

Análisis preliminar de los beneficios operacionales y comerciales que otorga la figura Operador Económico Autorizado a las agencias de aduanas

Catalina Díaz Serna

Tecnóloga en Comercio Exterior del Tecnológico de Antioquia. Profesional en Negocios Internacionales y Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Directora Ejecutiva del Capítulo Medellín. FITAC - Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional. Correo electrónico: dirmed@fitac.net

Lizeth Maisonave Holguín

Tecnóloga en Comercio Internacional, Negociadora Internacionales y Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. CEO de Mimarlo BARF. Correo electrónico: lizmaiso@gmail.com

Diego Posada Tobón

Tecnólogo de Negociación Internacional del SENA, Negociador Internacionales y Estudiante de Especialización en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Director Comercial de Higietex. Correo electrónico: diegoposada123@gmail.com

Gustavo Adolfo Londoño Ossa

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. Vicerrector Académico de la Institución Universitaria Esumer. Correo electrónico: gustavo.londono@esumer.edu.co

Jorge Andrés Acosta Strobel

Tecnólogo en Comercio Internacional, Profesional en Negocios Internacionales y Especialista en Legislación Aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Especialista en Paz y Desarrollo Territorial de la CUN. Magister en Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad de Antioquia, Coordinador de programas del área de Negocios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer. Medellín. Correo electrónico: Jorge.acosta@esumer.edu.co

Recibido: 06/07/2022 - **Aceptado:** 01/08/2022 - **Publicado:** 15/09/2022

RESUMEN

Dentro de los procesos de comercio internacional, se han indagado sobre la gestión del riesgo, esto con el fin de mitigar el lavado de activo y los delitos conexos y buscar generar procesos de facilitación. Conforme a esto el presente artículo, se plantea como objetivo general, analizar la existencia de beneficios operacionales y comerciales para aquellas agencias aduaneras que sean reconocidas como Operador Económico Autorizado (OEA). A través de los métodos: descriptivo, deductivo y analítico. Finalmente, se realizó una serie de preguntas a tres agencias de aduanas de Nivel 1, buscando reconocer los beneficios de los cuales gozan

estas por ser una figura OEA. Para el desarrollo de este artículo se establecieron 3 epígrafes donde se evidencian (i) las tendencias de facilitación y control, (ii) la figura de OEA en Colombia y finalmente, (iii) el OEA en las agencias de aduanas. Llevando posteriormente a las conclusiones donde se evidencia que los beneficios del OEA van relacionados con las tendencias y exigencias del mercado, donde se ultima que se a medida que se gestione el riesgo, existirán procesos de facilitación del comercio de los agentes aduaneros.

Palabras clave: Agencia Aduanera; Operador Económico Autorizado – OEA; facilitación y control.

ABSTRACT

Within international trade processes, risk management has been investigated, to reduce money laundering and related crimes and seek to generate facilitation. In accordance with this present article, the general objective is to analyze the existence of operational and commercial benefits for those customs agencies that are recognized as AEOs. Through the methods: descriptive, deductive, and analytical. Finally, a series of questions were asked of three level 1 customs agencies, seeking to recognize the benefits they enjoy for being an Authorized Economic Operator (AEO). For the development of this article, 3 epigraphs will be produced where (i) facilitation and control trends are evidenced, (ii) the figure of AEO in Colombia and finally (iii) the AEO in customs agencies. Subsequently leading to the conclusions where it is evident that the benefits of the AEO are related to the trends and demands of the market, where it is finalized that as the risk is managed, there will be trade facilitation processes for customs agents.

Keywords: Customs Agency, Authorized Economic Operator - OEA, Facilitation and Control.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2011, se expide el Decreto 3568, por el cual se establece en Colombia la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), la cual resalta la seguridad de los usuarios aduaneros en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, a cambio, la norma establece una serie de beneficios para quienes lleguen a ostentar tal calidad promoviendo la facilitación y el control en los procesos aduaneros, buscando la celeridad en el marco del régimen de comercio exterior en Colombia (Decreto 3568, 2011).

Es importante señalar, que, en Colombia, la Ley 1609 de 2013, los Decretos 390 de 2016, 1165 de 2019 y 360 de 2021, han regulado las tendencias mundiales de facilitación y control, soportadas en la gestión del riesgo, donde aquellos usuarios que se autocontrolan gozan de privilegios de facilitación, mientras que aquellos que no, tendrán mayor control por parte de la autoridad aduanera (Ley 1609, 2013; Decreto 390, 2016; Decreto 1165, 2019; Decreto 360, 2021). Por ejemplo, en Colombia, harán parte de los primeros, los que alcanzan la calidad de Operadores Económicos Autorizados (OEA) o por lo menos sean reconocidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como usuarios simplificados, esto obedece a la necesidad de generar un comercio seguro que formule mecanismo de gestión

del riesgo quiero que a par inciden en los procesos de facilitación y cooperación entre aduana-aduana y empresa-aduana.

Con base en lo anterior, el presente artículo, se plantea como objetivo general, identificar, de manera preliminar, la existencia de beneficios operacionales y comerciales para aquellas agencias aduaneras que sean reconocidas como OEA. Para cumplir con el objetivo planteado, se ha recurrido en esencia tres (3) métodos: descriptivo, deductivo y analítico. Contando con una técnica de obtención de datos documental, donde el principal insumo será normativo, contando, además, como fuentes primarias la página oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y, como fuentes secundarias, artículos y otras páginas web.

Se complementa con el uso de un cuestionario dirigido a tres (3) agencias aduaneras de primer nivel, ubicadas en Medellín, razón por la cual, espacialmente, el presente artículo se ubica en esta última ciudad y, de conformidad con la normatividad, se ubica temporalmente entre los años 2011 y 2022, sin que ello excluya de hacer referencia a otros años.

2. MARCO TEÓRICO Y/O ANTECEDENTES

Desde el 2001, el comercio internacional fue objeto de múltiples cambios normativos por ser considerada una actividad vulnerable a la financiación del terrorismo. Bajo estas transformaciones se marcan dos (2) tendencias en el comercio exterior: La facilitación y el control (seguridad). Se trata de establecer un punto de equilibrio entre facilitar las operaciones de comercio, pero a la vez ejercer el control sobre actividades como el lavado de activos, el narcotráfico, el contrabando, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otras (Acosta & Londoño, 2015).

Estas tendencias, se evidencian en Colombia con la entrada en vigor de la Ley 1609 de 2013 y posteriormente con la expedición del Decreto 390 de 2016, con el cual se pretendía un nuevo marco normativo tras la hegemonía del Decreto 2685 de 1999 (Orrego, Castaño & Londoño, 2016). Sin embargo, antes de la expedición de la ley de aduanas, se expide el Decreto 3568 de 2011, que establece en Colombia la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), surgida en el año 2005 en la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a través del Marco Normativo para el Aseguramiento y la Facilitación del Comercio Exterior (Marco SAFE) (World Customs Organization, 2021).

El OEA, sintetiza que el control y la seguridad están soportadas en la Gestión del Riesgo, donde aquellos usuarios que se auto controlen gozan de privilegios de facilitación, mientras que aquellos que no, tendrán mayor control por parte de la autoridad aduanera.

La revisión del arte permitió establecer artículos que abordan el tema de la facilitación y control, entre los que se destacan:

Razones de la desaparición de los UAP y ALTEX en el Nuevo Estatuto Aduanero. En este particularmente se consagra que a partir del Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, conocido como Nuevo estatuto aduanero, en su momento. En este se expresa que en el 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 (Castaño, Gómez, Jiménez & Londoño, 2016).

Este artículo pretende expresar las razones por las cuales el Nuevo Estatuto Aduanero adopta semejante decisión, teniendo en cuenta 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.

Conforme a esto es importante expresa 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 en las operaciones de comercio exterior (Castaño et al., 2016).

Por otra parte, se hace un análisis del texto 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:

Uno de los pilares de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha sido sin duda el principio de facilitación del comercio internacional. No obstante, este principio en controversia directa con diversas normas nacionales a través de unas tres décadas pareciera haberse convertido más en una aspiración que en una realidad, en particular por la intervención directa y las labores de control a nivel nacional de la autoridad aduanera en los regímenes aduaneros. En marzo del 2016 entró a regir en Colombia el Decreto 390, conocido como Nuevo estatuto aduanero, soportado en el sentir de sus gestores, sobre dos pilares que son tendencias de la legislación aduanera internacional: la gestión del riesgo y la facilitación del comercio (Orrego et al., 2016).

Con base en esto, se establece que, en particular, el sistema internacional en el marco de la facilitación busca agilizar los procesos aduaneros de manera segura, siempre desde el eje de la colaboración entre las organizaciones y las aduanas y entre aduanas y aduanas. En este sentido se establece que si bien, la facilitación y la gestión del riesgo son elementos fundamentales de las aduanas, esto deben ir acompañados de un sistema de información que propicie estas tendencias (Acosta, 2014; Muriel & Acosta, 2020). En la actualidad, los procesos aduaneros a través de mecanismos electrónicos en Colombia cuentan con un retraso importante comparándolo con sus pares de la Alianza del Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

Según Acosta y Londoño (2015), establecen que la gestión del riesgo se asume con el propósito de generar elementos de control de la ilegalidad en cadena de suministro de las organizaciones. Aun así, los mismos autores, detallan que esto no es algo nuevo, sino que por el contrario es un asomo que se mantiene desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, donde se definió y evidenciaron los problemas asociados al terrorismo. Por lo cual,

desde el sistema internacional, las diferentes autoridades aduaneras establecieron requerimientos para su prevención, además de actividades que ayuden a su control.

Se identifica que desde el remezón que tuvo Estados Unidos a partir de la caída de las Torres Gemelas, se han determinado las principales fuentes de financiamiento para este flagelo, este se puede dar múltiples formas, dentro de las que se destacan: extorsión, secuestro, narcotráfico, tráfico de armas y todas ellas se pueden tipificar a través del lavado de activos y tener como mecanismo para su comisión el comercio internacional.

Conforme a lo anterior, en el texto el Estatuto Aduanero, Decreto 1165 de 2019: entre el pasado y el futuro. Londoño (2020), indica que con la entrada en vigencia del Decreto 1165 de 2019, se deroga el Decreto 2685 de 1999; el Decreto 390 del 2016, con excepción del primer inciso del artículo 675; los títulos II y III del Decreto 2147 del 2016 y el Decreto 349 del 2018, llamando la atención, en particular, que el Decreto 390 solo hubiera tenido una existencia de tres (3) años, cuando precisamente, había nacido a la vida jurídica en aras de actualizar y recopilar la normatividad aduanera, sumamente difusa y compleja durante la existencia del Decreto 2685 de 1999 y, plasmar en su regulación, las tendencias del comercio internacional, facilitación y control o seguridad en la operación.

Teniendo en cuenta, que es un hecho que la normatividad sobre OEA ciertamente ofrece unos beneficios para quien ostente esta categoría, quizás los mismos se hacen muy evidentes para quienes son importadores, en particular, y de alguna manera exportadores, pero a nivel de las agencias de aduanas quizás no sea tan claro determinar que en la realidad se materialicen unos beneficios no solo operacionales sino también comerciales, de ahí que bajo este planteamiento surge la pregunta del problema objeto de estudio: ¿Qué beneficios operacionales y comerciales trae para una agencia aduanera ostentar la calidad de OEA?

Adicionalmente como objetivos específicos se plantean:

- Describir las tendencias de facilitación y control en el comercio internacional.
- Identificar las características generales de un OEA

3. METODOLOGÍA O DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Para la presente investigación, son en esencia tres métodos los aplicados en el presente artículo, a saber: descriptivo, deductivo y analítico. Descriptivo porque se hace una reseña normativa sobre las tendencias del comercio internacional, la figura del OEA y sobre la regulación pertinente frente a las agencias de aduanas, lo cual se plasma de lo general a lo particular para hacer a sí, referencia a la utilización del método deductivo. Con lo recopilado se hace un análisis de conformidad con la propuesta del contenido del escrito que no es otra que establecer los beneficios operacionales y comerciales de que gozan las agencias de aduanas que alcancen la calificación de OEA.

Para el efecto, se recurrirá a la técnica de obtención de datos documental, donde el principal insumo será normativo, contando, además, como fuentes primarias la página oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y, como fuentes secundarias, artículos y otras páginas web. Para el análisis de la información recolectada se recurrió a filtros de información, teniendo presente la vigencia de los documentos, la relación con el tema, y en

especial que estas tuvieran con foco de estudio los diferentes usuarios del comercio internacional, incluyendo el objeto de estudio principal que fueron las agencias aduaneras.

Adicionalmente, se recurre a un cuestionario dirigido a tres agencias aduaneras de primer nivel, ubicadas en Medellín, razón por la cual, espacialmente, el presente artículo se ubica en esta última ciudad y, de conformidad con la normatividad, se ubica temporalmente entre los años 2011 y 2022, sin que ello excluya de hacer referencia a otros años.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS O HALLAZGOS

4.1. LAS TENDENCIAS DE FACILITACIÓN Y CONTROL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL COLOMBIANO

Desde el 2001, el concepto de seguridad varió, el terrorismo se convirtió en el delito a prevenir y combatir, considerando, además, que el comercio internacional podría ser un instrumento para la ejecución de delitos como el lavado de activos, el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, entre otros. Todos ellos a la vez, instrumentos para financiar el terrorismo, razón por la cual se debían adoptar medidas de control, pero, como el comercio internacional, tampoco podría verse obstruido, también debían existir mecanismos de facilitación (Ramírez, Salazar, Acosta & Londoño, 2020).

En Colombia, la Ley 1609 de 2013, conocida como ley aduanera, en su artículo 4 consagró el Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, que como se observa, en realidad corresponde a adoptar en la normatividad aduanera colombiana las tendencias universales del comercio exterior: facilitación y seguridad (gestión del riesgo) (Ley 1609, 2013).

En el 2016, se expide el Decreto 390 de 2016, que en su artículo 492 hace referencia a la gestión del riesgo en las operaciones de comercio exterior, lo cual implica que la autoridad aduanera, dirigirá sus actividades de control con énfasis sobre las operaciones que representan mayor riesgo, identificando 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 cambiaria, sanciones y demás acreencias a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los derivados del incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, 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 y, la solvencia económica necesaria que asegure el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias (Decreto 390, 2016).

En el año 2019, el Decreto 1165, también resultado de los lineamientos dados en la Ley 1609 de 2013, considera la necesidad de armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales, fortalecer los criterios de gestión del riesgo en aras de neutralizar actividades

ilícitas, compilar y simplificar la normatividad aduanera (Londoño, 2020). Por su parte, el Decreto 360 de 2021, hace ajustes a los procesos de facilitación, a la clasificación de los usuarios aduaneros y precisiones en el tema de valoración y origen, más algunos cambios en el análisis integral y el régimen sancionatorio (Decreto 360, 2021).

Se concluye, que la gestión del riesgo es el soporte de la normatividad aduanera colombiana actual, donde se evidencian las tendencias de facilitación y control, en relación directa con el Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior. De igual forma, como instrumento, la gestión del riesgo busca mitigar problemas como el contrabando, el favorecimiento y facilitación de este comportamiento delictivo; el fraude aduanero, el lavado de activos y todos sus delitos conexos.

4.2. LA FIGURA DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA)

La Organización Mundial de Aduanas (OMA), en junio de 2005, adopta el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE), con el objetivo de alcanzar un régimen comercial más seguro y un nuevo enfoque de trabajo asociado entre Aduanas y Empresas.

El Marco SAFE, incorpora en particular la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), la cual en Colombia se adopta a través del Decreto 3568 del 27 de septiembre de 2011, el cual 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 (Londoño & Montoya, 2014).

Como complemento, el citado Decreto establece que el Operador Económico Autorizado comprende dentro de sus objetivos constituirse en una herramienta para la seguridad de la cadena logística, alcanzar mejores niveles de competitividad en las empresas y, por esta vía, fortalecer los lazos comerciales con terceros países a través de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (Decreto 3568, 2011).

Al consultarse el Decreto 3568 de 2011, modificado por el Decreto 1894 de 2015, que dan origen a la figura del OEA y, los Decretos 390 de 2016, 1165 de 2019 y el 360 de 2021, que reglamentan la Ley 1609 de 2013, en cuanto constituyen el soporte del ordenamiento jurídico aduanero nacional, se logra deducir que tanto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como el INVIMA, Policía, ICA y demás organismos que se relacionan con la seguridad y control en las operaciones de comercio exterior, al momento de reconocer un OEA, están partiendo de la existencia consolidada de un sistema de gestión del riesgo, en aras de evitar y atenuar la comisión de delitos en las operaciones de comercio exterior, entre ellos lavado de activos, narcotráfico y contrabando (Decreto 390, 2016; Decreto 1894, 2015; Decreto 1165, 2019; Decreto 360, 2021).

El OEA, según el Decreto 3568 de 2011 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, goza de los tratamientos especiales, 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, 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 (s.f.) 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 (Castaño et al., 2016).

4.3. EL OEA EN LAS AGENCIAS DE ADUANAS

Es importante recordar, que las agencias de aduanas en Colombia están reguladas en Colombia por el Decreto 1165 de julio de 2019, el cual en su artículo 2 las define así: Son todas las personas jurídicas que autorizadas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) pueden representar las operaciones de agenciamiento aduanero de sus clientes, tratando de ser un intermediario que conoce a cabalidad las normas legales en materia de exportación, importación, tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades. Por tanto, se convierte en un facilitador entre el usuario de comercio exterior y la normatividad vigente en el territorio colombiano (Decreto 1165, 2019).

Es decir que a las agencias de aduanas se les da el estatus de facilitador y por lo tanto de otro mecanismo de facilitación del comercio internacional, pues se constituyen en un soporte de conocimiento para quienes en cualquiera de los regímenes aduaneros requieran de un intermediario ante la DIAN para adelantar los trámites correspondientes. Entre otros, los principales requisitos para su existencia son:

- Estar legalmente constituido ante cámara de comercio como una sociedad de naturaleza mercantil o sucursal de sociedad extranjera con domicilio en Colombia.
- Tener como objeto principal el agenciamiento aduanero.
- Estar inscrito en el RUT.

- No tener deudas exigibles por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, derechos de aduana, intereses, sanciones o cualquier otro concepto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo que exista acuerdo de pago vigente.
- Tener personal idóneo profesionalmente con conocimientos específicos o experiencia en comercio exterior.
- No encontrarse incurso la sociedad, sus socios, accionistas, administradores, representantes legales o sus agentes de aduanas en las causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en el artículo 27-6 del Decreto 1165 de 2019.
- Contar con la infraestructura financiera, física, técnica, administrativa y humana necesaria para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero.
- Aprobar las evaluaciones de tipo técnico que realice la DIAN o un tercero autorizado para tal fin.
- Disponer y cumplir con el código de ética a que se refiere el artículo 48 del presente decreto.
- Obtener la autorización como agencia de aduanas (Decreto 1165, 2019; Decreto 360, 2021).

Las agencias de aduanas están clasificadas en 4 niveles, siendo las de nivel 1 las de mayor capacidad y cobertura en sus operaciones. El nivel se establece según el patrimonio líquido, así:

Agencias de Aduanas	Valor de operaciones anuales
Nivel 1	COP 3.500.000.000
Nivel 2	COP 438.200.000
Nivel 3	COP 142.500.000
Nivel 4	COP 44.000.000

Fuente: elaboración propia con base en Vargas (2019) y Procolombia (s.f.)

Entre las principales funciones del portafolio de una agencia de aduanas nivel 1 están:

- Agenciamiento Aduanero de Importación
- Agenciamiento Aduanero de Exportación
- Agenciamiento Aduanero de Tránsitos
- Manejo y asesoría en operaciones y proyectos especiales
- Operaciones bajo la figura de Unidad Funcional
- Asesoría y manejo de Plan Vallejo
- Asesoría y manejo en acuerdos internacionales
- Asesoría y manejo en UAP y ALTEX
- Servicios de In House en las empresas que lo requiera

Ahora bien, la Resolución 15 de 2016, modificada por la Resolución 67 de 2016, reglamenta el Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia, pero es la Resolución 4089 de 2018 la que hace referencia directa a las agencias de aduana bajo la figura de OEA (Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2018).

En su artículo 1, señala que se adiciona el artículo 4-2 a la Resolución 000015 de febrero 17 de 2016, el cual quedará así: Artículo 4-2. Requisitos mínimos para solicitar y mantener la autorización como operador económico autorizado para agencia de aduanas: El solicitante y el Operador Económico Autorizado interesado en obtener o mantener la autorización como Operador Económico Autorizado de Agencia de Aduanas, podrá acceder a la categoría OEA seguridad y facilitación. En el trámite de autorización, implementación y desarrollo de la categoría OEA seguridad y facilitación para agencia de aduanas, participará la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y la Policía Nacional de Colombia, de conformidad con sus competencias legales. El solicitante y el Operador Económico Autorizado debe cumplir los siguientes requisitos mínimos:

1. Análisis y administración del riesgo
2. Asociados de negocio
3. Seguridad de contenedor y demás unidades de carga
4. Controles de acceso físico
5. Seguridad del personal
6. Seguridad de los procesos
7. Seguridad física
8. Seguridad en tecnología de la información
9. Entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas (Resolución 15, 2016).

Lo que la Resolución 4089 de 2018 no especifica, es si existen unos beneficios especiales para aquellas agencias de aduanas que se certifiquen como OEA, por lo cual de nuevo se ha de trasladar la consulta a la Resolución 15 de 2016, la cual en su artículo 18 señala que son beneficios otorgados al operador económico autorizado entre otros, los siguientes:

1. El reconocimiento como Operador Económico Autorizado seguro y confiable
2. La asignación de los oficiales de operaciones definidos en el artículo 2o del Decreto 3568 de 2011, se realizará por cada una de las autoridades de control, en cada una de las sedes seccionales, regionales y departamentales, según sea el caso.
3. Los beneficios establecidos en los numerales 8.1.6 y 8.1.7 del artículo 8o del Decreto 3568 de 2011 modificado por el artículo 7o del Decreto 1894 de 2015, se implementarán por parte de las autoridades de control, mediante inspecciones documentales, siempre que las condiciones operativas y los sistemas de análisis de riesgos lo permitan. Los trámites que surtan los Operadores Económicos Autorizados tendrán prioridad en su gestión.
4. La reducción del monto de las Garantías Globales constituidas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas, de que trata el numeral 8.1.10 del artículo 8o del Decreto 3568 de 2011 modificado por el artículo 7o del Decreto 1894 de 2015, será del veinte por ciento (20%) del monto total final que resulte del cálculo para constitución o renovación de las garantías de la calidad que corresponda al tipo de usuario aduanero (Resolución 15, 2016).

Se colige de lo anterior, que una agencia aduanera gozaría normativamente como OEA de aquellos beneficios en donde expresamente su papel ante la autoridad aduanera es de declarante.

Conforme con lo anterior, a continuación, se hace un acercamiento con funcionarios de 3 entidades las cuales son: Agencia de Aduanas Mariano Roldan SA Nivel 1 (MAROL), Agencia de Aduanas Aduanimex SA Nivel 1 y Agencia de Aduanas Roldan SAS Nivel 1.

A los funcionarios de las organizaciones se les preguntaba lo siguiente: ¿Qué los llevó a querer ser OEA? ¿Cuál o cuáles representaron un obstáculo para cumplir con los procesos para ser OEA? ¿En que fue en lo que más tuvieron que invertir para optar por ser OEA? Y finalmente, ¿Qué beneficio encuentran en ser OEA, en lo comercial y lo operativo?

Ante el primer cuestionamiento MAROL, indica que es una organización que se interesa por implementar medidas de seguridad en sus procesos aduaneros, desde años atrás a la vigencia del OEA, la organización había venido desarrollando metodologías que permitan aumentar la seguridad y generar confianza entre los clientes y autoridades, en un principio con la implementación de BASC. Por su parte, Aduanimex indicó que ser OEA, permite la competitividad y gestionar el riesgo de manera más segura, desde la entidad se indica que llevan más de 21 años, lo cual lo hace en el departamento pionero en seguridad y control. Adicional, por el tema económico indican que hacer una inversión en materia tecnológica y de infraestructura genera un ahorro en cuanto a que no se requiere póliza, lo que representa un valor estimado de 50 millones anuales. Finalmente, Aduanas Roldan SAS, establece que desde el año 2012, se identificaron y proyectaron los beneficios en cuanto a tiempos de operación, reconocimiento mutuo internacional, entorno nacional de usuarios de confianza ante las entidades gubernamentales e identificación de mercado como pioneros OEA, esto motivó a la organización a optar por la figura de comercio la cual ha generado beneficios comerciales y para el desarrollo de las operaciones aduaneras y beneficios para los clientes.

Conforme a lo anterior, es fundamental tener mecanismos de gestión del riesgo de manera previa, lo anterior ayuda a las organizaciones a tener claro los mecanismos de aplicación de sus procesos de seguridad y gestión de control. De alguna manera, para las organizaciones fue de gran importancia tener certificados como lo son la ISO 31000 o 27001, así como, certificados como el BASC (Acosta, 2015).

En cuanto al cuestionamiento: ¿Cuál o cuáles representaron un obstáculo para cumplir con los procesos para ser OEA?, Aduanimex, indicó que más que los requisitos, fueron las auditorías con las autoridades aduaneras (DIAN y POLFA). Aun así, al ser de las primeras Agencias de Aduanas que optaron por ser OEA, los auditores inicialmente no eran muy expertos y desconocían cómo interpretar algunos requisitos, mientras que nosotros como conocedores de BASC sabíamos a qué se referían, pero debíamos moldearnos a como los auditores lo interpretarían. Por su parte, Aduanas Roldan, expresa que una de sus ventajas en el proceso fue tener un sistema de gestión integrado de calidad y seguridad (BASC – ISO) no obstante lo anterior, los requisitos referentes al conocimiento de nuestros asociados de negocio especialmente proveedores el cual fue un gran reto, esto en particular por tener tantos procesos tercerizados en los cuales se cuenta con mucho relacionamiento comercial. Finalmente, MAROL señaló, que la cultura organizacional en cuanto a la implementación de mecanismos de seguridad y gestión del riesgo hace que no se hubieran presentado obstáculos representativos para optar por la figura de OEA.

En cuanto a las inversiones más representativas que tuvieron que realizar las organizaciones, para ser OEA, MAROL, expresó que fue en detallar algunos procedimientos operativos, de forma tal que se ajustaran a los requisitos y especificaciones que nos informaron durante las visitas. Por su parte, Aduanas Roldan, señaló que fue el recurso humano con experiencia en sistemas integrados de seguridad para el montaje de nuestro sistema interno de seguridad ajustando los procesos internos para el cumplimiento de la normatividad OEA; adicional al tiempo requerido en cada colaborador de la organización en tiempos de capacitación y sensibilización de nuestra cultura corporativa OEA. Finalmente, Aduanimex, expresó que en el proceso tecnológico fue donde más tuvo que invertir, optar por la figura de comercio exterior exigió actualizar versiones y licencias de aproximadamente 70 equipos. También se requirió la instalación de 30 cámaras adicionales, aumentar los servicios con las empresas de seguridad, por lo cual, fue muy asociado a cumplir con lo referente a tecnología y seguridad física.

Finalmente, las organizaciones indicaron los beneficios encuentran en ser OEA, en lo comercial y lo operativo. En este sentido, Aduanas Roldan expresaron que los beneficios comerciales, son que Actualmente los clientes (importadores y exportadores) prefieren mantener relacionamiento comercial con proveedores OEA por el aseguramiento de su cadena de suministro, esto origina oportunidades de negocio frente a Agencia de Aduanas no OEA. En cuanto al proceso operativo Los beneficios tangibles son para los importadores y exportadores, no obstante, cuentan con canales de comunicación con la DIAN que facilitan las operaciones y generan algunas respuestas rápidas ante los requerimientos de la empresa. Aduanimex, expresa que desde lo operativo, no hubo una variación o beneficio significativo, ya que eran BASC previamente, por lo cual, se tenían estandarizados los proceso de medición de desempeños, entre otros. En cuanto a lo comercial, el factor diferenciador fue con el cliente abriendo las puertas para nuevos negocios. Esta calificación sugiere una garantía de seguridad para el cliente. Adicional a que en lo financiero no se tuvo que adquirir la póliza para generar las operaciones de comercio exterior como agencia de aduanas. MAROL, señala que comercialmente ha generado más acercamiento con nuevos clientes y más porque el mercado exige más la certificación, así mismo, en lo operativo está el beneficio de no tener que adquirir póliza para operar como agencia.

Con base en lo anterior, se deduce que comercialmente efectivamente los clientes buscan no solo agencias de aduanas de nivel 1 sino también certificadas como OEA, pero en lo operacional, el beneficio se reduce a la no constitución de garantía, lo cual en términos financieros se da la no adquisición de la póliza.

5. CONCLUSIONES

La gestión del riesgo es el soporte de la normatividad aduanera colombiana actual, consagrada desde los propios Principios de la Ley 1609 de 2013, el Decreto 390 de 2016, el Decreto 1165 de 2019 y el Decreto 360 de 2021, de la cual surgen las tendencias de facilitación y control, en relación directa con el Principio de Seguridad y Facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior. En la medida que se gestione el riesgo, habrá facilitación por parte de la autoridad aduanera. Toda vez que no se gestione, existirá mayor control.

En la actualidad, la DIAN sigue basando las tendencias de facilitación y control en la calidad de sus usuarios. Facilitación para quienes son Operadores Económicos Autorizados (OEA) o quienes son usuarios simplificados. El mayor control recae en quienes no poseen esta categorización. Para las agencias de aduanas la categoría de OEA puede constituir un mecanismo de mercadeo frente a sus clientes, porque traslada a ellos el concepto de seguridad.

Desde la operación, el OEA trae evidentes beneficios para importadores y exportadores, más no así para las agencias de aduana, salvo el no estar obligados a la constitución de póliza. Conforme a lo anterior, el ser OEA genera más desarrollo de negocios por los procesos de confianza que le otorga la aduana, sin embargo, más allá de un término comercial, en un termino procedimental los beneficios no son tan recalcados. Aun así, conforme a las organizaciones, los mecanismos de gestión del riesgo en pro de la facilitación han logrado mayor interacción empresarial, brindando más seguridad a sus clientes y fortaleciendo así su reputación organizacional de cara al mercado.

Dentro de esta investigación, es importante recalcar la importancia de contar con mecanismos previos al OEA, que permitan el entendimiento de algunos procesos en la gestión de la cadena logística internacional como lo son el caso del certificado BASC o ISO en sus diferentes certificaciones asociadas a la gestión del riesgo y el control organizacional. Si bien, dichos títulos no son obligatorios para optar por ser OEA, facilitan mucho las adaptaciones de las empresas para distinguir los diferentes mecanismos de la gestión del riesgo y los intereses por mitigar el riesgo buscando la celeridad y facilitación del comercio exterior.

Como elementos de recomendación en los procesos de investigación futuros en la línea de régimen de comercio exterior, se determina la importancia de análisis los Planes de Internacionalización para la vigencia de la actual presidencia y como estos pueden impactar a los agentes aduaneros, en pro de los procesos de facilitación y gestión de comercio exterior.

6. REFERENCIAS

Acosta, J. A. (2014). Colombia, operaciones aduaneras y comercio electrónico. *Boletín Coyuntura & Análisis*.

Acosta Strobel, J. A. (2015). ISO 31000:2009, la gestión del riesgo y su importancia para los negocios. *Boletín Coyuntura & Análisis*.

Acosta, J. A., & Londoño, G. A. (2015). El control de la ilegalidad en la cadena logística. *Mercatec*, 50-52. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/304990315_El_control_de_la_ilegalidad_en_la_cadena_logistica

Castaño, L. L., Gómez, N. A., Jiménez, D., & Londoño, G. (2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. *Escenarios: Empresa Y Territorio*, 5(6), 141-168. Recuperado de <http://alexanderbetancur.com/ojs3a/index.php/escenarios/article/view/112>

Congreso de Colombia. (2 de enero de 2013). 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. [Ley 1609 de 2013]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51146>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (s.f.). ¿Qué es el Operador Económico Autorizado? Recuperado de <https://www.aduanimex.com.co/Documentos/TLC/20%20Preguntas%20OEA.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (17 de febrero de 2016). Por la cual se reglamenta el Operador Económico Autorizado. [Resolución 15 de 2016]. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/marconormativo/Resoluci%C3%B3n%20No%20000015%20del%2017%20de%20febrero%20de%202016.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2018). Operador Económico Autorizado OEA. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=af9719da-f6b6-4d2b-8be0-634afb2a94a4>

Londoño, G. (2020). El Estatuto Aduanero, Decreto 1165 de 2019: entre el pasado y el futuro. *Escenarios: Empresa Y Territorio*, 9(13), 9-15. Recuperado de <http://esumer.edu.co/revistas/index.php/escenarios/article/view/59>

Londoño, G. A., & Montoya, R. S. (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 Derecho Aduanero*, (7), 17-49. Recuperado de <https://cupdf.com/document/revista-derecho-aduanero-icdt-2017-7-24-crdenas-moreno-gloria-esperanza.html?page=17>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (27 de septiembre de 2011). Por el cual se establece el Operador Económico Autorizado en Colombia. [Decreto 3568 de 2011]. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/marconormativo/Decreto%20No%20003568%20del%2027%20de%20septiembre%20de%202011.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (7 de marzo de 2016). Por el cual se establece la regulación aduanera. [Decreto 390 de 2016]. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-de-apoyo/gestion-juridica/decretos/decreto-390-de-2016.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2 de julio de 2019). Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. [Decreto 1165 de 2019]. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (7 de abril de 2021). Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones.

[Decreto 360 de 2021]. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041558>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). Alianza del Pacífico. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>

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*, 11(2), 141-159. Recuperado de <http://revista.escolme.edu.co/index.php/cies/article/view/302>

Orrego, L. A., 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. Recuperado de <https://repositorio.esumer.edu.co/jspui/handle/esumer/1891>

Presidencia de la República de Colombia. (22 de septiembre de 2015). Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto número 3568 de 2011. [Decreto 1894 de 2015]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161588>

Procolombia. (s.f.). ¿Qué es un agente aduanero? Recuperado de <https://www.colombiatrade.com.co/contacto/preguntas-frecuentes/que-es-un-agente-aduanero#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20Decreto,Agencias%20de%20aduanas%20nivel%203>

Ramírez, C., Salazar, L. X., Acosta, J. A., & Londoño, G. A. (2020). La implementación del Sistema de Gestión del Riesgo como requisito indispensable en el nuevo estatuto aduanero de Colombia. *Escenarios: empresa y territorio*, 9(13), 35-64. Recuperado de <https://esumer.edu.co/revistas/index.php/escenarios/article/view/60>

Vargas, H. A. (2019). *Distribución Física Internacional para el Estudio de Pre-Factibilidad para la exportación del aceite extra virgen de Sacha Inchi hacia el mercado de Corea del Sur*. (Trabajo de grado, Universidad Autónoma de Bucaramanga). Recuperado de https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/14810/2019_Tesis_Jhon_Leandro_Garnica_Contreras.pdf?sequence=1&isAllowed=y

World Customs Organization. (2021). Marco de Normas SAFE. Recuperado de http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx