

EL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ESTATUTO ADUANERO DECRETO 390
DE 2016

ESTUDIANTE

HEIDY NATALIA TORRES RIAÑO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE INGENIERIA

ESPECIALISTA EN GERENCIA EN LOGISTICA INTEGRAL

BOGOTA

2017

EL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ESTATUTO ADUANERO DECRETO 390 DE 2016

Heidy Natalia Torres Riaño
Universidad Militar Nueva Granada
Especialización en Logística Integral
Bogotá, Colombia
natiss1812@gmail.com

Resumen: Este artículo pretende mostrar los principales cambios y el impacto que tendrá la implementación del nuevo Estatuto Aduanero Decreto 390 de 2016 sobre la competitividad y la logística del comercio exterior en aras de mejorar los procesos y disminuir los costos asociados a los procedimientos aduaneros, la observación ampliará algunos conocimientos de cómo se reestructuraran las operaciones aduaneras con el fin de facilitar y simplificar las operaciones de comercio exterior. Se iniciará con el análisis de la situación actual del país a nivel competitivo, y se mostrarán los conceptos y procesos que fueron modificados con el Decreto 390 de 2016 con el fin de hacer más eficiente el proceso de desaduanamiento.

Palabras claves: Implementación, Cambios, Competitividad, Facilitación, Simplificación.

Abstract: This article intends to show the main changes and the impact that the implementation of the new Customs Statute will have Decree 390 of 2016 in competitive and logistic terms to Colombia, in order to improve processes and reduce the costs associated with customs procedures the observation will expand some knowledge of how customs operations will be restructured in order to facilitate and simplify foreign trade operations. It will begin with the analysis of the current situation of the country at a competitive level, and it will show the concepts and processes that were modified by Decree 390 of 2016 in order to make the clearance process more efficient.

Keywords: Implementation, Changes, Competitiveness, Facilitation, Simplification

I. INTRODUCCION

Con la apertura económica dada en 1991 la economía y el crecimiento del país se vieron en aumento debido al cambio de un sistema proteccionista a un sistema de libre comercio, proceso que se vio fortalecido en gran medida por el cambio de la Constitución Política en el mismo año, por eso no extraña ver como el artículo 9º constitucional indica que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe, mientras que el artículo 227 complementa la anterior visión estableciendo que el

Estado promoverá la integración económica, social y política mediante la celebración de tratados que sobre las bases de la equidad, igualdad y reciprocidad creen organismos supranacionales, incluso para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.[1]

A partir de estas propuestas la economía colombiana se vio enfocada hacia el libre intercambio, una política comercial y de inversión abierta ha sido una parte importante de la mezcla: Colombia ha firmado numerosos acuerdos de libre comercio y tratados de inversión bilaterales con sus socios comerciales, reduciendo sus aranceles promedio y eliminando muchas barreras no arancelarias al comercio (por ejemplo, en la contratación pública y en los sectores de servicios)[2], esto trajo consigo la necesidad de la implementación de medidas que la protegieran y que al mismo tiempo permitieran la expansión comercial, es en ese momento que se abre la actividad económica normativamente a nivel nacional e internacional.

Con lo que no se contaba era que esta transformación mostraría la realidad de la industria nacional, ya que se evidenció que no se contaba con las competencias administrativas y de logística apropiadas para enfrentar la oleada de productos importados que traería la apertura, por tal razón se generaron medidas de protección no arancelarias como los sistemas antidumping, las cuotas de importación, los subsidios internos de exportación, y los requisitos de contenido nacional, herramientas de la política comercial del país que ayudarían a sobre llevar la baja competitividad e impulsar la economía nacional, en este contexto las reformas tenían entre sus objetivos el impulsar la internacionalización de la economía a través de la promoción de exportaciones [3], debido a la evolución, al dinamismo, y a los cambios implementados en la economía se inició la revisión de la normatividad vigente, ya que era necesario tener una regulación que se ajustara y diera un valor agregado al nuevo modelo económico basado en el mercado[4]

Los primeros avances normativos en materia aduanera en los cuales incursionó Colombia luego de la apertura económica fue la divulgación de la Ley 7 del 16 de enero de 1991, por la cual se decretan normas generales para regular el comercio exterior y por medio de la cual se crea el Ministerio de Comercio Exterior, entre otras entidades que apoyaron a nivel económico el crecimiento del país como el Fondo de Modernización Económica y el Banco de

Comercio Exterior, norma derogada por la Ley 1609 de 2013 (actual ley marco de Comercio Exterior).

A nivel internacional en normatividad, eficiencia y control sobre las operaciones de comercio exterior, Colombia se adhirió en 1992 a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) mediante la ley 10 de 1992 con el fin de simplificar, fortalecer y armonizar el comercio internacional por medio de la estandarización de los procedimientos aduaneros, tributarios, medidas-anti fraude, entre otros y así poder iniciar la suscripción de acuerdos comerciales, es por ello que el estado constituyó entes reguladores para acrecentar la eficiencia de los procedimientos aduaneros, entre ellos la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la cual transitó por varios procesos modificatorios, como la obtención de la personería jurídica, autonomía administrativa, y presupuestal mediante el Decreto 1071 de 1999, en la actualidad se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad. [5].

Para facilitar las operaciones de comercio exterior y lograr los objetivos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, todas las legislaciones coinciden en los objetivos cautelares de fiscalidad, represión del contrabando, control de las mercancías, verificación de los valores declarados, destinos y regímenes aduaneros. [6], objetivos que se logran a través de la regulación de la normatividad.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente es necesario examinar de forma exhaustiva el impacto que tendrá el nuevo Estatuto Aduanero sobre la competitividad y si su implementación facilitara las operaciones de comercio exterior, interrogante que se pretende responder a través de este artículo. La Metodología que se aplicara será Descriptiva ya que se detallaran los cambios y ventajas, que traería la implementación frente a los procesos actuales, se utilizaran como fuentes investigaciones realizadas, divulgaciones expuestas, estatutos, leyes, y decretos.

II ESTADO ACTUAL Y PROBLEMÁTICA

A partir de los indicadores The Logistics Performance Index (LPI) y el Doing Business se dará un panorama de la situación actual del país respecto a la competitividad.

The Logistics Performance Index (LPI), como lo menciona el informe del banco mundial titulado “Connecting to Compete Trade Logistics in the Global Economy” [20] nos muestra la brecha existente entre los países en materia logística dando la oportunidad a los países participantes de ver las falencias y aspectos por mejorar en cada factor estudiado, este índice tiene en cuenta los siguientes factores:

aduanera, es decir, la eficiencia del proceso de despacho (la velocidad, la sencillez y la previsibilidad de los trámites) por los organismos de control fronterizo; infraestructura, refiriéndose a la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte (por ejemplo, puertos, ferrocarriles, caminos, tecnología de la información); envíos internacionales, es decir, la facilidad de tramitar los embarques a precios competitivos; calidad y competencia en logística, (la competencia y la calidad de los servicios de logística, por ejemplo, operadores de transporte, agentes de aduanas, etc.); rastreo y seguimiento, es decir, la capacidad para rastrear y seguir los envíos y puntualidad, entendiéndose que es el plazo de presentación de los envíos dentro del plazo de entrega programada o prevista. [7]

Los factores arriba relacionados de acuerdo al Banco Mundial determinan la capacidad competitiva de cada país, en el caso de Colombia se puede observar en la Tabla N. 1 el comportamiento a través de los años.

Tabla N. 1 LPI Colombia 2007 – 2016

Country	Year	LPI Rank	LPI Score	Customs	Infrastructure	International shipments	Logistics competence	Tracking & tracing	Timeliness
Colombia	2012	64	2.87	2.65	2.72	2.76	2.95	2.66	3.45
Colombia	2010	72	2.77	2.50	2.59	2.54	2.75	2.75	3.52
Colombia	2014	97	2.64	2.59	2.44	2.72	2.64	2.55	2.87
Colombia	2016	94	2.61	2.21	2.43	2.55	2.67	2.55	3.23
Colombia	2007	82	2.50	2.10	2.28	2.51	2.44	2.63	2.94

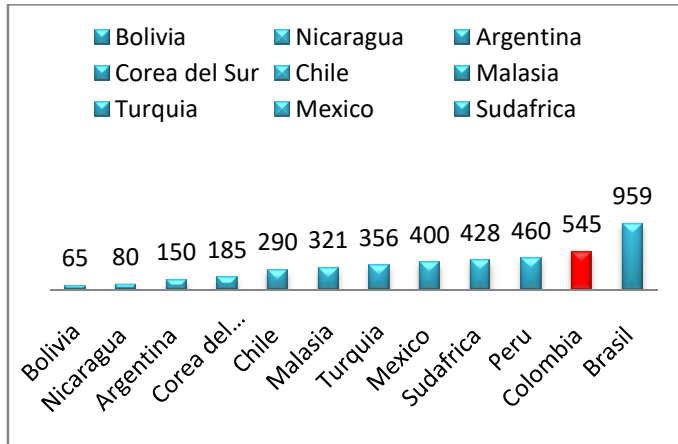
Fuente: <https://lpi.worldbank.org/>

De lo anterior, se puede observar que el comportamiento de Colombia durante los años 2007 a 2016, fue bajo en las dimensiones evaluadas, excepto el factor de la puntualidad, el cual ha mostrado un comportamiento constante a lo largo de los años, y ha sido el indicador que ha movido el puntaje principalmente en el año 2012 donde ocupó el puesto 64 debido a su buen comportamiento, razón por la cual se encuentra ocupando el primer lugar en la relación de datos.

Si se analiza el indicador que concierne a este artículo, Aduana, se puede evidenciar que el puntaje en el año 2016 fue el segundo más bajo respecto a los anteriores con un puntaje de (2.21), de lo cual se puede deducir que es un factor crítico a la hora de evaluar la competitividad debido al impacto que tiene sobre este, su bajo desempeño muestra inconvenientes en los despachos, en la simplicidad y en la agilidad de los procesos tanto físicos como documentales, razón de sobra para implementar medidas y contrarrestar las consecuencias de la ineficiencia.

La anterior información es corroborada por el informe de competitividad 2016, que muestra datos relacionados con los costos asociados al transporte de un contenedor en diferentes países a nivel mundial, entre otra información que ratifica la baja competitividad de Colombia.

Gráfico 1. Costos de exportar una mercancía (US\$ por contenedor)



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados: Doing Business (2016). Nota: El costo por cumplimiento fronterizo incluye los costos del cumplimiento de la regulación aduanera y de la regulación relativa a otras inspecciones, así como el costo del manejo en puerto o frontera.

Al observar la Gráfica N. 1 se puede extraer que Colombia ocupa el segundo puesto en costos de exportación con un valor de 545 US\$ por contenedor, 8 veces mayor si se compara con Bolivia, los elevados costos de Exportación en Colombia se explican por las ineficiencias en las aduanas y en el manejo en puertos o fronteras. [8]

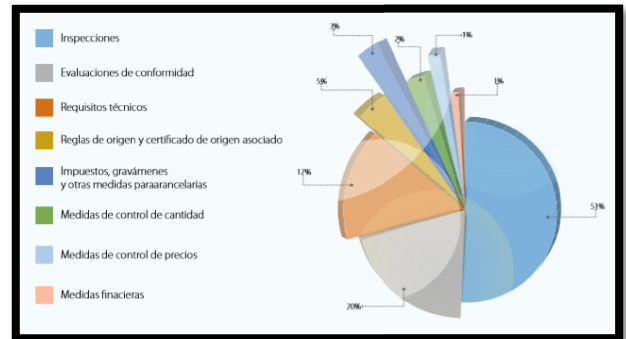
La infraestructura también juega un papel muy importante ya que Colombia a pesar de tener una posición privilegiada en cuanto a ubicación geográfica, la inversión portuaria es poca, se cuenta con 3 puertos públicos en Buenaventura, Cartagena, Santa Marta, y el puerto privado en la Guajira Puerto Bolívar, la actividad ferroviaria es escasa, no existe conectividad entre los puertos más importantes, la infraestructura terrestre es mala, aspectos que influyen en la competitividad, debido al aumento en las tarifas de transporte aéreo y marítimo.

Respecto a la infraestructura terrestre se han dado avances en la modernización vial a través del programa 4G con el cual se pretende disminuir el tiempo de recorrido, Por ejemplo, el trayecto Bogotá - Cartagena, hoy se demora hasta 25 horas, con la implementación del programa el recorrido duraría 15 horas en 2021. [9]

Aunque este es un avance importante en cuanto a infraestructura y competitividad, si no se logra aumentar la eficiencia en la Aduana disminuyendo el tiempo de desaduanamiento, fortaleciendo los sistemas de control, y agilizando los procesos de inspección de las entidades encargadas del control como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (INVIMA), y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) entre otras, no se optimizará el ahorro obtenido por la mejora vial. [9] Otro de los aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de

verificar la competitividad son las Medidas No Arancelarias o las dificultades de tipo normativo que afectan el desempeño competitivo, a continuación ilustrada.

Gráfico N. 2 Medidas No Arancelarias aplicadas por Colombia a las importaciones (Dificultades en las importaciones)



Fuente: ITC con base en datos de la encuesta sobre MNA en Colombia, 2014

En el gráfico N. 2 se puede observar que el mayor porcentaje de MNA (medidas No arancelarias) se concentra en las inspecciones con un 51%, seguido de las evaluaciones de conformidad con un 20%, en el caso de las inspecciones [10], se encuentran dificultades por demoras en los procedimientos, falta de instalaciones al momento de realizar los procesos, el comportamiento impropio de los funcionarios, y por inconvenientes presentados respecto a la clasificación y valoración de los productos.

Con relación a la evaluación de la conformidad o cumplimiento de los requisitos técnicos del producto, los inconvenientes se encuentran en la complejidad de la documentación, la demora en los procedimientos, la no aceptación de los esquemas internacionales, y la dificultad en la consecución de las certificaciones de los productos.

A todas estas dificultades se les pretende dar solución con la implementación del nuevo Estatuto Aduanero que busca minimizar el tiempo de desaduanamiento a 48 horas de acuerdo a los compromisos adquiridos en los tratados suscritos, utilizando un nuevo sistema informático para fortalecer el software empleado en la actualidad, donde pueda incluirse el sistema integral de Riesgos, un Sistema de Inspección Simultánea, y otras medidas que harán más ágiles los procedimientos.

III. EJES DE LA REFORMA

Antes de iniciar con los cambios que la nueva regulación aduanera implementará, se dará un recuento de las principales causas por las cuales se decidió actualizar la normatividad vigente. En la Tabla N. 2 se recogen los ejes de la reforma que dieron lugar al Estatuto Aduanero Decreto 390 de 2016.

Tabla N. 2 Ejes de la reforma

Facilitación / Seguridad jurídica	Control	Estándares internacionales
Eliminar vacíos	Una obligación, una sanción	Terminología
Reflejar la realidad de las operaciones	Perfil de riesgo	Convenio de Kyoto
Incluir nuevas operaciones	Calidades en función de la confianza	Acuerdo de facilitación de la OMC
Incluir agentes antes no regulados	Nueva visión sobre el decomiso	
Ley 1609 / 2013 ("marco" de aduanas)	Sanciones más mesuradas	
	Una mejor tipificación	

Fuente: Curso reforma estatuto aduanero 2016 Unipymes Educación Ejecutiva

Facilitación y Seguridad jurídica

Este eje se da básicamente por la gran variedad de criterios y doctrinas recogidos en memorandos, conceptos y circulares, que fueron generados por la falta de claridad y los vacíos existentes en la norma, lo que en lugar de generar seguridad dificultaba la aplicación de las normas de aduana esta proliferación de normas generó una inestabilidad jurídica para los administrados, más aun si se tiene en cuenta que algunas interpretaciones realizadas por los funcionarios aduaneros determinaban el alcance o la prohibición de operaciones habituales del comercio [11]

También era necesaria la actualización de operaciones y agentes no regulados, cuya operatividad era necesaria, pero que no tenía un control aduanero de parte de entidades como la DIAN o la POLFA, entendiéndose Control Aduanero como el conjunto de medidas aplicadas por la Administración Aduanera, en el ejercicio de su potestad, para asegurar el cumplimiento de la legislación.[12].

Por último en cuanto a seguridad jurídica era necesaria la implementación de la ley marco de aduanas Ley 1609 de 2013, cuya finalidad es la administración de las operaciones aduaneras, facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional [15]

Control

Este eje se enfocó en las obligaciones aduaneras y las sanciones pecuniarias por el incumplimiento de las mismas, dado que se establece una obligación directa entre la administración aduanera y cualquier persona que actué de forma directa o indirecta en un régimen, operación aduanera o una simple formalidad y se aprecia una diferencia entre el Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 390 de 2016 mediante el artículo 39 donde se expresa puntualmente que es el Importador, Exportador, Declarante y Operadores de tráfico postal y entrega rápida, quienes tienen la responsabilidad ante el sujeto activo o DIAN.

Por lo tanto ya no existe una obligación para el declarante de utilizar una agencia de aduanas para realizar las operaciones de comercio exterior y de parte de los intermediarios se libera la responsabilidad ante la autoridad aduanera, estos solo actuarán en representación del importador a través de un mandato aduanero, sin tener responsabilidad sobre la autenticidad documentación entregada de parte del importador.

Estándares Internacionales

Otro de los ejes de la reforma fue la estandarización internacional, medida implementada para aumentar la competitividad y cumplir los compromisos adquiridos a través de la suscripción de los tratados de libre comercio como el celebrado entre Estados Unidos, México, Mercosur y el más reciente Corea del sur; el interés de hacer parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE–; las decisiones de la Comunidad Andina –CAN - Decisión 618 de 2005; El acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC- Reunión Ministerial -BALI 2013 y El Convenio de Kyoto Revisado (CKR) del cual Colombia no hace parte, pero da los lineamientos al nuevo Estatuto Aduanero de acuerdo a la decisión 618 de 2005 de la CAN, por medio de la cual se recomendó la adecuación de las normas aduaneras a los estándares internacionales.

El fin del Convenio de Kyoto Revisado es el de facilitar el comercio armonizando y simplificando los procedimientos y las prácticas aduaneras. Para lograrlo, el Convenio proporciona estándares y prácticas recomendadas para los procedimientos y técnicas aduaneras modernas [13], uno de los principales cambios que trajo este eje fue el de la armonización e inclusión de la terminología empleada en el Convenio, el cambio principal se dio en los términos a continuación ilustrados:

Grafico N. 3 Cambios e inclusión de Terminología



Fuente: Elaboración Propia.

Los cambios en las definiciones ilustradas en el Grafico 3. Fue una de las modificaciones que se dio entre el Estatuto Aduanero Decreto 2685 de 1999 y el Estatuto Aduanero Decreto 390 de 2016.

Esta modificación no solo implica cambios en los términos ya existentes, sino que conlleva a una nueva estructura para aquellos que no existían en el Decreto 2685 de 1999, como es el caso del retiro de las mercancías, el cual tiene una connotación jurídica y no física como se maneja en la actualidad.

Con el Decreto 390 de 2016 es necesaria la autorización del retiro por parte de la DIAN, ya que esta implica el hecho de haber realizado el pago de los tributos aduaneros, esta figura generara un cambio en la estructura del desaduanamiento de mercancías que permitirá realizar con mayor rapidez las operaciones y liberar a la DIAN de los tramites tendientes a las devoluciones por errores formales.

Otro de los términos que da un giro a la estructura normativa existente, es el cambio de modalidades a regímenes de importación dado que las modalidades como se conocen con el decreto 2685 de 1999, desaparecerán y quedaran incorporadas en 4 regímenes aduaneros (Régimen de Importación, Régimen de Exportación, Régimen de Depósito aduanero, Régimen de Transito), que determinaran el destino aduanero al cual se asignaran las cargas, el cual comprende los especificados en la Tabla N. 3.

Tabla N. 3 Destinos aduaneros

Importación de mercancías al TAN (Art. 182)		
A un destino aduanero	Régimen de importación	Es la introducción de Mercancías de procedencia extranjera o procedentes de un depósito franco al TAN cumpliendo las formalidades aduaneras
	Régimen aduanero de tránsito	
	Régimen de depósito	
Importación de mercancías al TAN (Art. 182)		
A una operación aduanera especial de ingreso	Ingreso definitivo	Es el regreso al TAN de mercancías que habían salido de manera temporal bajo una operación aduanera especial de salida, de conformidad con lo establecido en el Art. 380 EA.
	Ingreso temporal	Es el ingreso al TAN desde el exterior de aeronaves o embarcaciones marítimas o fluviales, así como las partes y/o los repuestos necesarios, para ser objeto de procesos de acondicionamiento, mantenimiento o reparación en el TAN

Fuente: Curso Dian BASC-SENA%20Presentación%20Módulo%20II.pdf

Esta medida tendrá como finalidad determinar el proceso, trámites y formalidades que se deben desarrollar de acuerdo con los procedimientos de cada uno, y a su vez, la autoridad aduanera podrá realizar el monitoreo de las mercancías y verificará el cumplimiento de las obligaciones del declarante y operadores de comercio exterior.[11], esto permitirá la puntualización de las operaciones reduciendo los tramites.

En cuanto al término Reconocimiento de la Mercancía, con el Decreto 390 de 2016, paso a ser inspección previa, se encuentra reglamentado por la resolución 41 de 2016, en donde especifica dar aviso por medio del correo o servicios informáticos lugar, fecha y hora de la inspección, igual se encuentra obligado a reportar las inconsistencias derivadas de la inspección, este aviso debe realizarse seis (6) horas antes de la diligencia cuando la mercancía

se encuentre en un depósito temporal habilitado o una (1) hora antes si se encuentra en el lugar de arribo.

El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC- Reunión Ministerial -BALI 2013 entró en vigor el 22 de febrero de 2017, después que la mayoría de los miembros de la OMC ratificaron su proceso interno, El AFC contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Asimismo, en él se establecen medidas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera[14]

Colombia es uno de los pocos países miembro de la OMC que no adoptado del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, pero que inicio los cambios recomendados en el Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la organización mundial del comercio, con miras a facilitar el comercio exterior, algunos de los cambios que se incluyeron en la nueva reglamentación Decreto 390 de 2016 son: a. Las resoluciones anticipadas especificadas en el Artículo 3 que pretende aclarar los criterios en materia de clasificación, valoración, origen, exención de derechos de aduana, y así evitar demoras en el proceso de desaduanamiento al momento del arribo de la mercancía y evitar el fraude aduanero. b. En el artículo 7. Levante y despacho de las mercancías se especifican varias de las modificaciones, en el numeral 3. Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas comprende el cambio en la estructura del desaduanamiento, donde se permite el levante de la mercancía antes del arribo de la carga, o lo más pronto posible a través del pago de impuestos anticipados, o por medio de una garantía. En el numeral 4 se establece el sistema de riesgo del cual se ampliara información posteriormente. Y en el numeral 7 Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados del cual se desprende la constitución del Operador Económico Autorizado, Usuarios de Confianza y Exportador Autorizado, temas que también será tratado más adelante.

IV. PRINCIPALES CAMBIOS EFECTUADOS CON EL DECRETO 390 DE 2016

Principios

Con el decreto 2685 de 1999 se tenían dos principios orientadores que se encuentran relacionados en el artículo N. 2. Eficiencia y Seguridad, con la nueva reglamentación – Decreto 390 de 2016 –se incluyeron los principios comprendidos por la Ley Marco–Ley 1609 de 2013–los previstos en el artículo tercero del CPACA y los contemplados en el Código General del Proceso, con el fin de brindar seguridad al administrado y otorgar herramientas de defensa dentro de los procesos administrativos sancionatorios y de decomiso de mercancía [11], Se explicaran los principios que el autor considera representan un cambio a las operaciones aduaneras.

Grafico N. 4. Principios Generales Nueva Regulación



Fuente: www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2016/

En el Grafico N.4 Se muestran los principios generales que sirven para el debido cumplimiento de las autoridades y para todas las operaciones de comercio exterior (Importación, Exportación, Transito, Fiscalización).

Uno de los principios que permaneció en la nueva reglamentación es el principio de eficiencia, el cual especifica que debe existir dinamismo en las operaciones de comercio exterior, permitiendo agilidad en los procesos evitando demoras presentadas por la operatividad en las actuaciones aduaneras, de este se deriva la consecución de herramientas que permitan el desarrollo ágil de las operaciones como los sistemas informáticos, cambios en la estructura de las operaciones, entre otros.

El principio de prevalencia de lo sustancial el cual inicio su cambio a través de la expedición del Decreto 993 de 2015, pretende focalizar las medidas sancionatorias sobre el fraude y contrabando aduanero; evitar re-procesos administrativos, tramites de aprehensión y dar claridad principalmente al concepto de “Mercancía diferente” con el fin de reducir el índice de sanciones impartidas por errores formales presentados en la descripción que no solo causaban demoras sino re-procesos a la autoridad aduanera.

El motor del desarrollo de nuevos procedimientos es el Principio de Seguridad y facilitación en la cadena logística de las operaciones de comercio exterior, ya que de esté parte la implementación del sistema de riesgos, parte vital del Estatuto Decreto 390 de 2016, y contar con estos principios de manera expresa, configura realmente un progreso enorme, tanto para el Gobierno como para los usuarios del régimen de aduanas y de comercio exterior colombiano, porque podrán ser utilizados se para integrar derechos reconocidos o para interpretar normas aduaneras en búsqueda de una mejor aplicación. [15]

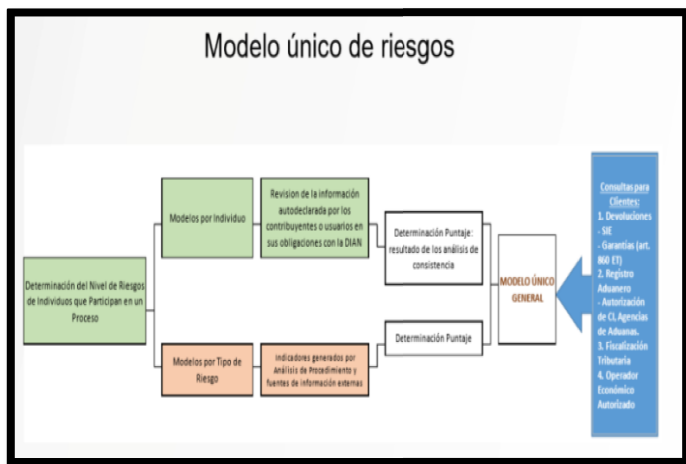
Sistema de administración de riesgo

Con el objeto de priorizar los controles y hacer las operaciones más sistematizadas se pretende instaurar un Sistema Integral de Gestión de Riesgo que permita la clasificación de los usuarios de acuerdo al riesgo presentado en sus operaciones en alto – control permanente, o bajo – poco control , prevaleciendo el control sobre aquellos que presente una calificación de alto riesgo , cuyo objetivo principal es aplicar criterios objetivos que permitan identificar, valorar y controlar conductas que conlleven el incumplimiento de normas aduaneras, logrando un equilibrio entre el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y la facilitación de las operaciones de comercio exterior[16]

Respecto a lo expuesto anteriormente se puede afirmar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) busca prestar mayor atención a las operaciones riesgosas y ejercer un mayor control; por otro lado buscar dar beneficios a los usuarios de confianza con el fin de dinamizar el comercio exterior, los criterios que intervienen en el proceso de calificación se muestran en el grafico N.5 el cual es un modelo desarrollado por la DIAN con las siguientes características:

- Toma a los usuarios como individuos y no como mercancías.
- La puntuación final es determinada de acuerdo a la recolección de información de dos variables, una como individuo, donde se toma en consideración el cumplimiento de los compromisos tributarios, aduaneros y cambiarios, y por otro lado se verifica el tipo de riesgo.
- Dependiendo el tipo de calificación se le otorgaran beneficios o tratamientos especiales como ser usuario de confianza, Operador económico autorizado, beneficios en cuanto a la excepción de la constitución de garantías. [16]

Grafico N.5 Modelo Único de riesgos



Fuente: Gestion-de-riesgo-Analdex.pdf

Respecto a los elementos que se toman en cuenta para identificar el riesgo en las operaciones están:

- a. El estado de las obligaciones a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en materia tributaria, cambiaria, aduanera, sanciones en los procesos aduaneros, control ejercido sobre el allanamiento o los requerimientos aduaneros.
- b. la evasión de impuestos realizado por medio de la utilización de certificados de origen sin el previo cumplimiento de las normas de origen, subfacturación, o clasificación arancelaria.
- c. La solvencia económica para desarrollar y garantizar las operaciones de comercio exterior, y las obligaciones derivadas del ejercicio.

Este sistema velara por un control más adecuado sobre las operaciones riesgosas.

V. TRATAMIENTOS ESPECIALES

En esta sección se profundizara sobre dos figuras que se establecen en la nueva regulación aduanera, las cuales disfrutarán de altos beneficios en la reducción de las obligaciones aduaneras en materia de importación tal como la disminución de la cuantía de las garantías, las declaraciones anticipadas para otros regímenes de importación como es el transito aduanero, el desaduanamiento abreviado, aspectos que permitirán la administración de las operaciones aduaneras, estas son el Exportador Autorizado, los Usuarios de Confianza y el Operador Económico Autorizado (OEA).

Operador Económico Autorizado

Se encuentra regulado por el Decreto 3568 de 2011, considerado una iniciativa para la construcción de alianzas entre el gobierno y el sector privado, se establece como 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. [17]. Donde se otorgan beneficios, siempre y cuando se cumplan previamente algunos requisitos y condiciones.

Algunos de los beneficios que le son otorgados a los Operadores Económicos Autorizados son: La disminución del monto de las garantías, la presentación de las formalidades aduaneras como la solicitud de Autorización de Embarque y desaduanamiento en el lugar de embarque, levante automático, reducción de las inspecciones, no obligatoriedad de declaración anticipada cuando se exija, dependiendo de la calidad de operador económico actuar como depósito, consolidador y des consolidador, realizar agenciamiento aduanero, el valor agregado que esta figura aporta es que es el único país que otorga beneficios tributarios como la devolución del IVA como se especifica en el art 177 ley 1819 de 2016.

Se establecen dos categorías a las que se puede aplicar que son:

Categoría OEA seguridad y facilitación: El propósito de este es dar seguridad a la cadena de suministro cumpliendo los estándares internacionales, y cumpliendo a cabalidad los requisitos en materia de seguridad como gestión de riesgos, seguridad en las unidades de carga, seguridad del personal y procedimientos.

Categoría OEA seguridad y facilitación sanitaria: La finalidad es asegurar el cumplimiento de la cadena de suministros, y las condiciones y requisitos en materia de protección sanitaria, zoonosanitaria y fitosanitaria.

Estos beneficios permiten a los operadores de comercio exterior realizar el proceso de desaduanamiento con mayor rapidez, tener mayor seguridad en los procesos y obtener confiabilidad de parte de las autoridades de control (DIAN, ICA, Policía Nacional, Ministerio de Comercio).

Usuarios de confianza

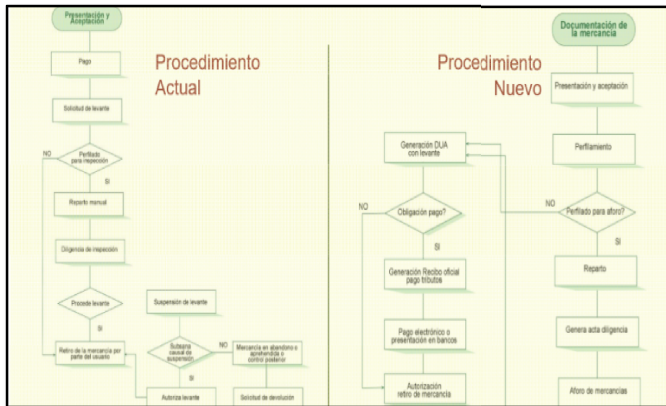
El reconocimiento de la calidad de confianza no se solicita, es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) quien tiene la potestad sobre la calificación la cual se rige en el cumplimiento de las obligaciones en materia fiscal, aduanera y cambiaria, solvencia económica, el pago de los derechos de aduana, entre otras, es entregada mediante oficio, el tener una calificación baja se traduce en menos controles para el contribuyente en todas las áreas controladas, el punto contradictorio es el hecho que al ser potestad de la DIAN puede generar incertidumbre ya que puede perderse esta calidad y por tanto los beneficios otorgados en el momento que la calificación de riesgo sea alta .

En general, el importador, exportador u operador de comercio exterior de confianza es aquel que después de pasar por el filtro del sistema de gestión del riesgo de la DIAN, obtuvo una valoración de riesgo bajo.[18]Y haya cumplido con los requisitos en operaciones mínimas requeridas doce (12) o más declaraciones aduaneras de importación y/o exportación semestrales, en el caso de los importadores y/o exportadores, o veinticuatro (24) declaraciones aduaneras si corresponde a un operador de comercio exterior.

Dentro de sus beneficios se encuentra: el pago diferido o pago consolidado de derechos e impuestos de aduana, garantía global, reducción del valor asegurado en las garantías, desaduanamiento abreviado, entre otros.

Con relación al desaduanamiento abreviado se puede indicar que es un beneficio dado principalmente por el cambio de estructura del desaduanamiento que se realizó con miras a reducir el tiempo en el proceso de nacionalización de la mercancía 48 horas, a continuación se ilustrara respecto al cambio estructural del proceso aduanero.

Grafica N. 6 Procedimiento de Desaduanamiento



Fuente: www.dian.gov.co/descargas/capacitacion/Aduanas/desaduanamiento.

En la Grafica N.6 se especifica la anterior y la nueva estructura que se dará, la cual permitirá un proceso más ágil, con el nuevo procedimiento la aduana ya tendrá la documentación con anticipación a la llegada de la carga, ya que se manejarán los documentos digitalizados esto permitirá que la gestión de riesgo se realice de forma anticipada.

La DUA (Documento único Aduanero) se aceptará y se presentará ante la aduana como se venía realizando con la diferencia que se solicita la selectividad y dependiendo el resultado se realizará o no la inspección de la carga (dependiendo su calificación de riesgo) y posterior se realiza el pago de los impuestos (si aplica teniendo en cuenta que al ser OEA o usuario de confianza tiene el beneficio de pago consolidado), esto se traduce en una disminución de tiempo en el proceso aduanero, aumento de la competitividad y reducción en procesos administrativos al evitar las devoluciones de impuestos por causas de forma.

Cambios que hasta el momento no han sido llevados a cabo debido a la falta de la implementación del sistema informático se espera que el próximo año 2018 se pueda iniciar en forma la implementación y poder verificar que los cambios que toda la normatividad y procesos traerá para el beneficio del país.

VI. ELEMENTOS DE LA LOGISTICA EN EL COMERCIO EXTERIOR

Algunos de los aportes del Decreto 390 de 2016 a la logística son:

La sistematización de procesos

Este aspecto incluye la utilización de formatos y formularios electrónicos, se utilizará el mecanismo digital para la firma de la declaración aduanera y las formalidades correspondientes, los

documentos soportes deberán ser digitalizados debido a la nueva estructura de desaduanamiento, se incluirán dispositivos electrónicos para los medios de transporte que no permitan la apertura de las cargas, el pago de los impuestos será electrónico y por último se utilizarán equipos de inspección no intrusiva como escáneres que permitan la verificación de la carga de forma más rápida.

Este tipo de medidas darán más agilidad a los procedimientos aduaneros que se manejan en la actualidad, debido a que la mayoría del proceso se realizara por medio del sistema informático, el levante de la mercancía podrá ser obtenido antes del arribo de la carga debido a que los documentos soportes se encuentran digitalizados y en poder de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) complementado con otras medidas como las resoluciones anticipadas, el pago de los impuestos aduaneros se realizara por medios electrónicos y una vez se tenga la certeza que el pago se realiza sobre la mercancía que realmente arribo al país, permitiendo la reducción de los procesos administrativos como las devoluciones por mal diligenciamiento en la declaración de importación, o la incorrecta liquidación de los impuestos.

La utilización de aparatos no intrusivos y los dispositivos electrónicos de los medios de transporte permitirán que se realicen de forma documental las inspecciones en puerto y que exista un control y seguridad sobre el movimiento de las mercancías que se encuentran en tránsito, asegurando y agilizando la cadena de suministros.

Centros de distribución logística Internacional

Los Centros de distribución logística Internacional se encuentran reglamentados por la resolución 41 de 2016, por lo tanto su operación ya se encuentra en vigor, de esta figura se puede resaltar que cambiaron su denominación como depósito, y pueden tener la mercancía bajo su custodia por un año prorrogable por un término igual, pueden realizar diversas operaciones como Importación, Exportación, Reembarque para mercancías nacionales, extranjeras, o en proceso de finalización de regímenes suspensivos y sistemas especiales de transformación y/o ensamble. [19].

Esta opción es propicia para mercancías que aún no cumplen con la totalidad de los requisitos para su desaduanamiento o para aquellos importadores que disponen de mercancías que tiene un lead time prolongado y por tanto administran inventarios.

Entre sus obligaciones se encuentra el servicio los siete días de la semana, las 24 horas lo que permite el cumplimiento de nacionalización de 48 horas exigido.

Inspección simultánea

Corresponde a la verificación de la mercancía en la diligencia de inspección previa o aforo realizada por todas las entidades de control que intervienen en el proceso como el Instituto de vigilancia

y control de Medicamentos (INVIMA) o el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE) de forma coordinada y simultánea, para este propósito se habilitaran zonas de control donde se lleven a cabo estos procedimientos, lo que permitirá descongestionar la operación de los puertos.

Operación de transporte Combinado

El transporte combinado es una nueva figura que le da el soporte legal necesario a los desplazamientos, a través del territorio nacional, de la carga o de las mercancías, cuando llegan procedentes del exterior teniendo como destino final un lugar al interior del País [19], este utiliza varios medios de transporte hasta llegar a su lugar de destino, su propósito es incentivar la navegabilidad por el río Magdalena, reducir los costos de transporte y ser más competitivos.

CONCLUSIONES

A lo largo de los años Colombia ha sufrido grandes transformaciones en materia aduanera, tributaria, y cambiaria que ha dado paso a grandes adelantos, la implementación de la Nueva regulación es un paso agigantado hacia el progreso, con grandes retos, con altas expectativas de crecimiento, falta mucho para ver los resultados, pero se espera que a mediano plazo se refleje el esfuerzo en la competitividad, sostenibilidad y agilidad en los procesos.

Los cambios implementados muestran un avance en la reducción de costos, tiempos y trámites que se espera puedan ser comprobados con la ejecución del sistema informático que aun no se ha presentado a los Operadores de comercio exterior, se espera que en el 2018 de acuerdo a la vigencia escalonada del Decreto 390 de 2016 se pueda evidenciar.

Debido a la vigencia escalonada del Decreto 390 de 2016, se han percibido pocos cambios, entre ellos los realizados a los Centros de Distribución Logística reglamentados a través de la resolución 072 de 2016 lo que ha permitido un mejor manejo de las operaciones.

En cuanto al sistema de gestión del riesgo se tiene incertidumbre ya que no se ha puesto en marcha debido a la falta del sistema informático electrónico, por lo tanto no existe un soporte a las nuevas operaciones, formalidades, destinos y regímenes.

En este momento existe una confusión normativa ya que no ha entrado en vigencia la totalidad del estatuto Decreto 390 de 2016, y no hay claridad respecto a cuál norma acudir en las operaciones del día a día, si al anterior Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999) o la nueva regulación contenida en el Decreto 390 de 2016.

Los Operadores que opten por las figuras Operador Económico Autorizado y Usuario de Confianza permitirán el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los tratados de comercio exterior en cuanto a la reducción de los tiempos de desaduanamiento y otorgara a la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales (DIAN) un

control sobre las operaciones de alto riesgo, dando mayor flexibilidad a los operadores de Comercio que cumplen con las obligaciones aduaneras.

Los Operadores de comercio exterior que deseen ser Operadores Económicos Autorizados (OEA) tendrán que realizar a conciencia una revisión en cuanto a sus obligaciones tributarias, cambiarias y aduaneras, así como del riesgo que puedan presentar en sus cadenas logísticas, lo que dará a cada compañía la oportunidad de mejorar y sus falencias y optimizar sus recursos con el fin de acceder a los beneficios y demostrar que son confiables.

Al verificar los beneficios otorgados con el Decreto 390 de 2016 en cuanto a tratamientos especiales se puede evidenciar que la mayoría optara por ser OEA, ya que el Usuario de Confianza al ser potestad de la DIAN se tiene la opción de perder la calidad en cualquier momento, lo cual genera incertidumbre.

REFERENCIAS

- C. F. A. C. A. A. L. German Pardo Carrero,
- [1] Acuerdos comerciales y aspectos relacionados con el comercio exterior, Bogota : Universidad del Rosario , 2014.
- E. M. y. M. Sztajerowska, «Estudio sobre la apertura comercial de Colombia,» 2015. [En línea]. Available: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=73236&name=Estudio_Apertura_Comercial_Colombia.pdf&prefijo=file. [Último acceso: 1 12 2017].
- M. O. Ricardo Rocha, Las exportaciones Colombianas en la apertura, Bogota : Centro editorial universidad del rosario, 2000.
- I. N. Rudas, «Impacto de la nueva regulación aduanera en el desaduanamiento en el régimen de importación de mercancías,» *Espacios* , p. 14, 2017.
- DIAN, «Entidad,» 25 02 2015. [En línea]. Available: www.dian.gov.co. [Último acceso: 28 11 2017].
- P. C. Tor, Manual de la gestion aduanera - Normatividad del comercio internacional y modelos de integracion economica, Barcelona : Marge Books , 2013 - 2015.

- G. Gomez, «Índice desempeño logística,» 2016. [En línea]. Available: <http://www.analdex.org/2016/07/11/ indice-desempeno-logistico-2016/>. [Último acceso: 29 11 2017].
- C. P. d. Competitividad, «Informe nacional de competitividad 2016 - 2017,» 2016.
- C. Lewis, «Todo lo que debe saber sobre las vías 4G que modernizarán las carreteras del país,» *Portafolio*, 03 10 2016.
- I. y. T. d. C. (. y. e. C. d. C. I. (. p. s. s. e. i. Ministerio de Comercio, «COLOMBIA: PERSPECTIVAS EMPRESARIALES,» 2015.
- J. D. C. Garcia, «La nueva regulación aduanera: ¿solución a los problemas del comercio exterior colombiano?,» *Revista de Derecho Fiscal n.º 8*, pp. pp 29-42 , 2016.
- CAM, «definiciones basicas de codigo aduanero de Mercosur Sitio,» 2010. [En línea]. Available: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/23/codigo_aduanero.pdf. [Último acceso: 01 12 2017].
- C. d. l. N. U. p. l. f. d. c. y. n. e. (. A. S. d. C. I. p. e. D. Comisión de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU), «La CEPE/ONU GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO,» 2012. [En línea]. Available: <http://tfig.unece.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>. [Último acceso: 1 12 2017].
- O. M. D. Comercio, «Facilitacion del Comercio,» 2017. [En línea]. Available: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm#II.
- J. G. L. PALACIO, *LA NUEVA LEY MARCO DE ADUANAS – LEY 1609 DE 2013 - ANALISIS Y CAMBIOS NORMATIVOS FRENTE A LA REGULACION Y*
- TRIBUTACION ADUANERA EN COLOMBIA*, 2014.
- N. A. García, «Gestion de Riesgo Analdex,» 3 02 2016. [En línea]. Available: www.analdex.org/wp-content/uploads/2016/02/3.-Natasha-Avendao-GESTION-DE-RIESGO-ANALDEX.pdf. [Último acceso: 4 12 2017].
- M. D. H. Y. C. PÚBLICO, DECRETO 3568 DE 2011, Bogota, 2011.
- T. B. Ramírez, « Usuarios de confianza y operador económico,» *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 76.*, p. at 285 , 2017.
- J. I. S. Arias, Nueva Regulacion Aduanera en Colombia, Bogota , 2017.
- J.-F. Arvis y J. p. L. O. T. N. monica Alina Mostra, Connecting to Compete Trade Logistics in the Global Economy, Washington DC : The international Bank for Reconstruction and Development / The World Bank , 2007.