- Aplicar regímenes y prácticas aduaneras de manera previsible, coherente y transparente. La puesta a disposición de las partes interesadas, de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneras.
- Adoptar técnicas modernas como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, aprovechando al máximo la tecnología de la información.
- Cooperar cuando sea necesario, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales.
- Implementar normas internacionales adecuadas. Acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación.

En consecuencia, el *Convenio de Kyoto* abordó temas relacionados con modernización e implementación de tecnología en los procesos aduaneros, la adopción de un sistema de gestión de riesgos y controles, de cooperación entre autoridades aduaneras y otras autoridades.

Se colige, que desde 1973 se evidenciaba a nivel aduanero, preocupación por la movilización de mercancía internacional como instrumento para realizar actividades contrarias a la gestión del comercio. Comienza así, a cimentarse entonces una relación entre el riesgo y la seguridad (Londoño, 2014).

Para ser más precisos, esos temas tienen en común aspectos que la misma autoridad aduanera colombiana considera dentro de sus procesos de control y fiscalización, a saber:

- Todas las mercancías incluyendo los medios de transporte que ingresen o salgan del territorio aduanero, se encuentren o no sujetos a derechos e impuestos, serán sometidos al control aduanero
- En la aplicación del control aduanero, la Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento.
- La Aduana adoptará como apoyo a la gestión de riesgo, una estrategia consistente en medir el grado de aplicación de la ley.
- Los sistemas de control aduanero incluirán controles basados en auditorías. La Aduana buscará la cooperación con otras administraciones aduaneras, así como la celebración de acuerdos de Asistencia Administrativa Mutua, con el propósito de facilitar el control aduanero.
- La Aduana buscará la cooperación con el sector empresarial así como la celebración de protocolos de entendimiento a fin de facilitar el control aduanero. Empleará tecnología de la información y comercio tanto como sea posible, a fin de facilitar el control aduanero. Evaluará los sistemas comerciales de las empresas en el caso que los mencionados sistemas, tengan incidencia en las operaciones aduaneras.

b. Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene como objetivo principal el desarrollo del comercio en beneficio de los que lo practican, mediante una normatividad que procura que se cumplan los acuerdos que se realizan y que se solucionen las diferencias que pueden surgir de la interpretación y aplicación del mismo.

La misma OMC señala que ha creado un sistema internacional de comercio consistente y próspero, que ha contribuido al logro del crecimiento económico mundial, contando actualmente con 153 Miembros. Entre sus principales actividades se encuentran:

Propender por la disminución o eliminación de los obstáculos al comercio.

Vigilancia de la aplicación de las normas que regulan el comercio de mercancías y de servicios.

Vigilancia de las políticas comerciales de sus miembros y la consecución de la transparencia en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

Solución de controversias entre países y el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios públicos para el desarrollo en asuntos relacionados con el comercio internacional.

La OMC tiene como principios fundamentales:

La apertura de las fronteras.

La garantía del principio de la nación más favorecida y del trato no discriminatorio entre los países que la conforman.

El deber de lograr la transparencia en las actividades de comercio, lo cual fomenta y favorece el desarrollo sostenible, el bienestar de las personas, reduce la pobreza y promueve la estabilidad (Londoño, 2014).

En esencia, señala Londoño (2014), la Organización Mundial del Comercio (OMC), vela porque el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible— lo cual se conoce como el *principio de facilitación del comercio*—; pero no por ello, se llega a desconocer el concepto de seguridad en la movilización de mercancías, dado que acepta que a través de las operaciones de comercio podrían incluirse elementos que atentan contra la seguridad de los países y su soberanía, perjudicar el medio ambiente y la salud o, incluso en algunos países, afectar directamente la estabilidad de algunos sectores de su economía.

c. Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La página oficial de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), relata: *"The history of the WCO began in 1947 when the thirteen European Governments represented in the Committee for European Economic Co-operation agreed to set up a Study Group. This Group examined the possibility of establishing one or more inter-European Customs Unions based on the principles*

of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In 1948, the Study Group set up two committees - an Economic Committee and a Customs Committee. The Economic Committee was the predecessor of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the Customs Committee became the Customs Co-operation Council (CCC)." (World Customs Organization)

Como se lee, la historia de la OMA comienza en 1947, posterior a la Segunda Guerra Mundial, tal como sucedió con muchas otras organizaciones o entidades: La Organización de las Naciones Unidas (ONU), La Organización de Estados Americanos (OEA), Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros. Sin duda, la razón de su aparición, en mayor o menor medida estaba encausada en el plan de reconstrucción de Europa.

En el caso de la OMA, se trató de un grupo de estudio que examinó la posibilidad de establecer una o varias uniones europeas de aduanas basadas en los principios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Posteriormente, en 1948 al interior de este Grupo de Estudio se crean dos comités: el Económico, que fue predecesor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y, el Comité de Aduanas que se convertiría en el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

"In 1994 the Council adopted the working name World Customs Organization, It is now the voice of 180 Customs administrations which operate on all continents and represent all stages of economic development. Today, WCO Members are responsible for processing more than 98% of all international trade." (World Customs Organization, s.f)

La historia de la OMA marca el año de 1994, dado que el Consejo adoptó el nombre de Organización Mundial de Aduanas. A partir de allí, dice la OMA, es la voz de 180 administraciones de aduanas que operan en todos los continentes y que representan todas las etapas de desarrollo económico. Hoy en día, miembros de la OMA son responsables de procesar más de 98% de todo el comercio internacional.

Las administraciones aduaneras desempeñan un papel integral en el comercio mundial. Estas tienen la tarea de hacer cumplir la ley, recaudar derechos e impuestos, proporcionar el pronto despacho de mercancías, asegurar que el comercio mundial cumpla con los requisitos normativos y se ajuste a las leyes nacionales. (World Customs Organization, s.f).

En junio de 2005, los Directores Generales de Aduana en representación de los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), con la pretensión de alcanzar un régimen comercial más seguro y un nuevo enfoque de trabajo y

asociación entre Aduanas y Empresas, incorporando disposiciones específicas sobre Operadores Económicos Autorizados (OEA).

Bajo el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE) nace entonces el Operador Económico Autorizado (OEA), que desde el año 2011 aparece en la regulación colombiana básicamente como una certificación emitida por la autoridad aduanera y que ahora, con el Decreto 390 de 2016, en esencia se transforma en un tipo o especie de lo que antes se conocía como *Usuario Aduanero*.

d. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada por Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia, reseña en su página oficial que es una comunidad conformada por Órganos e Instituciones que están articuladas en el Sistema Andino de Integración, más conocido como el SAI, el cual hace que la CAN funcione casi como lo hace un Estado, con una estructura similar: Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión, que se encargan de formular, ejecutar y evaluar la política de integración en temas de comercio e inversiones y generan normas que son obligatorio cumplimiento para los cuatro países. Cuenta además, con una Secretaría General y el Tribunal Andino de Justicia (Comunidad Andina de Naciones),

Dentro de los objetivos de la CAN se destacan:

- Facilitar la participación de los Países Miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional (Comunidad Andina de Naciones, 2011).

Entre su principios orientadores se citan:

- Impulsar el desarrollo del mercado y del comercio andino, desarrollando nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social.
- Avanzar en la reducción de las asimetrías al interior de los Países Miembros mediante iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social.
- Profundizar la integración física y fronteriza entre los Países Miembros.
- Fortalecer la cooperación regional en temas de seguridad (Comunidad Andina de Naciones, 2011).

La Decisión 671 de la CAN (2007), por la cual se adopta la *Decisión sobre Armonización de los Regímenes Aduaneros*, señala que en cada uno de los Países Miembros de la

Comunidad Andina, aplican los regímenes aduaneros de acuerdo con su legislación nacional.

Estos países a su vez, son miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sin que necesariamente hayan adoptado el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - *Convenio de Kyoto* -, como sería el caso de Colombia. No obstante, la Decisión 618 de 2005 de la CAN, dispone para sus países miembros, la necesidad de adecuar su normativa aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - *Convenio de Kyoto Revisado*. De hecho, este es uno de los considerandos plasmados para la expedición del Decreto 390 de 2016, estatuto aduanero colombiano.

Con lo anterior queda claro, que en Colombia sí aplica el *Convenio de Kyoto*. Que efectivamente constituye un instrumento internacional que puede emplearse en la normatividad de los países en aras de armonizar y simplificar los procedimientos aduaneros, dando así cumplimiento a uno de los objetivos principales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como bien lo define Medina (2007).

4. La facilitación y la gestión del riesgo a nivel mundial y en las normas aduaneras nacionales

a. Facilitación

El tema de Facilitación está ligado estrechamente al comercio exterior, pues de hecho, es la eterna ambición de quienes se dedican a esta actividad, es por ello, que tanto el *Convenio de Kyoto*, la OMC, la OMA y la CAN, siempre hacen mención de la misma.

Se recuerda entonces, que el Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, *Convenio de Kyoto*, es un instrumento internacional que se puede emplear en la normatividad de los países en aras de armonizar y simplificar los procedimientos aduaneros.

La OMC por su parte, tiene como objetivo principal el desarrollo del comercio en beneficio de los que lo practican, creando a su decir, un sistema internacional de comercio consistente y próspero, propendiendo por la disminución o eliminación de los obstáculos al comercio.

En el caso de la OMA, con el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), se pretende alcanzar un régimen comercial con un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre Aduanas y Empresas.

La CAN por su parte, al adoptar los mandatos y pretensiones de la OMA y del Convenio de Kyoto, predica igualmente la facilitación en las operaciones de comercio exterior.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 2011), define la facilitación como la "Racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional" (2011). Entiende además, que dicha facilitación debe cubrir varios aspectos, a saber: facilitación aduanera, facilitación flujo del transporte, facilitación flujo de información.

Para la European Commission (2005), la facilitación del comercio supone la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales y aduaneros y de los intercambios de información correspondientes relacionados con la importación y la exportación de mercancías, lo cual se logra entre otros mecanismos mediante: La modernización de las normas, de manera que todos los países impulsen prácticas comerciales sencillas y modernas. La reducción de la duración del despacho de aduana. La coordinación entre las aduanas y los demás organismos de inspección y, mejorando los regímenes de libre tránsito.

Ahora bien, en el tema de facilitación dice Villarroel (2016), el mayor hito en la historia de la Organización Mundial del Comercio, lo constituye el *Acuerdo de Facilitación del Comercio*, iniciado como negociación en la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, pero tratado como tema exclusivo en el 2004 y conocido como el *paquete de julio*, donde se trabajó artículos relacionados con la libertad de tránsito, derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, todos ellos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio del GATT de 1994 (Villarroel, 2016).

Cita Villarroel (2016) que la declaración ministerial de Doha reconoce que existen, "(...) razones en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito."

b. Gestión del riesgo

La gestión del riesgo no es un tema nuevo, de hecho en nuestro país lo podemos ubicar con propiedad en los primeros años de la década de los noventa del Siglo XX, cuando el gobierno nacional y el sistema financiero, adoptaron medidas en torno al mismo, pero sin duda, en relación directa con el comercio exterior, este se viene a abordar con los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, dado que el terrorismo se concibió como delito universal y debían ser atacadas sus fuentes de financiamiento, tales como: lavado de activos, narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, etc.. Actividades ilícitas que podrían consumarse utilizando el

movimiento de mercancías, de carga o medios de transporte internacional. En otras palabras, se debía gestionar el riesgo en prevención a la ocurrencia y comisión de estos delitos durante las operaciones de comercio.

Señala Londoño (2014), que el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Immigration and Customs Enforcement o ICE), fue creado en marzo de 2003, adscrito al Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security* o DHS), nacida tras el 11 de septiembre de 2001 para combinar las dependencias de la ley del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service o INS) y el antiguo Servicio de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Customs Service). ICE surge con un solo fin: Proteger a Estados Unidos de ataques terroristas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 8 de septiembre de 2006, aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. La Estrategia, contenida en la Resolución 60/288 (2006), adopta medidas relacionadas con intensificar la coordinación y la cooperación entre los Estados en la lucha contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo, como el narcotráfico en todos sus aspectos o el comercio ilícito de armas. Pero además, en aras de intensificar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, según proceda, para mejorar los controles fronterizos y aduaneros. Alentar a la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de Aduanas y la Organización de Aviación Civil Internacional, a reforzar la cooperación entre ellas, colaborar con los Estados para detectar cualesquiera deficiencias nacionales en el ámbito de la seguridad del transporte y prestar asistencia, cuando se solicite, para subsanarlas.

El *Convenio de Kyoto*, también se expresó en relación al tema de la gestión del riesgo, y de manera muy particular en los siguientes principios:

- Adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información,
- Cooperación, cuando corresponda, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales.

En el año 2005, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), adopta el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), con la pretensión de alcanzar un régimen comercial más seguro y un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre Aduanas y Empresas

Por su parte, en este tema de Gestión del Riesgo, el Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio, Decisión Ministerial del 7 de diciembre de 2013, se establece entre otros aspectos los siguientes:

- Cada Miembro adoptará o mantendrá, un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero.
- Cada Miembro concebirá y aplicará la gestión del riesgo de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o injustificables o restricciones encubiertas al comercio internacional.
- Cada Miembro concentrará el control aduanero y otros controles en frontera, en los envíos de alto riesgo y, agilizará el levante de los de bajo riesgo.

c. Facilitación y gestión del riesgo en la normatividad aduanera nacional

El 2 de enero de 2013 comenzó a regir en Colombia la Ley 1609, "por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", estableciendo en su artículo 3° entre otros objetivos:

Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior.

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

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

A su vez, el artículo 4 *ibídem*, preceptúa entre otros principios:

Principio de Eficiencia;

Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, estableciendo que los Decretos que expida el Gobierno Nacional estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo y,

Principio de Coordinación y Colaboración entre la autoridad aduanera y el usuario aduanero.

Se desprende de las citas anteriores, que la ley aduanera colombiana expresamente propende por dos conceptos claves en las operaciones de comercio exterior: facilitación y seguridad (gestión del riesgo), las cuales evidentemente se articulan

con la normatividad internacional ya reseñada y que ha marcado la tendencia del comercio internacional en el presente siglo.

El pasado 7 de marzo de 2016, fue expedido el Decreto 390 de 2016, *nueva regulación aduanera*, quien en su artículo 492 define al Riesgo como “la probabilidad de que no se cumpla con la normativa aduanera vigente y, en general, con las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

En relación con el Sistema de gestión del riesgo, el artículo 493 *ibídem*, preceptúa que la DIAN “podrá utilizar prácticas y procedimientos de gestión de riesgo con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra la seguridad nacional o las disposiciones de carácter aduanero”, para lo cual, con “la debida observancia de las normas sobre *habeas data* y manejo de información de datos personales”, se utilizarán bases de datos que le permitan tener información sobre las operaciones y sobre las personas que actúan ante la DIAN y así evaluar la seguridad de la cadena logística en comercio exterior, principio enunciado tanto en la Ley 1609 de 2013 como en el propio Decreto 390 de 2016.

El desarrollo del sistema de gestión del riesgo, implica que la autoridad aduanera, dirigirá sus actividades de control con énfasis sobre las operaciones que representan mayor riesgo, a través de la implementación de mecanismos de monitoreo, estableciendo medidas de control en lugares de ingreso y salida de mercancías y utilizando los demás mecanismos internacionales debidamente reconocidos, teniendo en cuenta que en la defensa del medio ambiente, de la salud, la sanidad agropecuaria, seguridad en fronteras, prevención de la proliferación de armas, el control del lavado de activos y la financiación del terrorismo, se vigilará el movimiento transfronterizo de mercancías de alto riesgo, ejerciendo el control dentro del marco de los acuerdos multilaterales ratificados por el Gobierno colombiano.

El artículo 494 del Decreto 390 de 2016, identifica entre otros, los siguientes riesgos:

- Las personas que intervienen en la cadena logística de distribución y las características de la operación de comercio exterior.
- El estado de las obligaciones de pago exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaría, sanciones y demás acreencias a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Los derivados del incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarías.

- Los relacionados con la evasión del pago de los derechos e impuestos a la importación por distorsión de los elementos del valor en aduana de las mercancías importadas, de los tratamientos preferenciales derivados de la aplicación de las normas de origen y de los aspectos relativos a la nomenclatura arancelaria.
- La solvencia económica para desarrollar las operaciones de comercio exterior y el origen de los fondos.
- La solvencia económica necesaria que asegure el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. (Decreto 390 de 2016)

Complementa el articulado, que el sistema de gestión de riesgo calificará con riesgo bajo, medio o alto, en aras de emitir concepto favorable o desfavorable de los importadores, exportadores, declarantes y operadores de comercio exterior.

Como consecuencia de la calificación, en ningún caso se emitirá concepto favorable con base en una calificación de riesgo alto pero además, el sistema de gestión del riesgo servirá como uno de los instrumentos para definir el alcance del control respecto de las operaciones de comercio exterior, en cualquiera de sus etapas.

En definitiva, la gestión del riesgo constituye el soporte de la nueva normatividad aduanera colombiana, consagrada desde los propios Principios de la Ley 1609 de 2013 y el Decreto 390 de 2016, muy especialmente en el de *Principio de Seguridad y Facilitación* en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior.

5. El Operador Económico Autorizado a nivel mundial y el caso colombiano

En el año 2005, los Directores Generales de Aduana en calidad de representantes de los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), del cual se destacan los siguientes objetivos:

- Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad;
- Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte;
- Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo;
- Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas; (Organización Mundial de Aduanas, 2012)

El Marco SAFE se sustenta en cuatro principios, pero reviste de importancia señalar:

El segundo establece que cada país que adopte el Marco SAFE, se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad.

El tercero, estipula que, a pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferiblemente utilizando equipos de detección no intrusiva, como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación y,

El cuarto, define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

A su vez, estos cuatro principios, se basen en dos pilares: Asociación Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas, siendo en este último donde se da creación al *Operador Económico Autorizado* (OEA).

El OEA es definido por la DIAN (2013) como "la autorización otorgada por la autoridad aduanera, atendiendo los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a una empresa que demuestra estar comprometida con la seguridad en toda su cadena de suministro, mediante el cumplimiento de requisitos en materia de seguridad e historial satisfactorio de obligaciones aduaneras y fiscales, generando una serie de beneficios en sus operaciones de comercio exterior y el reconocimiento como una empresa segura tanto para sus asociados de negocios como para las autoridades de control".

El Decreto 3568 del 27 de septiembre de 2011, establece que el Operador Económico Autorizado en Colombia (OEA), nace con el fin de contribuir a mejorar la seguridad en la cadena de suministro internacional y la facilitación del comercio, basado en los Principios Orientadores de confianza, cooperación y transparencia.

Se advierte en consecuencia, al revisar requisitos para obtener la autorización como OEA, que a diferencia de otras figuras como el Usuario Altamente Exportador (ALTEX) o el Usuario Aduanero Permanente (UAP), que dentro de los consagrados en el artículo 6 *ibídem*, no exige para el interesado ningún mínimo en cuanto al número de declaraciones de importación o exportación ni en cuanto al valor de la mercancía ingresada o salida desde o hacia el exterior (Londoño, 2014).

El nuevo estatuto aduanero, Decreto 390 de 2016, en su artículo 34, preceptúa que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con base en el sistema de gestión del riesgo, podrá autorizar o calificar a los importadores, a los exportadores

y a los operadores de comercio exterior, como Operador Económico Autorizado, de conformidad con las condiciones y requisitos establecidos en el Decreto 3568 de 2011 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, gozando de los tratamientos especiales consagrados en ambos decretos, entre otros:

- No constituir garantías para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.
- Realizar el desaduanamiento de las mercancías objeto de importación en las instalaciones del declarante.
- Presentar la solicitud de autorización de embarque en el lugar de embarque.
- Someter la mercancía al régimen de Depósito Aduanero, una vez ha finalizado el régimen de tránsito o una operación de transporte multimodal o una operación de transporte combinado en el territorio nacional.
- Reducir al cincuenta por ciento (50%) el valor del rescate de las mercancías.
- No presentar declaración aduanera anticipada en los casos en que ésta sea obligatoria.
- Realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o de agenciamiento aduanero, por parte de los depósitos habilitados.
- Realizar labores de consolidación o desconsolidación de carga, transporte de carga o depósito de mercancías, por parte de las agencias de aduana.
- Reembarcar las mercancías que al momento de la intervención aduanera en el control previo y simultáneo, resulten diferentes a las negociadas y que llegaron al país por error del proveedor (Decreto 390 de 2016).

Pero sin duda, un aspecto fundamental relacionado con el OEA son los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM). La propia OMA, señala que los ARM contribuyen a facilitar y asegurar el comercio mundial.

La DIAN (2013) por su parte expresa que "estos Acuerdos consisten en la aplicación del Marco Normativo, expresado en el reconocimiento de la compatibilidad en diferentes aspectos de programas OEA operados por dos Aduanas. Esto resulta en el otorgamiento de beneficios mutuos para todos los OEA bajo los dos programas".

La Organización Mundial de Aduanas (s.f) señala que "La autorización o reconocimiento OEA y los ARM son instrumentos que potencian el acceso a los mercados globales, expresado en una reducción del nivel de riesgo asociado al usuario y a su

operación comercial tanto en los mercados de origen como de destino, que le puede reducir el número de inspecciones y por consiguiente de tiempos de despacho.”

Para simplificar, los ARM permiten la aplicación de los beneficios de un OEA en ambos países suscritores del acuerdo, mecanismo de cooperación además entre aduanas de distintos países.

Como se observa, sin duda estos tratamientos especiales cumplen con el principio de facilitación, obviamente a cambio de una adecuada gestión del riesgo por parte del importador, el exportador o el operador de comercio exterior, pero se observa además, que muchos de estos beneficios son similares a los que gozaban aquellos usuarios aduaneros que ostentaban la calidad de UAP o ALTEX pero que a través de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo pueden llegarse a aplicar en el país de salida y en el país de ingreso.

6. Otras figuras en el nuevo ordenamiento jurídico aduanero colombiano

El artículo 33 del Decreto 390 de 2016 estableció como *obligados aduaneros a*:

- Directos: los importadores, los exportadores, los declarantes de un régimen aduanero y los operadores de comercio exterior;
- Indirectos: toda persona que en desarrollo de su actividad haya intervenido de manera indirecta en el cumplimiento de cualquier formalidad, trámite u operación aduanera. Serán responsables por su intervención, según corresponda, y por el suministro de toda documentación e información exigida por la DIAN.

Sobre los *Directos*, el estatuto prevé que la DIAN, con base en el sistema de gestión del riesgo, podrá calificar a los importadores, a los exportadores y a los operadores de comercio exterior, con miras a otorgar tratamientos especiales como de *confianza*.

Esta calificación, se logra en tanto los Importadores, exportadores y operadores de comercio exterior, sean considerados por la autoridad aduanera de valoración de riesgo bajo, de conformidad con su sistema de gestión del riesgo, pero si además cumplen los siguientes requisitos:

- Importadores y exportadores: Haber realizado operaciones superiores a doce (12) declaraciones aduaneras de importación y/o exportación, semestrales, en los dos (2) años inmediatamente anteriores a la calificación.
- Operadores de comercio exterior: Haber realizado, al menos veinticuatro (24) operaciones de comercio exterior, semestrales, durante los dos (2) años inmediatamente anteriores a la calificación.

Los tratamientos especiales que gozarían serían los siguientes:

- Exportador Autorizado: Podrá expedir declaraciones de origen o declaraciones en factura, de conformidad con lo establecido en el acuerdo comercial correspondiente.
- Importadores, exportadores y operadores de comercio exterior, de confianza:
 - Efectuar el pago consolidado de los derechos e impuestos a la importación, sanciones, intereses y valor del rescate, a que hubiere lugar, cuando se trate de un declarante.
 - Realizar el pago diferido de los derechos e impuestos a que haya lugar, cuando se trate de un declarante.
 - Reducir las garantías para respaldar el cumplimiento de algunas de sus obligaciones aduaneras, de acuerdo con lo previsto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
 - Constituir una sola garantía global, cuando una persona haya obtenido más de un Registro Aduanero de operador de comercio exterior, con el fin de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que adquiera por cada uno de ellos. En este caso, el monto a garantizar será el valor más alto exigido para uno de los registros obtenidos, incrementado en un veinte por ciento (20%) del valor de cada uno de los demás.
 - Constituir una garantía global por parte de los importadores y exportadores cuando sea exigida para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, del cinco por ciento (5%) de las importaciones y exportaciones realizadas durante los doce (12) meses anteriores a la calificación y reconocimiento otorgados, sin que en ningún caso el valor a asegurar sea superior a cien mil (100.000) unidades de valor tributario - UVT.
 - Utilizar el desaduanamiento abreviado, cuando se trate de un declarante.
 - Someter las mercancías que van a ser objeto de exportación a la diligencia de aforo en las instalaciones del exportador.
 - Ampliar el cupo estipulado para exportar muestras sin valor comercial de conformidad con lo señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

- Declarar el régimen de tránsito sin restricciones de aduana de partida o de lugar de destino, siempre y cuando el lugar esté habilitado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Garantizar sus obligaciones aduaneras a través de un pagaré, sin perjuicio de la utilización de las demás formas de garantía de que trata el mismo artículo citado.
- Efectuar el traslado por parte de un transportador en el modo aéreo, a un depósito temporal habilitado en el mismo lugar de arribo, de la carga inmovilizada en las bodegas del mismo transportador.

Se reitera entonces, que de acuerdo al Decreto 390 de 2016, tanto el importador, el exportador, el operador de comercio exterior, que de conformidad con la valoración de la gestión del riesgo que haga la DIAN y atendiendo las mínimas exigencias de operaciones de comercio exterior que le han sido señaladas, sea catalogado en un nivel bajo de riesgo, podrá ser calificado como de *confianza*, gozando de facilidades en el ejercicio de sus actividades, incluso en algunos casos muy similares a las del Operador Económico Autorizado, pero a nivel local, pues no opera la figura de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo como si sucede con el OEA.

7. Conclusiones

El Decreto 2685 de 1999, destacaba como usuarios aduaneros con ciertos privilegios en aspectos de control, pago y desarrollo de sus actividades, los llamados Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP) y Altamente Exportadores (ALTEX). Tal calidad se obtenía entre otros requisitos, sobre la base de un número de operaciones en importación y/o exportación en un período determinado y sobre una cuantía cierta, de ahí que en esencia, solo empresas reconocidas se harían acreedoras a obtener la calidad de tales y con ello acceder a los beneficios, los cuales sin duda representaban celeridad en las operaciones de comercio exterior por menor posibilidad de inspecciones al momento de nacionalizar o embarcar su mercancía, a parte de la posibilidad de recurrir a figuras como el tránsito aduanero, nacionalización en su propio depósito, pago de tributos aduaneros dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a sus operaciones e incluso la devolución de IVA por exportaciones.

Con la expedición del Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, llamado ahora *Nuevo estatuto aduanero*, en esencia se determinó un período de cuatro años a partir de su promulgación para que estas figuras desaparecieran, dando paso a otro tipo de usuarios, tal es el caso de Importador, Exportador, exportador autorizado, operadores de comercio exterior y, una clasificación especial derivada de la gestión

del riesgo: Importadores de confianza, exportadores de confianza, operadores de comercio exterior de confianza y Operador Económico Autorizado (OEA).

Al hacer un análisis de las disposiciones, se hace evidente que la tendencia del comercio internacional y, en particular de su regulación, se soporta en dos principios: *facilitación y control*, este último atado directamente al concepto de *Gestión del Riesgo*.

El tema de Facilitación ha sido la permanente ambición de quienes se dedican al comercio exterior, es por ello que tanto el Convenio de Kyoto, la OMC, la OMA y la CAN, lo resaltan, pero a su vez de una manera expresa lo ligan con el concepto de control en las operaciones, tanto por parte de las aduanas como de los particulares.

Estas tendencias son llevadas a la normatividad aduanera colombiana, tanto en la Ley 1609 de 2013 como en el nuevo Decreto 390 de 2016, pero en particular en este último, se observa como el riesgo asume el rol para efectos de control y así determinar en qué medida se puede o no ser facilitador de régimen aduanero.

En definitiva, la Gestión del Riesgo constituye el soporte de la nueva normatividad aduanera colombiana, de allí que, más allá del número de operaciones de importación o exportación, o de la cuantía de las mismas, como sucedía con los UAP y los ALTEX, ahora la prioridad de la autoridad aduanera es medir el riesgo, considerando que aquellos que sean de bajo riesgo, podrán ser calificados como importadores, exportadores u operadores de comercio exterior de confianza, pero aún más, podrían incluso ser reconocidos como Operadores Económicos Autorizados, figura que desde el 2005 viene generando una nueva dinámica de facilitación en el mundo mediante acuerdos de mutuo reconocimiento entre los países que han adaptado esta figura.

Debe aclararse que la calificación de *confianza* se otorga de oficio por la DIAN, la certificación de Operador Económico Autorizado se solicita.

Lo cierto es que, los UAP y ALTEX desaparecen, pues la gestión del riesgo es, desde la nueva óptica, la que premiará con beneficios de facilitación, a las personas o empresas dedicadas al comercio exterior.

Referencias

Administración Federal de Ingresos Públicos. (s.f.). *Marco Normativo SAFE*. Obtenido de <http://www.afip.gob.ar/error/error.asp>

ANIF. (2011). *Situación Macro-financiera y Revisión de pronósticos 2011-2012.*, (pág. 6). Medellín.

Asociación Latinoamericana de Integración. (2011). *Diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera: prospectiva de la facilitación aduanera*

- en los países miembros de la ALADI: un escenario posible (período 2007-2010). Obtenido de [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/1200396802f107f50325730100602de2/\\$FILE/181.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/1200396802f107f50325730100602de2/$FILE/181.pdf)
- Banco de la República. Series estadísticas. (24 de 07 de 2010). www.banrep.gov.co. Recuperado el 24 de 07 de 2010, de [http://discoverer.banrep.gov.co/discoverer/app/grid?event=displayData&stateStr=eNrtU01v2zAM/TOyL0YcSTHS9eBbu50KDF3vgSzJthJ/VVltO79\\$IJOs2YatwLpDDwUMPoqiH/kEErmDaSxKaC6mnTCACd0\\$t2Y3J5Rsks3dEzMsubm n\\$FGOWhrZW2bVFENCtgEfpOZMDMFfBfv0\\$LAOzpWh26oDwrlrTyU6KIHfVOLH](http://discoverer.banrep.gov.co/discoverer/app/grid?event=displayData&stateStr=eNrtU01v2zAM/TOyL0YcSTHS9eBbu50KDF3vgSzJthJ/VVltO79$IJOs2YatwLpDDwUMPoqiH/kEErmDaSxKaC6mnTCACd0$t2Y3J5Rsks3dEzMsubm n$FGOWhrZW2bVFENCtgEfpOZMDMFfBfv0$LAOzpWh26oDwrlrTyU6KIHfVOLH)
- Barona, B., Alina, G., & Torres, J. (2006). La financiación de nuevas empresas en Coombia. Las experiencias y opiniones de una muestra de gerentes bancarios. *Cuadrenos de Administración*.
- Besley, S., & Brigham, E. (2009). *Fundamentos de Administración Financiera*. Miami: Cengage Larning.
- Block, S., & Hirt, G. (2008). *Fundamentos de Administración Financiera*. Texas: Mc Graw Hill.
- Comunidad Andina de Naciones. (2007). *Decisión 671 de la Comunidad Andina de Naciones*. Obtenido de <http://www19.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acueros/CANDINA%20Decision671.pdf>
- Comunidad Andina de Naciones. (2011). *¿Qué es la CAN?*
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1609 de 2013*. Bogotá. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2013/Leyes/Ley_1609_02012013.pdf
- De la Fuente, G. (2009). *Compendio de Finanzas Aplicadas*. Buenos Aires: Errepar.
- Dierección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2016). *Resolución 00041 de 2016*. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2016/Resoluciones/Resolucion_000041_del_11_Mayo_de_2016.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2013). *Preguntas Frecuentes - Operador Económico Autorizado*. Obtenido de http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Preguntas_frecuentes?opendocument
- Escobar, H., & Vicente, C. (2006). *Diccionario Económico Financiero*. Medellín: Universidad de Medellín.
- European Commission. (2005). *Trade - European Commission*. Obtenido de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_113573.pdf
- Fedesarrollo. (2011). *Perspectivas Económicas 2011-2012. Conferencias ANIF* (pág. 44). Medellín: ANIF.
- FMI. (2011). *Perspectivas Económicas Globales*. Washington.
- Gutiérrez Carmona, J. (2008). *Modelos Financieros con excel*. Medellín: ECOE Ediciones.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. (2010). *El dinero de hoy: dinero de plástico. Evolución, riesgos y ventajas*. México, México, México.
- Instituto Polotécnico Nacional. (2009). *Disposiciones Normativas del Comercio Exterior en México y su Aplicación*. Obtenido de <http://tesis.ipn.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3106/%20EMPRESASCERTIFICADAS.pdf?sequence=1>

- Konneh Neba, G. (2011). *Facilitación del comercio: Aplicación de un sistema de gestión de riesgos. Camerún*. Organización Mundial de Comercio. Obtenido de https://search.wto.org/search?q=cache:xqJPK2GK1QsJ:www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/case_studies_s/risk_m_cmr_s.doc+riesgo&site=Spanish_website&client=spanish_frontend&proxystylesheet=spanish_frontend&output=xml_no_dtd&ie=ISO-8859-1&access=p&oe=UTF-8
- Londoño, G. (2014). La financiación del terrorismo y el lavado de activos como tendencia de la legislación aduanera, de cara al comercio internacional del resto del siglo. *Revista de Derecho Aduanero*(7), 17 - 51. Obtenido de <http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/REVISTAICDA72014.pdf>
- López, M., & Rodero, a. (2009). Las finanzas y la crisis económica y financiera. *Revista de Fomento Social*, 687-697.
- Martínez, C., Herazo, G., & Corredor, A. (2007). *Estado del Arte de las Finanzas*. Bogotá: Universidad santo Tomás.
- Medina, G. (2007). *Convenio de Kyoto Revisado*. Obtenido de <http://www.emb.cl/negociosglobales/articulo.mvc?xid=1188&edi=58&xit=convenio-de-kyoto-revisado>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (19 de 02 de 2010). *Mincomercio.gov.co*. Recuperado el 19 de 02 de 2010, de <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=7216&IdCompany=23>
- Ministerio de Hacienda y Credito Público de Colombia. (1999). *Decreto 2685 de 1999*. Bogotá. Obtenido de http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf
- Ministerio de Hacienda y Credito Público de Colombia. (2016). *Decreto 390 de 2016*. Bogotá. Obtenido de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14747_documento.pdf
- Municipio de Medellín, Departamento de Planeación. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal*. Medellín: Departamento de Planeación.
- Organización de Estados Americanos. (s.f.). *Facilitación Portuaria y la Cadena Logística*. Obtenido de <http://www.oas.org/cip/faportcadenalog.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006*. Obtenido de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/288>
- Organización Mundial de Aduanas. (2012). *Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas*. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en/topics/%20facilitation/instrument-and-tools/tools/~/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx>
- Organización Mundial de Comercio . (s.f.). *Protocolo de enmienda del acuerdo general Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio*. Obtenido de http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/ad164_omc_m-protocolodeenmiendadelacuerdodemarrakech2014-texto.PDF
- Organización Mundial de Comercio. (1999). *Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto*. Obtenido de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm

- Periódico Portafolio. (18 de Febrero de 2010). *Protafolio.com*. Recuperado el 19 de Febrero de 2010, de http://www.portafolio.com.co/opinion/editorial/ARTICULO-WEB-NOTA_INTE-RIOR_PORTA-7056167.html
- Posse Herrera Ruiz. (2016). *Cambios en el Nuevo Estatuto Aduanero*. Obtenido de <http://www.phrlegal.com/wp-content/uploads/2011/06/EstatutoAduanero2016.pdf>
- Rodríguez Cárdenas, J. P. (2004). El lavado de activos culposo o imprudente y sus implicaciones en el sector financiero. *Con-texto*. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/1886/1680>
- Senado de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 2010). Ley 590 de 2000. Bogotá, Colombia.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (30 de junio de 2011). *www.superfinanciera.gov.co*. Recuperado el 17 de Octubre de 2011, de <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/comsectorfinanciero062011.pdf>
- U.S. Customs and Border Protection . (s.f.). *Can't Find Needed Content?* Obtenido de <https://www.cbp.gov/border-security/%20ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>
- U.S. Immigration and Customs Enforcement o ICE. (s.f.). <http://www.cbp.gov/border-security/portsentry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>.
- Villarroel, F. (2016). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio y el trato especial y diferenciado: Una nueva mirada. *Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior*. 40 *Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior*, 199 - 212.
- World Customs Organization. (s.f.). *El operador económico autorizado y las pequeñas y medianas empresas*. Obtenido de [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/BB2F4D0CE7294B02B5806202EF168E74.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/media/BB2F4D0CE7294B02B5806202EF168E74.ashx)
- World Customs Organization. (s.f.). *Enforcement and compliance - Instruments and Tools*. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/~media/45BE65FFE12748FDA6D41BA7F3451C75.ashx>
- World Customs Organization (s.f.). *History*. Obtenido de http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx

Para citar este artículo en formato impreso:

Castaño, L., Gómez, N., Jiménez, D. y Londoño, G. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el nuevo estatuto aduanero. *Escenarios: empresa y territorio*, 5(6), pp. 141-168.

Para citar este artículo en formato digital:

Castaño, L., Gómez, N., Jiménez, D. y Londoño, G. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el nuevo estatuto aduanero. *Escenarios: empresa y territorio*, 5(6), pp. 141-168. Recuperado de: <http://revistas.esumer.edu.co/index.php/escenarios/article/view/112/126>