

La implementación del Sistema de Gestión del Riesgo como requisito indispensable en el nuevo estatuto aduanero de Colombia*

Recibido: 10 de octubre de 2018 • Aceptado: 12 de junio de 2020

Catalina Ramírez Suárez**

Linda Xiomara Salazar Henao***

Jorge Andrés Acosta Strobel****

Gustavo Adolfo Londoño Ossa*****

RESUMEN

Con la entrada en vigencia del Decreto 390 de 2016, y la inserción que el mismo efectúa respecto a la necesidad de todos quienes participen en el Comercio exterior de implementar un Sistema de Gestión de Riesgo, se trazó como objetivo principal de este trabajo efectuar un análisis del sistema como requisito indispensable para que los Importadores, Exportadores y Operadores de Comercio Exterior puedan obtener y mantener un tratamiento especial a la luz de la normatividad vigente. Este artículo de investigación busca vislumbrar este concepto, su importancia y la incidencia que tiene la Autoridad Aduanera (DIAN) en este nuevo cometido, concluyendo que, solo a partir del compromiso gerencial y la inversión de las empresas en la Gestión del Riesgo, con miras a lograr el cumplimiento de estándares normativos internacionales como las normas BASC y la ISO 31000, puede existir un acercamiento al cumplimiento de este requisito.

PALABRAS CLAVE

Comercio exterior; Sistema de Gestión del Riesgo; Operador Económico Autorizado (OEA); Usuarios de confianza; Usuario Aduanero Permanente (UAP); Usuario Altamente Exportador (ALTEX).

CLASIFICACIÓN JEL

D81, F14, F13, F53

CONTENIDO

Introducción; 1. Metodología; 2. Marco referencial del Riesgo en el contexto colombiano; 3. Normatividad Internacional y Nacional como base de la Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo; 4. Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo a partir del Decreto 390 de 2016; 5. Responsabilidades de la obligación aduanera; 6. Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo en los importadores, exportadores y los operadores de comercio exterior; 7. Sistemas de Gestión de Gestión del Riesgo; 8. Calificación a los Operadores de Comercio Exterior; 9. Operador Económico Autorizado – OEA; 10. Conclusiones; Referencias.

* Este texto presenta los resultados de la investigación Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo como requisito indispensable para los Operadores de Comercio Exterior según el Nuevo Estatuto Aduanero, realizada en el año 2017.

** Abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Gestor 2 de la DIAN. Correo: Crs890@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6292-5779>

*** Negociadora Internacional. Especialista en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Correo: xsalazarhenao@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0575-8027>

**** Tecnólogo en Comercio Internacional, Profesional en Negocios Internacionales y Especialista en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Estudiante de Especialización en Paz y Desarrollo Territorial - Corporación Unificada Nacional (CUN). Magister en Gestión en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad de Antioquia. Docente investigador, Líder del Semillero de Innovación y Emprendimiento de la Institución Universitaria Esumer. Correo: jorge.acosta@esumer.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3801-418X>

***** Abogado, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, Colombia. Especialista en Ciencias Fiscales de la Universidad Antonio Nariño. Especialista en Gerencia de Mercadeo de la Institución Universitaria Esumer. Magister en Relaciones Internacionales Iberoamericanas de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España. Secretario General de la Institución Universitaria Esumer. Correo electrónico: gustavo.londono@esumer.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8048-5877>

The Implementation of the Risk Management System as an indispensable requirement in the New Customs Statute

ABSTRACT

With the entry into force of Decree 390 of 2016, and the insertion it makes identify the need for all those who participate in foreign trade to implement a Risk Management System, the main objective of this work was to make effective the analysis of the system as an essential requirement for Importers, Exporters and Foreign Trade Operators to obtain and maintain special treatment to implement current regulations. This research article seeks to glimpse this concept, its importance and the impact that the Customs Authority (DIAN) has on this new task, concluding that, only from the managerial commitment and the investment of companies in Risk Management, with a view to achieve compliance with international regulatory standards such as BASC standards and ISO 31000, there may be an approach to complete this requirement.

KEYWORDS:

Risk Management, International Trade, Permanent Customs User (UAP), Highly Export User (Altex), Authorized Economic Operator (OEA).

A implantação do sistema de gestão de riscos como requisito essencial do novo estatuto aduaneiro colombiano

RESUMO

Com a entrada em vigor do Decreto 390 de 2016, e a inserção que faz quanto à necessidade de todos os participantes do comércio exterior implementarem um Sistema de Gestão de Riscos, o objetivo principal deste trabalho foi a realização de uma análise do sistema como requisito essencial para que importadores, exportadores e operadores de comércio exterior obtenham e mantenham tratamento especial à luz da regulamentação em vigor. Este artigo de pesquisa busca vislumbrar esse conceito, sua importância e o impacto que a autoridade aduaneira tem (DIAN) nesta nova função, concluindo que, somente com base no compromisso gerencial e investimento das empresas em gestão de riscos, com vistas ao cumprimento de normas regulatórias internacionais como BASC e ISO 31000, pode haver uma abordagem para atender esse requisito.

PALAVRAS-CHAVE

Comércio exterior; Sistema de Gestão de Risco; Operador Econômico Autorizado (OEA); Usuários confiáveis; Usuário Aduaneiro Permanente (UAP); Usuário Altamente Exportador (ALTEX).

CLASSIFICAÇÃO JEL

D81, F14, F13, F53

CONTEÚDO

Introdução; 1. Metodologia; 2. Marco de referência do risco no contexto colombiano; 3. Regulamentos Internacionais e Nacionais como base para a implementação do Sistema de Gestão de Riscos; 4. Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Decreto 390 de 2016; 5. Responsabilidades da obrigação aduaneira; 6. Implantação do Sistema de Gestão de Riscos em importadores, exportadores e operadores de comércio exterior; 7. Sistemas de Gestão de Risco; 8. Qualificação de operadores de comércio exterior; 9. Operador Econômico Autorizado (OEA); 10. Conclusões; Referências.

INTRODUCCIÓN

El cambio del papel que desempeñan las aduanas a nivel mundial luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, en ese entonces, las aduanas estaban dedicadas a ser un ente recaudador de impuestos, sin embargo, a partir de esta situación que rompió la hegemonía de los Estados Unidos como un líder unipolar (Acosta y Londoño, 2015). Aunque el poderío de esta potencia empezó ser contrarrestado por los Estados emergentes. El país norteamericano dejó un legado en el cual ha sacado varias iniciativas para ejecutar los Sistemas de Gestión de Riesgo (SGR) contra la prevención de actividades delictivas que atenten contra la seguridad, esto facilita el comercio internacional entre los Estados (Acosta, 2014; Londoño & Acosta, 2020)

Uno de los modelos más reconocidos a nivel mundial es el Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), dicho modelo generó cambios significativos en la gestión integral aduanera a nivel global. Dentro del marco SAFE se destaca el papel que deben asumir los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior; donde se destaca la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) (López, 2014; Peña, Martínez, & Peña, 2018)

Colombia no ha sido inmune a los cambios internacionales, y conforme al tiempo se adapta a su marco legislativo. Uno de los primeros cambios se presentó a partir del nacimiento de la Ley 1609 de 2013, que presentó los cimientos actuales de la legislación aduanera colombiana. Aún así, es importante señalar que el marco SAFE, no es el único elemento que ha repercutido en la Ley marco de aduanas colombiana. En este caso, otra adopción que se tuvo presente dentro del marco legislativo fue el Protocolo de Kioto que ha servido como un ejemplo normativo para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Londoño y Montoya, 2014; Organización Mundial de Aduanas, 2018)).

La Ley 1609 de 2013, tiene como objetivo la facilitación del comercio internacional, pero a ello se le suma la tendencia hacia procurar la seguridad en la cadena logística de las operaciones. Con lo anterior la DIAN, ha implementado mecanismos de prevención y control como principios claves para supervisar las empresas de comercio exterior y los profesionales de cambios, con el fin de detectar los riesgos a las actividades delictivas (Acosta y Londoño, 2015, p. 51)

Además de la Ley Marco, Colombia ha generado una evaluación y cambios en su normativa aduanera donde se destaca el Decreto 390 de 2017, el cual deroga al Decreto 2685 de 1999. Este decreto es la nueva regulación aduanera colombiana,

que tiene múltiples cambios para los usuarios que conviven e interactúan en el comercio exterior (Ernst & Young Global Limited, 2018).

Uno de sus principales cambios se establece en los principios de la normativa que destaca la seguridad y facilitación en la cadena logística, el cual da pie a que cada una de las empresas públicas y privadas deba implementar un SGR para la interacción del comercio exterior.

Las organizaciones siempre han sido proclives en cuanto al lavado de activos, en especial aquellas que intervienen en la cadena logística del comercio exterior colombiano de forma directa o indirecta. El área de comercio exterior de las organizaciones suele prestarse como el eslabón más débil a partir de la alta intermediación de actores de la cadena logística, esto conlleva más vulnerabilidad que permite camuflar actos delictivos, como el tráfico de narcóticos, divisas e incluso inversiones de instituciones fachada para el lavado de activos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013; Blanco, 2016)

A partir del Decreto 390 de 2016, se busca reducir los intermediarios en el proceso de comercio exterior con el propósito de aminorar el lavado de activos y delitos conexos, lo que genera más facilidad a los usuarios del comercio exterior en Colombia. De igual forma, conforme a la disposición del Decreto, la autoridad aduanera colombiana ha desarrollado un modelo de calificación de los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior con base al cumplimiento de sus sistemas de gestión de riesgo, esto con miras al otorgamiento de tratamientos especiales, de allí emergen figuras que no se encontraban en la anterior legislación como exportador autorizado, operador económico autorizado, usuario de zona franca y usuario de confianza (que implica a importadores y exportadores), estas figuras son las que reemplazarán a los llamados usuarios aduaneros permanentes (UAP) y usuarios altamente exportadores (ALTEX) (Acosta y Londoño, 2015; López, 2017)

Esta medición permitirá a la autoridad aduanera conocer el nivel de riesgo que representa para las operaciones de comercio exterior en temas como: asociados de negocio, seguridad contenedores, controles de acceso físico, del personal, de los procesos, seguridad física, de la tecnología informática, entre otros aspectos.

La normativa actual colombiana, reglamenta que, en un periodo menor a 4 años, tanto los ALTEX como los UAP, tendrán que migrar a una de las nuevas figuras del comercio exterior reglamentadas a partir de la expedición del Decreto. Esto hace que cada organización se vea con la necesidad de implementar el SGR.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo hará un análisis de SGR como requisito indispensable para los exportadores autorizados, los usuarios de confianza y los OEA, teniendo presente el nuevo decreto. A partir de esto, se permitirá hacer análisis a la situación aduanera actual que facultará contemplar la importancia del SGR en su implementación y los beneficios que los usuarios adoptantes obtienen por ello,

1. METODOLOGÍA

El presente texto hace uso de tres métodos de investigación que son el descriptivo, deductivo y analítico, esto debido la reflexión que se pretende hacer de la implementación del SGR por parte de los usuarios de comercio exterior en Colombia.

La construcción del texto estará compuesta por una recopilación de información, teórica, jurídica y noticiosa de fuentes confiables, para dar validez a la investigación. Esta información se sistematizó a través de fichas bibliográficas, que permitían analizar los documentos soportes y su relevancia para la construcción del presente proyecto. En segunda medida, el texto se construyó a través del método deductivo con la finalidad de concluir a través de las premisas del objeto de investigación partiendo de lo general a lo específico. Como último elemento metodológico, se recurrió al análisis de fuentes secundarias establecidas en primera instancia con el fin de evidenciar la importancia que tienen la implementación del SGR en los usuarios de comercio exterior colombiano, y cuáles son sus diferentes beneficios.

Uno de los textos vitales para esta investigación, será el marco jurídico, que se da a partir de la constitución, leyes, decretos y circulares; en especial del Decreto 390 de 2016, el cual rige la nueva regulación de comercio exterior colombiano. Así como esta normativa nacional, se tendrán en cuenta marcos legislativos internacionales en los que Colombia participe de forma activa, con el propósito de generar una visión global del SGR.

2. MARCO REFERENCIAL DEL RIESGO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO.

Si bien varias concepciones del riesgo bajo el marco aduanero expedido por fuentes como la OMA, Unidad de Información Financiera (UIAF), La Organización Mundial de Comercio (OMC), el presente estudio estará delimitado bajo el marco de la legislación colombiana según lo establecido por la Ley Marco de Aduanas.

Teniendo presente lo anterior, el Decreto 390 de 2016, a partir de su Artículo 492, indica que el riesgo se define de la siguiente forma para la autoridad aduanera y los usuarios participes en la cadena de comercio exterior colombiano:

El riesgo es la probabilidad de que no se cumplirá con la normatividad aduanera vigente y en general, con las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (Presidencia de la República, 2016, p. 223).

Bajo el marco de esta definición, vale la pena mencionar que la palabra "riesgo" en el Decreto 2685 de 1999 en todas sus 191 páginas de composición, solo aparece en 3 ocasiones esto identifica que antes del actual Decreto, el riesgo no estaba establecido de manera directa en la normativa que regula el comercio exterior. Si bien, en este punto existen algunas circulares con las que el Decreto 2685 de 1999 se solventaba para cubrir la gestión de riesgo, este no era un ejercicio tan vinculante, como lo fue a nivel mundial desde los cambios del Convenio de Kioto y el Marco SAFE (Presidencia de la República, 1999).

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia un cambio sustancial en la percepción del riesgo a partir de la regulación aduanera, puesto que a diferencia de las 3 ocasiones en las que se identifica "riesgo" como concepto en el anterior Decreto, en el Decreto 390 de 2016 se menciona 75 veces en 312 páginas que contiene el texto, esto demuestra la importancia que tienen el SGR en los operadores y usuarios conexos del comercio exterior colombiano (Presidencia de la República, 2016).

Ahora, en lo que respecta a la definición de SGR el Artículo 493 del Decreto 390 de 2016, hace alusión al mismo, no lo define por lo que es importante hacerlo: La gestión o administración de riesgos es entendida como el entramado de acciones que deben ser ejecutadas de forma sistémica que permiten no solo identificar los riesgos que impedirían el cumplimiento del objetivo, sino también los controles que deben aplicarse para prevenir la ocurrencia de los mismos, pero además las medidas que deben adoptarse una vez este ha ocurrido para minimizar el impacto de la ocurrencia.

Es importante evidenciar que desde el 2001, que fue el punto de ruptura en el que el SGR, se volvió un tema de vital importancia a nivel global, Colombia estuvo con el Decreto 2685 de 1999, más de 15 años con una regulación que no estaba tan acorde a los estándares mundiales, si bien el Estado como elemento de actualización, realizó muchas circulares, el marco jurídico de la regulación

aduanera pudo tener una renovación de forma más rápida para estar a la vanguardia del comercio exterior a nivel internacional.

Dentro del marco del SGR en Colombia, se destacan algunos espacios de cooperación público-privada (jalonado más por el ente privado), en el que se destaca el Business Alliance for Secure Commerce (BASC); esta entidad inició como una medida anti-contrabando, pero posterior al atentado del 11 de septiembre en los Estados Unidos, empezó a experimentar una serie de cambios que llevaron a la implementación del SGR en toda la cadena logística de comercio exterior.

3. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL Y NACIONAL COMO BASE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGR.

El punto de partida dentro de la normativa internacional para el análisis de los conceptos de facilitación, seguridad, riesgo; así como el del Operador Económico Autorizado (OEA), será en el caso colombiano el convenio de Kioto, el cual es el Convenio Internacional Sobre la Modernización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, adoptado el 18 de mayo de 1973, vigente desde 1974 y modificado en el año 1999; normativa que da respuesta a la imperiosa necesidad de contar con estructuras normativas que den lugar a la facilitación de comercio sin dejar de lado el control, que permitiera evitar la realización de actividades que no correspondieran al comercio (Londoño y Montoya, 2014).

Esta normativa a través de la cooperación, la implementación de SGR, así como del uso de la tecnología -por citar algunos-, buscaba la agilización y facilitación, entendida esta como la disminución de tiempos en el desaduanamiento de las mercancías.

La dualidad entre facilitación y control tiene un punto de impulso geopolítico a partir del 11 de septiembre de 2001, esto es, con ocasión a los atentados de los cuales es víctima no solo Estados Unidos, sino el mundo entero, lo anterior porque quedó en el ámbito público el tema de la fragilidad de la seguridad y cómo la cadena logística podía ser utilizada tal y como ya se había vislumbrado para actividades que dañaran y pusieran en riesgo el orden y la población mundial, dado que no se trataba solo de un riesgo sino de la materialización del mismo.

La OMA en el 2005 como respuesta al mencionado acontecimiento decide adoptar el SAFE, normativa que planta un nuevo enfoque de trabajo e incorpora disposiciones específicas sobre el OEA.

Ahora bien, todos los participantes de la cadena logística del comercio internacional cobran suma importancia y toda esta normativa apunta a garantizar seguridad en cada uno de ellos. De manera más reciente, el concepto como tal del SGR, aparece en el año 2013 dentro de la Ley Marco de Aduanas, esta indica:

Para efectos del Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas estarán sujetos al marco de un Sistema de Gestión del Riesgo, orientado a neutralizar las conductas de contrabando, de carácter fraudulento, lavado de activos y a fortalecer la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y la proliferación de armas de destrucción masiva (Congreso de Colombia, 2013, p. 3).

Es por esta razón que el Decreto 390 de 2016, luego de establecer en el literal E del Artículo 2, el principio de *seguridad y facilitación* en la cadena logística, establece en la Sección I, del capítulo I del título XV, referido a los controles aduaneros lo concerniente a la gestión del riesgo estableciendo el concepto de “riesgo”, el SGR y los elementos conexos que competen a estos conceptos.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL SGR A PARTIR DEL DECRETO 390 DE 2016.

El Artículo 493 del Decreto 390 de 2016 titulado “Sistema de Gestión del Riesgo”, dice lo siguiente:

Sistema de gestión del riesgo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (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 ello, y con la debida observancia de las normas sobre habeas data y manejo de información de datos personales, la DIAN utilizará bases de datos que le permitan tener información, entre otros aspectos, sobre las operaciones y sobre las personas que actúan ante la Entidad, para evaluar la seguridad de la logística en comercio exterior.

En desarrollo del sistema de gestión del riesgo, la DIAN, para garantizar el cumplimiento de la obligación aduanera, dirigirá sus actividades de control con énfasis sobre las operaciones que representan mayor riesgo, con el propósito asegurar y facilitar el comercio internacional. En consecuencia,

se podrán implementar mecanismos de monitoreo del riesgo, establecer medidas de control en lugares ingreso y salida de mercancías y utilizar los demás mecanismos internacionales reconocidos de forma debida.

En lo concerniente a 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. Este control podrá llevarse a cabo en el marco los acuerdos multilaterales ratificados por el Gobierno colombiano.

Toda alusión que hagan otras normas aduaneras al sistema de administración de riesgos, deberá entenderse referido al sistema gestión del riesgo establecido en el presente Decreto (Presidencia de la República, 2016, p. 314)

Con lo anterior, el Decreto 390 de 2016, da potestad a la autoridad aduanera de usar diferentes mecanismos para la lucha contra delitos como el lavado de activos, la financiación del terrorismo e infracciones conexas. Dentro del presente artículo a partir de un párrafo, hace alusión a la intervención de otros SGR de diferentes entidades de control relacionadas con los procedimientos aduaneros colombiano y del comercio internacional como Migración Colombia, ICA, INVIMA y Policía Nacional (Comité Interamericano contra el Terrorismo, 2017).

Ahora bien, en el mencionado Decreto, indica tres aspectos de suma importancia:

- La DIAN deberá implementar un SGR que controle las operaciones de todos los operadores de comercio exterior; en el mismo Decreto se dictamina los lineamientos principales bajo los cuales se debe implementar este sistema.
- En los controles que se implementen como medidas sugeridas en este SGR siempre se tendrá en cuenta la normatividad internacional a la que Colombia tiene adherencia.
- A este cometido de implementar SGR también se deben sumar otras entidades que control en las operaciones aduaneras y todos estos sistemas ya implementados sirven como engranaje para lograr con un grado de mayor efectividad el cometido por el cual fueron creados.

Entendiendo que los organismos de control en normatividad aduanera en Colombia deben implementar sus propios SRG, es muy coherente ahora mencionar el gran compromiso que adquieren las organizaciones que son operadores de comercio exterior.

En el mismo Decreto 390 de 2016, en el Artículo 53 titulado “Mecanismos de control”, señala que las personas y organizaciones relacionadas con el comercio exterior deben generar mecanismos de control (ver tabla 1).

Tabla 1. Mecanismos de control

<i>Sistema de administración de riesgos</i>	
1	Definir una metodología e implementar mecanismos en materia de identificación, medición, control y monitoreo, riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción
2	Elaborar un diagnóstico del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y la proliferación de armas masivas, basado en el contexto interno y externo del operador de comercio exterior, estableciendo los factores de riesgo que deben ser administrados frente a las contrapartes, los productos, los canales de distribución y áreas geográficas.
3	Definir una estructura organizacional que fije políticas para el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control de administración de riesgo de lavado de activos, financiación de terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como el procedimiento y sanción a imponer por su incumplimiento
4	Implementar mecanismos para la divulgación, capacitación, documentación y autoevaluación del sistema de evaluación de riesgo de lavado de activo, financiación de terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva
5	Reportan a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la información establecida en el acto administrativo que profiera de la DIAN, de acuerdo con los criterios que imparta la UIAF en los términos del artículo 10 de la Ley 526 del 1999

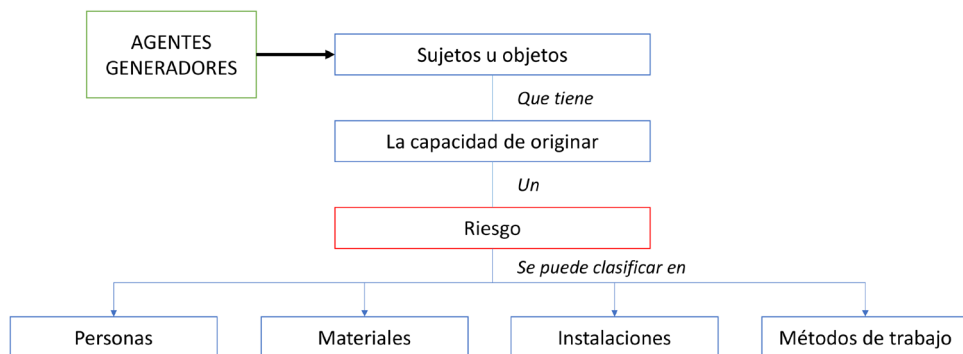
Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la República (2016) y Ustariz y Abogados (2016)

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que las entidades como la DIAN, INVIMA, ICA, Migración Colombia y Policía Nacional, deben estructurar su propio SGR conforme a sus necesidades, aun así, estos deben estar interconectados con el propósito de homogeneizar y facilitar procesos del comercio exterior colombiano.

La gráfica 1 indica que el riesgo es generado por agentes, los cuales son sujetos u objetos facultados para originarlo, para lo cual establece 4 clasificaciones. Con base en esto, los Operadores de Comercio Exterior se ven en la necesidad

de profundizar, con detalle en cada uno de estos para implementar mecanismos de prevención de los mismos (Instituto Colombiano de Investigación Contable y Análisis Tributario, 2015)

Gráfica 1. Gestión del Riesgo en la Operación de Comercio Exterior



Fuente: Atehortúa (2017)

Ahora bien, en los principios generales a los que se rige el Decreto, se plantea el "Principio de seguridad y facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior", donde se evidencia lo siguiente:

Las actuaciones administrativas relativas al control se cumplirán en el marco de un sistema de gestión del riesgo, para promover la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio internacional. Con tal propósito, se neutralizarán las conductas de contrabando y de carácter fraudulento y, junto con las demás autoridades de control, se fortalecerá la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras y de la proliferación de armas de destrucción masiva, para cuyos efectos se aplicarán los convenios de cooperación, asistencia mutua y suministro de información celebrados entre aduanas, y entre éstas y el sector privado (Presidencia de la República, 2016, p. 3)

Este principio deja en claro que es un requisito para todos aquellos que ejerzan estas prácticas de comercio exterior que se deben ajustar a un marco que garantice seguridad y confianza a la autoridad aduanera.

En las diferentes modalidades que existen de comercio exterior, es muy claro afirmar que todas son susceptibles a verse involucradas en situaciones de alto riesgo, es decir, el riesgo es ocasionado, y ese es el origen que se pretende establecer para que este llegue a ser el mínimo posible.

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir la gestión de riesgo, se implementan iniciativas de entes gremiales como la ANDI, que han terminado por adoptarse como normativas por el Estado colombiano. Una de estas, que hoy por hoy es una norma, es el Decreto 1745 de 2016, el cual establece medidas para el control y la prevención de fraude aduanero para las importaciones del sector textil y de calzado.

Dentro de este Decreto se exponen los alcances y el SGR para evitar que las importaciones pasen los diferentes umbrales permitidos, de esta manera se genera un fortalecimiento de las políticas económicas en este sector el cual se ve afectado por el alto número de importaciones por contrabando, así como el contrabando técnico y la subfacturación (Muriel y Acosta, 2020).

5. RESPONSABILIDADES DE LA OBLIGACIÓN ADUANERA.

Bajo el marco de la nueva regulación aduanera, es importante hablar de las responsabilidades frente a estos procesos; en el Decreto 2685 de 1999, existía un gran número de mediadores los cuales debían responder a cabalidad con varios elementos y responsabilidades, es de allí que el régimen de infracciones y sanciones fueran complejas de impartir (Núñez, 2017; Sánchez, 2017). Según Guacaneme (2016), las obligaciones al igual que las personas, nacen, crecen, algunas se reproducen y mueren (haciendo referencia a la extinción de la responsabilidad).

Teniendo presente lo anterior se mostrarán las responsabilidades de los importadores, exportadores, declarantes, transportistas y operadores de comercio exterior, respecto a las actuaciones derivadas de su intervención.

Tabla 2. Responsabilidades de la Obligación Aduanera

Responsable de la Obligación Aduanera	Importación	Exportación	Transito Aduanero	Depósito Aduanero
	Art 21.	Art. 31	Art. 32	Art. 32
Importador	X		X	
Exportador		X		
Declarante	X	X	X	X
Transportador			X	
Operadores de comercio exterior, respecto de las actuaciones derivadas de su intervención	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en Guacaneme (2016, p. 49)

Es importante tener claras las obligaciones de cada una de las partes, puesto que de esta manera se puede evidenciar en qué espacios en los que habrá que hacer una debida gestión del riesgo y por qué motivos deberá responder ante la autoridad aduanera dependiendo del responsable de la obligación.

6. IMPLEMENTACIÓN DEL SGR EN LOS IMPORTADORES, EXPORTADORES Y LOS OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR.

La normatividad aduanera está exigiendo a todo aquel que tenga incidencia en las operaciones de comercio exterior, establecer una garantía de buenas prácticas y seguridad; antes de analizarlos, es clave hacer referencia al papel de la DIAN como ente de control.

El tema de implementación de un SGR es propio de cada empresa, de su objeto social, de la sensibilidad que tenga a ser sujeto de incurrir en delitos y también realizará o implementará nuevos procedimientos y prácticas que sean garante para evitar altos riesgos en la cadena logística (Gómez, 2017). Atehortúa (2017) señala 4 factores críticos de éxito para implementar el SGR y son los siguientes:

- Reconocimiento gerencial de la importancia del proyecto
- Selección de los líderes de gestión del riesgo
- Participación del personal y el trabajo en equipo
- Disponibilidad de recursos (humanos y físicos)

Las empresas que deben implementar estos SGR, y aún más si en el momento de la expedición del Decreto 390 de 2016, tenían las calidades de UAP y ALTEX deben sumarse a este requerimiento e involucrar a las áreas de la empresa pertinentes para trabajar en sinergia con este propósito. Ya casi será un año de la publicación del Decreto y a partir de marzo 7 de 2016 se cuentan 4 años para haber implementado este sistema, es decir, estas prácticas en los temas que implican más sensibilidad.

Teniendo presente lo anterior es importante ver la diferencia entre el ALTEX, UAP y OEA (ver tabla 3).

Para ello es congruente enunciar que se debe realizar un diagnóstico actual para evaluar la efectividad y eficiencia de las actividades para así, poder establecer a través de procedimientos o modelos mejores en toda la cadena logística, referente a los temas de asociados de negocio, seguridad de contenedores,

controles de acceso físico, del personal, de los procesos, seguridad física, de la tecnología informática; estos procesos deben ser revisados de manera constante y merecer una verificación de cumplimiento, pues es así como se garantiza que se esté implementado a cabalidad el sistema.

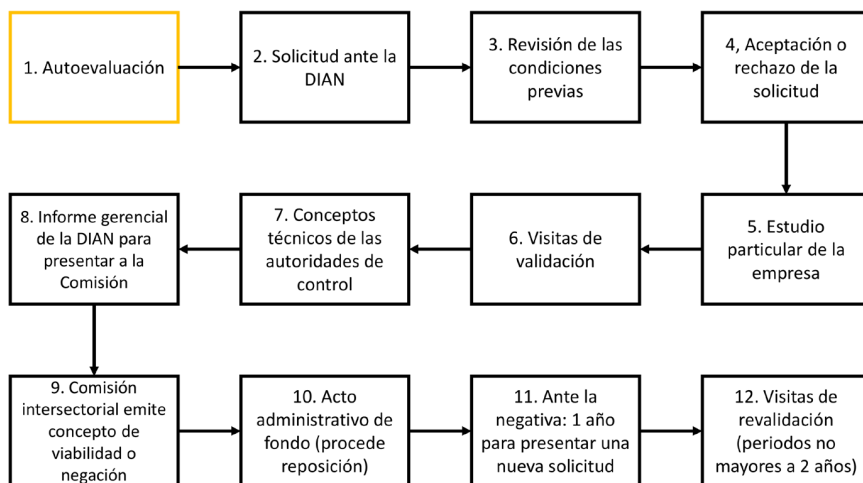
Tabla 3. OEA frente a el ALTEX y UAP

<i>Aspectos</i>	UAP	ALTEX	OEA
Tiempos de levante	Menos inspecciones	Menos inspecciones	Menos inspecciones
Objetivo	Facilitar la operación de importaciones	Facilitar la operación de exportaciones	Garantizar la seguridad en la cadena logística
Alcance	Local	Local	Reconocimiento Internacional
Oficial de operaciones			Soporte permanente
Capacitaciones/ Congreso			Exclusivas para OEA
Priorización			Prioridad en controles
Reconocimientos especiales			Reconocimiento como socio que garantiza seguridad en la cadena
Beneficios Tributarios		Aplica hasta la eliminación de la figura	Aplica y con beneficios de flujo de caja en devoluciones
Reducción de garantías	Aplica	Aplica	Aplica descuentos adicionales
Permanencia de la figura	Por 4 años según el Estatuto Aduanero. (2020)		Vigente para exportadores e indefinido

Fuente: elaboración propia con base en EY (2014) y Presidencia de la República (2016).

Otro debate que entra dentro del nuevo proceso aduanero es determinar los beneficios entre importador, exportador y operador de confianza a comparación con el OEA. Para ser un OEA se debe cumplir con ciertos requerimientos (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Procedimientos para optar por la certificación OEA



Fuente: elaboración propia con base en EY (2014)

Teniendo en cuenta los tratamientos preferenciales, es necesaria esperar mayor contribución ante la DIAN, frente a los distintos tratamientos de usuarios, aun así, hoy por hoy, la diferencia entre importadores, exportadores y operadores de comercio exterior de confianza con el OEA radica en tratamientos preferenciales (ver tabla 4).

El único caso cierto, es que la aplicación de los nuevos usuarios por parte de las organizaciones tendrá que ser medido con rigurosidad, debido a que para optar para ser un usuario de confianza o un OEA, se debe cumplir con un SGR pertinente conforme a cada organización que desee hacer un proceso de comercio exterior.

Teniendo en cuenta a Castaño, Gómez, Jiménez y Londoño (2016), se hace referencia a que los SGR, son un aporte para la nueva normativa consagrada desde la Ley Marco de Aduanas, hasta lo que hoy se constituye como el Decreto 390 de 2016 como marco regulatorio del comercio exterior colombiano, donde todo está alineado con el principio de seguridad y facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior.

7. SISTEMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO (SGR)

Ante el auge global del OEA como mecanismo de apoyo para los SGR en el comercio exterior, Colombia se encuentra en procesos de adaptación en esta materia

Tabla 4. Comparativo de tratos preferenciales entre el OEA y los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior de confianza

<i>Autorización/ Beneficio</i>	<i>Pago Diferido</i>	<i>Pago Consolidado</i>	<i>Nacionalización</i>	<i>Otros</i>
Importador, Exportador y Operador de Confianza	Pago de los derechos de aduanas e impuestos de importación, dentro del mes siguiente a la autorización del retiro de mercancías. Debe constituir garantía global.	Pago de los derechos de aduana e impuestos de importaciones, intereses, sanciones y valor de rescate, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes	Entrega de mercancías en el lugar de arribo con la presentación de una declaración simplificada y con pago diferido o consolidación	Reducción de garantías para respaldar el cumplimiento de obligaciones aduaneras y posibilidad de constituir una garantía global
OEA	Pago de los derechos aduaneros e impuestos a las importaciones, dentro del mes siguiente a la autorización del retiro de mercancías			No necesita garantía para respaldar el cumplimiento de obligaciones aduaneras y podrá realizar el desaduanamiento de las mercancías importadas en sus instalaciones

Fuente: elaboración propia con base en Ruiz (2016)

que ha tenido un gran auge a partir de la expedición del Decreto 390 de 2016. Aun así, es importante mencionar que desde el año 2010, el Gobierno Nacional ha empezado a evaluar y analizar de forma ardua, la gestión de riesgo (Acosta, ISO 31000:2009, la gestión del riesgo y su importancia para los negocios, 2015).

Teniendo presente lo anterior, las organizaciones en su preocupación ante esta materia, han recurrido a aplicar estándares internacionales como la certificación BASC y la ISO 31000:2011, la cual se ha visto impactada en algunas organizaciones a partir de otra certificación que es la ISO 9001: 2015.

La pregunta que surge ante la variedad de sistemas de gestión, es: Cuál es la norma estándar que permitirá de forma adecuada la gestión del riesgo, frente a cuál debe obtenerse certificación en la empresa y por qué, a continuación, se procederá a esbozar de forma descriptiva dos de las normas estándar, estas son el BASC y la ISO 31000:2011.

Antes de realizar la comparación, se comenzó por realizar un pequeño recuento contextual de las dos normas.

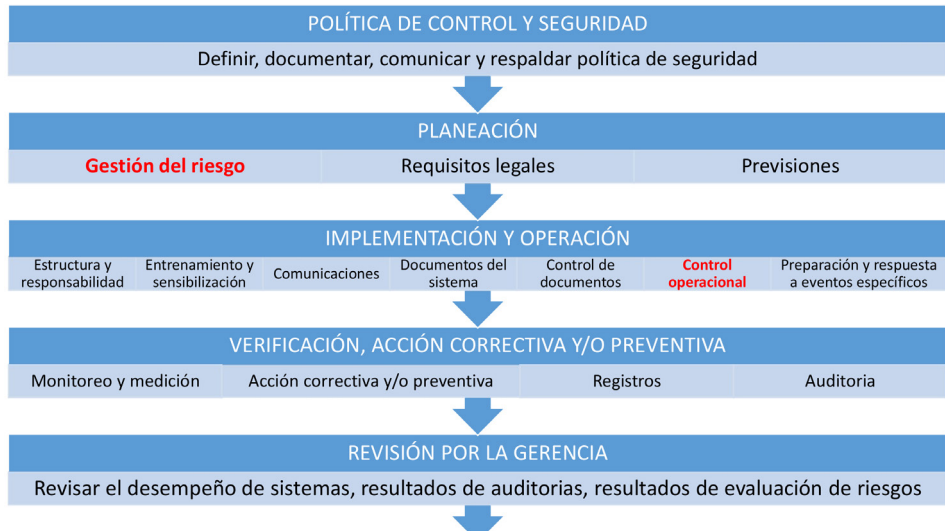
El surgimiento de BASC, parte en 1996 cuando la Corporación Mattel presenta propuesta ante el Comisionado del Servicio de Aduana de los Estados Unidos en San Diego, California, con el propósito de implementar mecanismos y procedimientos que ayudaran a evitar que las empresas importadoras fueran utilizadas por organizaciones ilícitas para el transporte de narcóticos, y para poner fin a una larga lista de experiencias con robos y cargamentos contaminados de empresas de todos los sectores (Business Alliance for Secure Commerce, 2017).

En tanto la norma internacional ISO 31000, fue publicada en el año 2009 por la Organización Internacional de Normalización (ISO) en colaboración con IEC, con la finalidad de que las organizaciones de todos los tipos pudieran gestionar los riesgos de forma efectiva al integrar el proceso de gestión de riesgos en cada una de las actividades (EAFIT, 2015).

El sistema de Gestión en Control y Seguridad (BASC) tiene como finalidad prestar ayuda a las organizaciones en el desarrollo de una propuesta de control y seguridad en el Comercio Internacional, estableciendo principios, requisitos y procedimientos en torno a la seguridad de la cadena de abastecimiento de las empresas, en búsqueda de su integridad, la misma adopta los requisitos mínimos de la Aduanas de Estados Unidos y el marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas. Su enfoque está basado en procesos y la gestión de riesgos a fin de garantizar la seguridad en la cadena de suministro; dentro de sus componentes se encuentra el conocimiento de los asociados de negocio, seguridad del contendedor o unidad de carga, controles de acceso físico, seguridad del personal, procedimientos de seguridad operativa, seguridad física, seguridad en las tecnologías de la información y entrenamientos (Organización Mundial de Aduanas, 2012). Los elementos y requisitos del sistema de gestión BASC están dentro del ciclo *Deming*: planeación, implementación y operación, verificación y mejoramiento continuo, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica (Rojas Amaya, 2014):

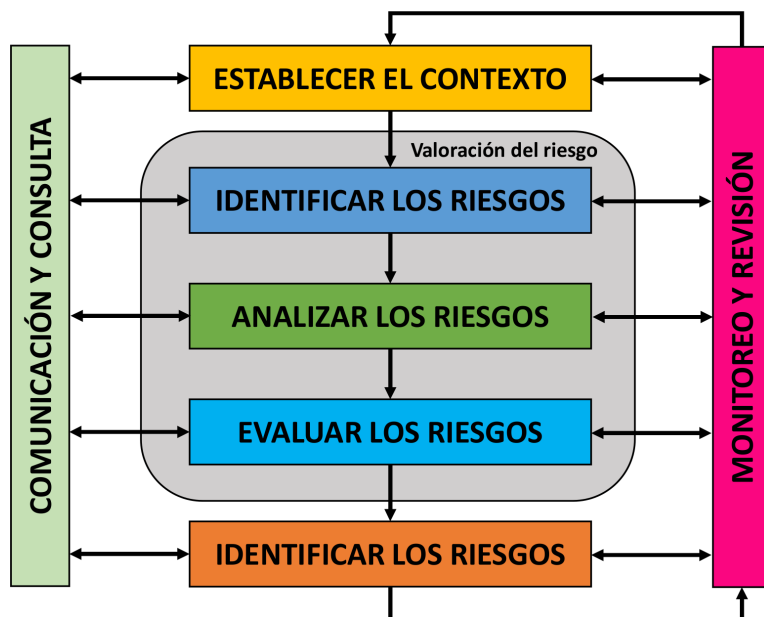
Por su parte el sistema establecido en la norma ISO 31000: 2011, suministra las directrices sobre la selección y aplicación de técnicas para la valoración y gestión de riesgos en general; puede ser aplicada por cualquier organización y no es certificable (Rodríguez Solano, 2017). Los elementos que desarrolla para la gestión de riesgos pueden verse en la gráfica 4.

Gráfica 3. Elementos del Sistema de Gestión del Riesgo



Fuente: Rojas (2014)

Gráfica 4. Integración de los SGR a los Sistemas de Gestión de Calidad



Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2017)

Las normas que regulan y establecen las condiciones para construir un sistema de gestión BASC e ISO tienen en común asumir un compromiso desde la alta dirección, adoptar el enfoque de procesos y de sistemas, documentar su secuencia y su interacción, establecer revisiones periódicas del sistema e implementar mecanismos de mejoramiento continuo.

Lo anterior por cuanto no se trata tan solo de la gestión del riesgo, esto es el establecimiento de principios marco y procesos, sino también de aplicar esta metodología a los riesgos particulares.

8. CALIFICACIÓN A LOS OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR

Lo que se pretende con la implementación de SGR tanto por las autoridades competentes de control, como por los operadores de comercio exterior, es buscar la seguridad y facilitación del comercio exterior a través de procesos de alta calidad. En el caso de los operadores, buscan tener una calificación conforme a sus necesidades que le permita obtener beneficios.

El Artículo 34 del Decreto 390 de 2016, titulado "Autorización y calificación de los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior" establece lo siguiente:

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, con miras a otorgar los tratamientos especiales de que trata el artículo 35 de este Decreto (Presidencia de la República, 2016)

En este orden de ideas, a continuación, se hace un análisis de las autorizaciones de los usuarios de comercio exterior

Tabla 5. Autorización de usuarios de comercio exterior colombiano

<i>Figura de comercio exterior</i>	<i>Autorización</i>	<i>Tratamientos Especiales</i>
Exportador Autorizado	Para efectos de lo establecido en los acuerdos comerciales vigentes para Colombia, se entiende como tal, la persona que haya sido autorizada por la DIAN.	Podrá expedir declaraciones de origen y declaraciones de factura, de conformidad con lo establecido en el acuerdo comercial.

<i>Figura de comercio exterior</i>	<i>Autorización</i>	<i>Tratamientos Especiales</i>
Operador Económico Autorizado	El importador, el exportador o el operador de comercio exterior, podrá adquirir la calidad de operador económico autorizado, la que se sustenta en la confianza y seguridad de la cadena logística.	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 50% el valor del rescate de las mercancías de que se trate en los numerales 2.1.1. y 2.2.1. del artículo 229 del Decreto 390 de 2016
		No presentar la declaración aduanera anticipada en los casos en que esta sea obligatoria.

Fuente: elaboración propia con base en Guacaneme (2016) y Presidencia de la República (2016)

Tabla 6. Clasificación de usuarios de comercio exterior colombiano

<i>Clasificación de importadores, exportadores y operadores de comercio exterior</i>		
<i>Clasificación</i>		<i>Tratamientos especiales</i>
Importadores y Exportadores	Haber realizado operaciones superiores a doce declaraciones aduaneras de importación y/o exportación, semestrales, en los dos años anteriores a la clasificación.	Efectuar el pago consolidado de los derechos e impuestos a la importación, sanciones, intereses y valor del rescate, al 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.

<i>Clasificación de importadores, exportadores y operadores de comercio exterior</i>		
<i>Clasificación</i>		<i>Tratamientos especiales</i>
Importadores y Exportadores		Reducir las garantías para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, de acuerdo con lo previsto por la DIAN.
		Constituir una solo 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 adquiriera por cada uno de ellos. En este caso, el monto a garantizar será el valor más alto exigido para uno de los riesgos obtenidos, incrementando en un 20% 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 las obligaciones. aduaneras del 5% de las importaciones y exportaciones realizadas durante los 12 meses anteriores sin ningún caso el valor a asegurar sea superior a 100.000 UVT.
		Utilizar el desaduanamiento abreviado, cuando se trate de un declarante.
Operadores de Comercio Exterior	Haber realizado, al menos 24 operaciones de comercio exterior semestrales, durante los 2 años anteriores a la clasificación.	Ampliar el cupo estipulado en el artículo 355 del presente decreto para exportar muestras sin valor comercial de conformidad con lo señalado por la DIAN.
		Someter las mercancías que van a ser objeto de exportación a la diligencia de aforo en las instalaciones del exportador.
		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 DIAN
		Garantizar sus obligaciones aduaneras a través de un pagaré conforme a lo establecido en el artículo 8 del Decreto 390 de 2016, sin perjuicio de la utilización de las demás formas de garantías.
		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

Fuente: elaboración propia con base en Guacaneme (2016) y Presidencia de la República (2016).

Queda muy claro que la calificación será para todos, que esta será basada en un SGR de la DIAN, y que, quienes acataron el llamado propuesto de implementar sus propios sistemas de gestión de riesgo son quienes obtendrán la calificación de usuario de confianza y gozará de unos significativos beneficios.

En la página de la DIAN se encuentra publicado un comunicado de prensa titulado: "Beneficios del Nuevo Estatuto Aduanero de Colombia", en él se indica lo siguiente:

A través de este nuevo sistema se facilitarán las operaciones de comercio exterior sin afectar el control que se realizan sobre ellas. Se identificarán operaciones y operadores riesgosos, enfocando en ellos el control, pero facilitarán el despacho aduanero a quienes no representen riesgo alguno. Esto permite identificar a los usuarios del comercio exterior confiables para ofrecerles beneficios en el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2016).

De acuerdo a esto, la implementación de estos SGR es de alta favorabilidad para todos los implicados.

Quienes se encarguen de facilitar las operaciones de comercio exterior a través de la implementación de los SGR son quienes serán galardonados con una máxima calificación, a saber, el próximo tema a tratar.

9. OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2013) brinda la siguiente definición:

La persona natural o jurídica establecida en Colombia, que siendo parte de la cadena de suministro internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera, o vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima o la Aeronáutica Civil, que mediante el cumplimiento de las condiciones y los requisitos mínimos, garantiza operaciones de comercio exterior seguras y confiables y por lo tanto, es autorizada como tal por la DIAN, con la posibilidad de acceder a acuerdos de reconocimiento mutuo ARM (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2013)

Obtener esta calificación que es la más alta, se desprende de un grupo de acciones que a la autoridad aduanera le da un garante de que las actividades que se realizan son en su totalidad, seguras. En esta gráfica se visualiza la actual perspectiva de la normatividad:

Tabla 7. Marco Normativo del OEA en Colombia

Marco Normativo	
Nombre	Título
Resolución No 004089 del 22 de mayo de 2018	Por la cual se adiciona la Resolución 0015 del 17 de febrero de 2016 y establece los requisitos OEA para Agencia de Aduanas.
Circular No 000009 del 19 de abril de 2017	Lineamiento para la aplicación del tratamiento especial de presentación de Autorización de Embarque (SAE) en lugar de embarque por parte de los Operadores Económicos Autorizados.
Resolución No 000067 del 20 de octubre de 2016	Por la cual se adiciona la Resolución 000015 del 17 de febrero de 2016 y establecen los requisitos OEA para importadores
Circular No 000006 del 16 de septiembre de 2016	Por la cual se precisan aspectos para la presentación de solicitud de Operadores Económicos Autorizados
Resolución No 000015 del 17 de febrero de 2016	Se establece el procedimiento de autorización OEA y los requisitos OEA para Exportador, Importador y Agencia de Aduanas, contiene las modificaciones y adiciones realizadas por la Resol. 67 del 20/10/2016 y la Resol 4089 del 22/05/2018
Resolución No 000142 del 16 de julio de 2014	Por la cual se adopta el reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Intersectorial del OEA y se establecen algunas funciones. Contiene las modificaciones y adiciones de la Resol. 250 del 9/12/2014 y la Resol.25 del 15/03/2016.
Resolución No 000112 del 3 de junio de 2014	Por la cual se expide el reglamento interno de funcionamiento del Comité Técnico del Operador Económico Autorizado y se establecen las funciones de su Secretaría Técnica.
Resolución No 000091 del 27 de septiembre de 2012	Por la cual se amplía el Programa del Operador Económico autorizado a todos los exportadores de cualquier sector de la economía
Decreto No 003568 del 27 de septiembre de 2011	Por el cual se establece el OEA en Colombia, contiene todas las modificaciones y adiciones realizadas por el decreto 1894 de 2015

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2016, 2018)

Con la gráfica se logra evidenciar que en Colombia se estableció que la figura del OEA se implementó en Colombia a partir del 2011, a 2017 cuando la publicación lleva más de 5 años vigentes, han sido autorizadas, desde el

gobierno nacional 28 empresas, de las cuales 27 están a las exportaciones de bienes, mientras que solo una lo está a la importación (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2016; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, 2017)

Ahora bien, es seguro que estas solicitudes se van a extender en mayor número con el peso del tiempo, teniendo en cuenta que el Decreto 390 de 2016, estableció que las calificaciones entraran en vigencia a partir de 4 años, lo que deroga así el modelo de ALTEX y UAP; teniendo presente esto, los usuarios que hoy tienen esta certificación dada en su momento bajo el Decreto 2685 de 1999, están llamados hacer los usuarios que opten por la certificación OEA, para poder seguir teniendo beneficios bajo una figura del comercio exterior, lo que facilita su seguridad y facilitación en el comercio exterior. Es de resaltar que la calidad de OEA es la máxima de todas y la que al final otorga mayores beneficios. Por mencionar a propio juicio los más relevantes son:

- Reconocimiento como un operador seguro y confiable.
- Asignación de un oficial de operaciones por cada autoridad de control que brinda soporte en sus operaciones.
- Participación en las actividades de capacitación y en el congreso OEA por parte de las autoridades de control en temas de su competencia.
- Utilización de canales y mecanismos especiales para la realización de las operaciones de comercio exterior que se surtan ante las autoridades de control.
- No constituir garantías para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.
- Reducir las garantías (específicas o globales) para respaldar el cumplimiento de algunas de sus obligaciones aduaneras cuando sea exigible en un tipo de usuario aduanero que sea distinto a aquel con el que adquirió la autorización como Operador Económico Autorizado.
- Reducción del monto de garantías Globales (20%). (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2016, 2019)

Todos estos beneficios son de incalculable valor para las empresas, tanto en tema de facilitación, ahorro de tiempo y ahorro de costos. Son estas empresas las que implementaron en sus empresas los Sistemas de Gestión del Riesgo.

Es de anotar que esta calificación se debe solicitar ante la Autoridad Aduanera de manera voluntaria y gratuita; al ser obtenida es de carácter indefinido.

10. CONCLUSIONES

Colombia tiene toda la intencionalidad de unificarse en el orden mundial en materia de comercio exterior, para ello implementan una serie de cambios, entre ellos expedir una nueva regulación aduanera, la cual trae como base fundamental el concepto de SGR con el objeto de establecer unas prácticas que consoliden las operaciones de comercio exterior con total transparencia.

A partir de la implementación del SGR en el marco aduanero, se podrán optar por diferentes figuras del comercio exterior. En este sentido, la mayor figura que se puede optar en el caso colombiano para disfrutar de beneficios aduaneros es el OEA. En el caso actual, tanto las figuras como ALTEX y UAP tienen hasta el 2020 para acomodarse a la figura de OEA, si desean seguir disfrutando de beneficios aduaneros, en caso de no ser así, muchas de estas organizaciones serán operadores de confianza; donde básicamente podría existir una figura de exportador o importador autorizado por las aduanas como un modelo medio que brinde beneficios a algunos usuarios de comercio exterior por la gestión del riesgo contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en la cadena logística internacional.

La implementación del SGR implica diversidad de cambios al interior de las organizaciones, implementaciones en los procedimientos, inversión de personal, tiempo y dinero, evaluaciones que son un requisito de carácter obligatorio para continuar con las operaciones de comercio exterior. Por lo se puede indicar que pasados los cuatro años otorgados a los UAP y los ALTEX, la figura aduanera que garantizará el flujo normal del comercio internacional para fortalecer las líneas de seguridad nacionales e internacionales, será el OEA.

Solo a partir del cumplimiento de los estándares mínimos para la gestión del riesgo, por parte de las empresas se dará entrada a la materialización del concepto de seguridad en la cadena de suministro, garantizan la confiabilidad de los diferentes tramites que se realizan, lo que genera una cadena de valor a al comercio internacional en beneficio de la economía de los diferentes países.

La normatividad colombiana ha tratado de ponerse a tono con los requerimientos internacionales para la adecuada gestión del riesgo, no obstante, tal iniciativa normativa requiere -por parte de los operadores- de un compromiso

voluntario para la incorporación en cada uno de los procesos de dicha gestión, puesto que la misma implica un cambio en los paradigmas sin los cuales es imposible alcanzar el propósito de una adecuada gestión del riesgo que permita al estado colombiano continuar siendo partícipe del comercio internacional.

Bajo el escenario planteado, es importante que el Gobierno nacional más allá de la expedición de normativas que busquen llenar vacíos de ante elementos no consignados en la Ley marco o el estatuto aduanero, permitan tener un documento actualizado que permita encontrar un lenguaje armónico aduanero, con el fin de no caer en lo que se encontraba antiguamente el Decreto 2686 de 1999, el cual tenía muchos documentos que derogaban algunas funciones de este y generaban complejidad en el entendimiento de la norma para usuarios aduaneros y la misma aduana, a tal punto de caer en contradicciones o incluso vacíos mayores en la normativa. Conforme a lo expresado en este párrafo, es necesario que tanto el Decreto 390 de 2016, así como el Decreto 349 de 2018 en algún momento encuentren consolidarse en una normativa con el fin de tener un mejor lenguaje aduanero y un entendimiento más claro de la gestión del riesgo para los usuarios que hacen arte de la cadena logística del comercio exterior.

REFERENCIAS

- Acosta, J. A. (2014). Colombia: un diversificador de mercados exportables. Boletín Coyuntura & Análisis.
- Acosta, J. A. (30 de Marzo de 2015). ISO 31000:2009, la gestión del riesgo y su importancia para los negocios. Boletín Coyuntura & Análisis. Obtenido de <https://url2.cl/kGtch>
- Acosta, J. A., & Londoño, G. (2015). El control de la ilegalidad en la cadena logística. Mercatec, 50-53.
- Atehortúa, F. (2017). Cátedra de Gestión de Riesgo - Institución Universitaria Esumer. Medellín.
- Barreto, T. (2017). Usuarios de confianza y operador económico autorizado (OEA): Dos caras de la misma moneda. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 285-298.
- Blanco, L. (2016). El Lavado de Activos en el Estatuto Aduanero. Analdex. Obtenido de <https://www.analdex.org/2016/03/29/el-lavado-de-activos-en-el-estatuto-aduanero/>
- Business Alliance for Secure Commerce. (2017). ¿Cómo puedo vincular mi compañía al BASC? Obtenido de <https://www.wbasco.org/espanol/preguntas.htm>
- Business Alliance for Secure Commerce. (2017). Antecedentes. Obtenido de <http://wbasco.org/espanol/antecedentes.htm>
- Business Alliance for Secure Commerce. (2017). Historia. Obtenido de <https://www.wbasco.org/espanol/historia.htm>

- Castañó, L. L., Gómez, N., Jiménez, D., & Londoño, G. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. Escenarios: empresa y territorio, 141-168.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas. (2012). Convenio de Kyoto. Obtenido de <http://tfig.unece.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). Comercio Internacional y Desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comité Interamericano contra el Terrorismo. (2017). Evaluación Técnica - Análisis Comparativo de tipologías y patrones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en tres zonas de libre comercio de América Latina. OAS Cataloging. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/informes/Evaluacion-Tecnica-Analisis-comparativo-de-tipologias.pdf>
- Comunidad Andina de Naciones. (2016). Gaceta Oficial de Acuerdo de Cartagena. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>
- Congreso de Colombia. (2013). Ley 1609 de 2013. Bogotá. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201609%20DEL%2002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>
- De la Hoz, A., Praj, D., Camargo, P., & Saldarriaga, C. (2014). Análisis de los riesgos en las importaciones colombianas. Revista Panorama Económico, 63-75.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística . (2017). En agosto de 2017 las importaciones presentaron una variación anual de -0,6%; entre enero y agosto la variación fue 5,7% y en los últimos doce meses la variación fue 0,0%. . <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones>.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2013). Operador Economico Autorizado. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2013/OEA_2013.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2016). Beneficios del Nuevo Estatuto. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2016/17_Comunicado_de_prensa_07032016.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2016). Beneficios del Operador Económico Autorizado. Bogotá. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2016/Beneficios_del_Operador_economico_autorizado.pdf
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2016). Solicitudes en trámite de Autorización como Operador Económico Autorizado (OEA). Obtenido de http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Miembros_oea?opendocument
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2018). Operador Económico Autorizado. Obtenido de Marco Normativo: https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/marconormativo.aspx#InplviewHash76eaccd2-9881-4a39-9c31-9fd7761fd42a=SortField%3DFecha_x0020_Exp-SortDir%3DDesc
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2019). Beneficios del Operador Económico

- Autorizado (OEA) - Vigentes. Obtenido de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA_General.pdf
- EAFIT. (2015). Organización Internacional de Estandarización. Revista Panorama Contable Contaduría Pública.
- Ernst & Young Global Limited. (2018). Guía legal para hacer negocios en Colombia. Bogotá: Procolombia. Obtenido de https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/es_co/topics/corporate-social-responsibility/guia-legal-para-hacer-negocios-en-colombia-2018.pdf
- EY. (2014). Operador Económico Autorizado. Obtenido de [http://www.andi.com.co/SeccAtla/Documents/Informacion%20de%20Interes/Memorias%20de%20Eventos/COMIT%C3%89%20TRIBUTARISTA%20OPERADOR%20ECONOMICO%20AUTORIZADO%20\(OEA\).pdf](http://www.andi.com.co/SeccAtla/Documents/Informacion%20de%20Interes/Memorias%20de%20Eventos/COMIT%C3%89%20TRIBUTARISTA%20OPERADOR%20ECONOMICO%20AUTORIZADO%20(OEA).pdf)
- Gómez, D. (2017). Modelo de Gestión del Riesgo de LA/FT para el Servicio Público de Transporte Terrestre de Carga. Obtenido de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13887/5%20modelo%20nrs%20-%20transporte.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Guacaneme, R. E. (2016). Nuevo Estatuto Aduanero Colombiano. Explicado para estudiantes y empresarios PyME. Bogota: Grupo editorial nueva legislación.
- Instituto Colombiano de Investigación Contable y Análisis Tributario. (2015). Efectos aduaneros y para la aplicación del presente decreto. Obtenido de <https://www.icicat.co/normatividad/impuestos/estatuto-aduanero/item/2821-articulo-3-definiciones>
- ISOTools. (2017). ¿Qué es la ISO 31000? Obtenido de <https://www.isotools.org/normas/riesgos-y-seguridad/iso-31000/>
- Londoño, G. A., & Acosta, J. A. (2020). Debate sobre la pérdida de la soberanía en el marco de las relaciones internacionales y los procesos de integración. En C. H. Gonzalez, Relaciones internacionales: política exterior, terrorismo, migración y conflicto en el sistema internacional actual (págs. 67-111). Medellín: Centro Editorial Esumer.
- Londoño, G., & Montoya, R. (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 del Instituto Colombiano de Derecho Aduanero, 17-49.
- López, J. (2014). La nueva ley marco de aduanas - Ley 1609 de 2013- Análisis de cambios normativos frente a la regulación y tributación aduanera en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- López, R. (17 de Agosto de 2017). La importancia del litigio en las aduanas. Asuntos Legales. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/ricardo-lopez-510091/la-importancia-del-litigio-en-las-aduanas-2537810>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia. (2016). Decreto 1745 de 2016. Bogotá. Obtenido de <http://www.andi.com.co/ComExt/Documents/Boletin/Bolet%C3%ADn%20No.%20311/DECRETO%201745%20DEL%2002%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202016.pdf>

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (4 de Septiembre de 2017). Colombia ya tiene 28 empresas que actúan como operadores económicos autorizados. pág. http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38971/colombia_ ya _ tiene _ 28 _ empresas _ que _ actuan _ como _ operadores _ economicos _ autorizados.
- Muriel, J. F., & Acosta, J. A. (2020). La subfacturación de mercancías como expresión del delito de contrabando y sus efectos en Colombia para 2016. *Revista CIES*.
- Núñez, I. (2017). Impacto de la nueva regulación aduanera en el desaduanamiento en el régimen de importación de mercancías. *Revista Espacios*, 1-14.
- Organización Mundial de Aduanas. (2012). Marco Normativo SAFE de la OMA. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-2012-for-approval-at-pccouncil-s-final.pdf?la=en>
- Organización Mundial de Aduanas. (2018). Organización Mundial de Aduanas. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en.aspx>
- Organización Mundial del Comercio . (1999). Protocolo de enmienda del Convenio de Kyoto. Obtenido de <https://www.wto.org/indexsp.htm>
- Orrego, L., Castaño, M. E., & Londoño, G. A. (2016). La facilidad del régimen de importación en un estudio comparativo de los procesos consagrados en el decreto 2685 de 1999 y el decreto 390 de 2016. *Mercatec*, 27-36.
- Peña, J. J., Martínez, L. F., & Peña, L. A. (2018). El delito aduanero de contrabando: identificación de los elementos de su tipo penal en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores* , 131-147.
- Posse Herrera Ruiz. (2016). Cambios en el Nuevo Estatuto Aduanero. Obtenido de <http://www.phrlegal.com/wp-content/uploads/2011/06/EstatutoAduanero2016.pdf>
- Presidencia de la República. (1999). Decreto 2685 de 1999. Bogotá. Obtenido de http://www.sic.gov.co/recursos _ user/documentos/normatividad/Dec2685 _ 1999.pdf
- Presidencia de la República. (2016). Decreto 390 de 2016. Bogotá. Obtenido de <http://www.dian.gov.co/dian/13Normatividad.nsf/e9f4a60f9d1ed93a05256f8800650b07/ef3c889fc90d603d05257f700069ad1f?OpenDocument>: http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2016/Decretos/Decreto _ 390 _ del _ 07de _ Marzo _ de _ 2016.pdf
- Rodriguez, D. (2017). Propuesta para integrar la gestión de riesgos aplicable a los sistemas de gestión de la calidad, BASC y SARLAFT de la empresa Transborder. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Obtenido de <http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/10953/Trabajo%20de%20grado%20definitivo%20-%20Diana%20Rodr%C3%ADguez.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Rojas, J. (2014). Elementos para la integración de sistemas de gestión y su importancia en la cadena productiva del transporte de carga terrestre en Colombia. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X14700357>

Sánchez, I. (2017). Regulación aduanera en colombia. Aspectos didácticos de la parte sustantiva. Bogotá: DIAN. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/aduanas/Documents/Nueva%20Regulaci%C3%B3n%20Aduanera%20en%20Colombia.pdf>

Senado de la república de Colombia. (23 de Diciembre de 2010). Ley 590 de 2000. Bogotá, Colombia.

Ustariz & Abogados. (2016). SARLAFT – COMEX. Obtenido de <https://www.ustarizabogados.com/es/servicios/servicios-profesionales/sarlaft-comex/>