

Una aproximación para abordar la implementación del

Operador Económico Autorizado

en la región

LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA



Una aproximación para abordar la implementación del

Operador Económico Autorizado

en la región

LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA





NÉSTOR DÍAZ SAAVEDRA

Director de Impuestos y Aduanas Nacionales

BERNARDO ESCOBAR YAVER

Director de Gestión de Aduanas

ALEIDA VIVIANA LÓPEZ LÓPEZ

Coordinadora Grupo Operador Económico Autorizado

GRUPO OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO

DIAN Andrea Carolina Jiménez
Beatriz Junca Rodríguez
Emilse Montaña Pinzón
Erika Amanda Anzola Buitrago
Yolanda Isabel Arellano Méndez
Iván Alfonso Cortes Sanabria
Alvaro Rodríguez Rodríguez

POLICÍA NACIONAL DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS

Coronel Javier Perdomo Ramírez
Teniente Coronel José Olmedo Piedrahita Cardozo
Teniente Ronald Carrillo Santamaría
Patrullero Delio Contreras Peña
Patrullero Henry Mauricio Culma Díaz

ICA José Rafael Sanmiguel Roldán
William René Gutiérrez Ortegón

INVIMA María Claudia Jiménez

OFICINA DE COMUNICACIONES

DIAN Jefe Oficina: Édgar Oswaldo Peña Salamanca
Diseño y diagramación: Ricardo Martín Quintero

| | |
|--|----|
| Presentación..... | 5 |
| I. Enfoque - Principales Estrategias | 7 |
| ¿Una iniciativa de la autoridad aduanera? o de gobierno nacional? ¿Por qué involucrar a otras Entidades de Gobierno en la definición e implementación del OEA? | 7 |
| ¿El sector privado un aliado indispensable? | 8 |
| ¿Es necesario y útil el apoyo Internacional?..... | 9 |
| ¿Seguridad, facilitación, o Seguridad y facilitación?..... | 10 |
| II. La definición | 11 |
| ¿Quién debe tomar la decisión de implementar el OEA? | 11 |
| ¿De participación voluntaria u obligatoria?..... | 11 |
| ¿La autorización como OEA es gratuita?..... | 11 |
| ¿Qué tipo de usuario de la cadena logística internacional puede ser OEA?..... | 11 |
| ¿Que papel juegan los modelos ya existentes en el momento de definir el OEA? | 12 |
| ¿Debe ser normalizada la figura? | 12 |
| ¿En el caso de normalizar la figura, en que momento debe hacerse? | 12 |
| ¿Que contiene el marco normativo? | 13 |
| ¿En qué momento se hace necesario crear un grupo de trabajo del OEA al interior de las Entidades? | 13 |
| ¿Es importante desarrollar primero un Plan Piloto del OEA? | 14 |
| ¿Cómo abordar el tema de los requisitos? | 14 |

| | |
|--|----|
| III. El Modelo | 16 |
| ¿Cuáles han sido las fases de desarrollo de la implementación?..... | 16 |
| 1. Análisis de viabilidad y revisión de otras iniciativas | 16 |
| 2. Definición de la filosofía y de los principios orientadores de la figura..... | 16 |
| 3. Sensibilización | 16 |
| 4. Identificación inicial de los requisitos de seguridad | 16 |
| 5. Grupo de Trabajo | 17 |
| 6. Plan Piloto..... | 17 |
| 7. Normatividad y Reglamentación | |
| 8. Capacitación | 18 |
| 9. Mesas de Trabajo..... | 18 |
| 10. Revisión final del Proyecto de marco normativo | 18 |
| 11. Operacionalización de la figura del OEA..... | 18 |
| Consideraciones finales: | 20 |
| Anexos: Formatos..... | 21 |
| Ficha técnica..... | 21 |
| Solicitud Operador Económico Autorizado | 22 |
| Informe de visita de validación | 23 |

Presentación

En 2008, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, inicia el proceso de análisis de viabilidad y conveniencia de la implementación del Operador Económico autorizado en nuestro país, y oficialmente manifiesta a la OMA, la intención de adherir al marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global; hecho con el cual, asumió el compromiso, entre otros, de implementar la figura del Operador Económico Autorizado.

El presente documento, contiene la reseña del trabajo que Colombia viene adelantando para implementar el OEA en nuestro país. Lejos de pretender proponerlo como un estándar, desea compartir con los países de la región, el proceso mediante el cual hemos definido las bases conceptuales y el avance que hemos alcanzado en las diferentes etapas de la implementación del Operador Económico Autorizado.

Creemos que puede servir como orientación inicial para los países que en la actualidad se encuentran abordando esta tarea o que en el futuro pretenden hacerlo, a partir de interrogantes, que a nuestro criterio, ayudan a dar cubrimiento a los aspectos de mayor relevancia dentro de la concepción del Operador Económico autorizado : ¿Que es el OEA? ¿Qué importancia y valor agregado va a dar a mi país la implementación del OEA? ¿Qué es lo más importante para dar inicio al proceso de definición e implementación de un modelo de OEA? Con quién y que iniciativas debo revisar para asegurar que el modelo funcione? ¿Cuál o cuales deben ser los objetivos del modelo?, ¿Que expectativas tengo como país respecto a su implementación?, estas preguntas cuyas respuestas algunas en principio parecieran obvias son determinantes para arrancar un proceso con bases conceptuales firmes que den credibilidad a nuestros empresarios y por lo tanto que permitan avanzar conjuntamente en la implementación de la figura.

El presente ejercicio, se construyó a partir de la experiencia colombiana, a la luz de los aciertos y desaciertos de modelos ya existentes y con la determinación de construir un modelo propio que respondiera a las necesidades y expectativas reales de los sectores público y privado colombianos. Se nutrió entonces, del conocimiento y la experiencia de expertos en la materia, pertenecientes a Organismos Internacionales y aduanas extranjeras, entre ellos, la OMA, la Administración Tributaria Española en el marco del piloto Unión Europea –BID, y la Aduana de los Estados Unidos de América a través del programa CTPAT. A todos ellos les agradecemos su invaluable colaboración y permanente apoyo en esta tarea.

De acuerdo con lo anterior, la presente descripción de nuestra experiencia pretende constituirse en una herramienta que sirva de base inicial, para abordar la construcción de una Guía metodológica que debe ser objeto de actualización permanente, mejorada en la medida en que avance el proceso de construcción y se profundice en el conocimiento y consolidación de la figura y por supuesto, adaptada por cada país o administración aduanera según la naturaleza, especificidades y necesidades de sus aduanas y de sus empresas.

Invitamos a los países de la Región con quienes compartimos necesidades y preocupaciones, pero también raíces culturales, a desarrollar y consolidar un modelo de OEA que en el mediano plazo, nos facilite concretar de manera más sencilla y coherente acuerdos de reconocimiento mutuo, y con ello fortalecer lazos comerciales y robustecer la cultura de la seguridad en la cadena logística internacional.

I. Enfoque - Principales Estrategias

► **¿Una iniciativa de la autoridad aduanera? o de gobierno nacional? ¿Por qué involucrar a otras Entidades de Gobierno en la definición e implementación del OEA?**

En Colombia como en la mayoría de los países de Latinoamérica y de la Región Andina, los controles relativos a temas como seguridad, sanitarios, y aduaneros propiamente dichos, están dispersos y son aplicados por diferentes Entidades, lo cual exige que al momento de establecer mecanismos para mejorar en estos ámbitos, dichos intereses se unan y puedan responder de manera eficiente, coherente y unificada a las expectativas de los usuarios y a los requerimientos de los procesos de comercio exterior.

Siendo la seguridad en la cadena logística internacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, los principales objetivos del OEA, no podría la autoridad aduanera de manera independiente y aislada responder a las expectativas generadas por los usuarios ni aun por los mismos entes de gobierno en esta tarea; es así como se consideró necesario definir una estrategia de coordinación interinstitucional, para que sean todas las entidades que ejercen el control sobre las operaciones de comercio exterior, de manera unánime e integral, quienes establezcan sus propios requisitos, evalúen su cumplimiento por parte de los interesados y otorguen los beneficios a los OEA.

Teniendo en cuenta que la función de control de las Entidades de gobierno es indelegable, se hace necesario resaltar que la validación directa del cumplimiento de requisitos, debe hacerse por parte de ellas mismas, siendo inapropiado en nuestra opinión, la designación de terceros para el ejercicio de esta labor. Se consideró que este compromiso asumido directamente a nivel de gobierno nacional, genera mayor confianza a los interesados en ser OEA frente al gobierno, permitiendo también por parte de ellos un mayor compromiso e identidad con la figura, y así mismo mayor credibilidad a nivel internacional, toda vez que los reconocimientos mutuos se negocian entre las autoridades de los países.

Es entonces importante, que la autoridad aduanera realice acercamientos con los diferentes estamentos, que busque sensibilizarlos e involucrarlos en este ejercicio haciendo énfasis en los beneficios de trabajar conjuntamente en la optimización de los recursos, en el intercambio de información que permita mayor eficiencia en los procesos internos de cada una de las entidades, en su responsabilidad frente al reto de lograr cadenas logísticas seguras; teniendo en cuenta su participación directa en los procesos de control de ingreso y salida de mercancías.



El avance en la coordinación entre las Instituciones frente al tema del OEA, depende del grado de articulación que exista entre ellas en cada país; por fortuna, en Colombia ya se había logrado unir esfuerzos en aspectos relativos a controles dentro de las operaciones de comercio exterior; que son reflejados hoy en día a través de mecanismos como ventanilla única de comercio exterior, inspección física simultánea y otros que han permitido crear un ambiente de solidaridad y responsabilidad compartida en estos temas. Esta circunstancia facilitó que en Colombia pudiera plantearse y tener buena aceptación la idea de trabajar unidos en el abordaje de la implementación del OEA. Sin embargo, nos encontramos con obstáculos relacionados básicamente con limitación de recursos, que pueden afectar el grado de participación de los Entes mas afectados.

Para ayudar franquear estos inconvenientes, se hace necesario que la autoridad aduanera como líder del proceso, busque mecanismos de ayuda. En Colombia la DIAN asumió la gestión de buscar recursos para la implementación en todas las Entidades, golpeando puertas de Organismos Internacionales, la Oficina de Planeación Nacional y el mismo Ministerio de Hacienda a través de la elaboración de un estudio que presenta las necesidades y la justificación de esos requerimientos. Actualmente, se está adelantando esta labor, en espera de lograr los mejores resultados; en todo caso siempre aplicando la filosofía de que quien busca encuentra y que si se tiene la certeza y los argumentos de peso, es muy probable que el objetivo se alcance.

Así mismo, en Colombia el sector privado a jugado un papel trascendental en este proceso gubernamental, por que la necesidad de unir esfuerzos por parte de las entidades, nace de la expresión de las preocupaciones del sector productivo, exportador e importador para disminuir costos y tiempos en sus operaciones, y en fortalecer los lazos con el gobierno nacional.

Esta estrategia no es tarea fácil, pero es un reto que estamos en la obligación de liderar con el nuevo papel que debemos asumir las aduanas del siglo XXI, en pro de la seguridad y la competitividad de nuestros países.

¿El sector privado un aliado indispensable?

Los efectos de las actividades ilícitas como contrabando, comercialización de precursores químicos, y narcotráfico golpean y atañen de manera directa al sector privado; es por este motivo, que la responsabilidad frente a la seguridad no puede ser asumida de manera exclusiva por los gobiernos. Los resultados, las secuelas y el impacto que estas prácticas han ocasionado en las empresas, ha hecho que este sector, tome conciencia de la responsabilidad que en esta materia le asiste, entendiéndola como responsabilidad compartida, pero asumiendo como propio el reto de combatirlas.

Es así como las empresas deben abordar el tema de la seguridad de manera integral cubriendo las diferentes áreas de personal, física, infraestructura, sistemas de gestión al interior de las mismas para generar confianza en sus asociados de negocio y extender estos esquemas a la cadena logística internacional dentro de la cual desarrollan su actividad, para de esta manera alcanzar mayores niveles de competitividad en un modelo de comercio globalizado.

Colombia considera que esta alianza que el gobierno ha establecido con el sector privado, es el garante de un OEA sostenible en el tiempo y en la consecución de acuerdos de reconocimiento mutuo con terceros países.

En este contexto, no podemos alejarnos de la base fundamental de la figura que se centra en la alianza del sector privado y el sector público; así las cosas, desde el comienzo debemos trabajar con nuestros empresarios, involucrarlos, sensibilizarlos y hacerlos partícipes directos del proceso de construcción. Esto garantiza credibilidad, confianza, compromiso y apoyo político y técnico en el modelo.

Para hacer posible este trabajo en alianza, Colombia desarrolló una estrategia consistente en reunir a los gremios representantes de los diferentes usuarios de la cadena logística; alrededor de jornadas de sensibilización y posteriormente de reuniones en las cuales se ha presentado el modelo propuesto. A partir de estos ejercicios, se viene trabajando de manera articulada realizando mesas de trabajo conjuntas de discusión, investigación y análisis que a la fecha han dado como resultado un proyecto de marco normativo construido con los aportes de sector público y privado.

Adicionalmente, en Colombia el proceso de construcción del Operador Económico autorizado se ha convertido en un pretexto para identificar y buscar soluciones con el sector privado de manera conjunta a otros problemas de la dinámica de las operaciones del comercio exterior, y con ello fortalecer otros procesos de modernización de aduanas que venimos abordando, de manera que se garantice que los diferentes frentes trabajados tengan una adecuada coherencia y se enmarquen en nuestro modelo integral.

► **¿Es necesario y útil el apoyo Internacional?**

Para Colombia, la contribución que han hecho a este proceso Organismos internacionales como la OMA, el BID, la aduana de Estados Unidos y la Agencia tributaria española, ha sido de trascendental importancia. Destacamos el valor agregado que ha significado conocer sus experiencias y a través de ello poder identificar aciertos y desaciertos que nos sean de ayuda para moldear un modelo propio que corrija aspectos y que potencie algunos otros, sobre la base de nuestras características y necesidades específicas; las de nuestras empresas y nuestras Entidades.

La búsqueda de apoyo a través de cooperación técnica, capacitación, soporte metodológico, nos ha brindado a los participantes seguridad de estar recorriendo un camino adecuado y de estar haciendo las cosas de manera correcta. Esta certeza permite en consecuencia optimizar los recursos e integrar de manera más confiable a todos aquellos que se interesen en alcanzar una autorización como OEA. En la experiencia colombiana, este respaldo ha permitido adicionalmente realizar una validación de procedimientos, requisitos, aspectos normativos y bases conceptuales, contrastando puntos de vista, y a través de discusiones constructivas definir aspectos de gran importancia.

Adicionalmente, es claro que al asimilar estas buenas prácticas, producto de años de experiencia de esos países, convertidas en estándares interna-

cionales, consideramos que estamos abonando un camino para suscribir acuerdos de reconocimiento mutuo con mayor certeza.

En consecuencia, no solo es necesario y útil, sino definitivamente indispensable, revisar y buscar este apoyo internacional, que adicionalmente le da al sector privado mayor credibilidad y seguridad frente al modelo.

Consideramos que el respaldo obtenido por parte de estas Organizaciones, se ha logrado gracias al interés de los mismos y a la responsabilidad que ellos han asumido frente a la búsqueda de la seguridad en la cadena logística internacional, al liderazgo de la alta dirección de la aduana colombiana y al trabajo y compromiso conjunto que se ha podido demostrar por parte de las Entidades de gobierno y el sector privado, aprovechando al máximo diferentes espacios nacionales e internacionales, en los cuales el tema del OEA ha sido prioritario.

¿Seguridad, facilitación, o Seguridad y facilitación?

Algunas iniciativas en el mundo, han establecido la seguridad como objetivo prioritario del Operador Económico Autorizado. En el caso colombiano, teniendo en cuenta que adicionalmente, los sectores público y privado deben propender por desarrollar mecanismos que faciliten día a día las operaciones de comercio exterior; esto, como un objetivo consecuente con el marco normativo de la OMA que busca lograr aduanas más eficientes y modernas, se fijó como objetivos del OEA la seguridad y la facilitación; entendiendo la segunda como consecuencia de la primera.

Se parte del hecho que las autoridades de gobierno establecen unos requisitos de seguridad que deben ser cumplidos por los interesados; que una vez establecido el cumplimiento de dichos requisitos, los OEA tendrán acceso a beneficios materializados en operaciones más ágiles y a menor costo relativo. Estos beneficios otorgados a los OEA, se reflejarán de igual manera en racionalización de los recursos públicos, concentración de recursos en operaciones y usuarios debidos y mayor eficiencia en los procesos desarrollados por las Entidades de gobierno.

II. La definición

► **¿Quién debe tomar la decisión de implementar el OEA?**

La decisión de implementar el OEA debe ser tomada por la alta Dirección de la autoridad aduanera, quien será el líder natural del proceso, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de las aduanas de los países. En adelante, el proceso de definición e implementación debe contar con el total y permanente respaldo de las demás Entidades de gobierno y de las diferentes áreas al interior de las mismas. Este respaldo debe verse materializado en la inclusión de la figura dentro del Plan Operativo y Estratégico de las Entidades para garantizar que sea sostenible y permanente económica y operativamente hacia el futuro. No obstante, es claro que ésta, tampoco es tarea fácil, pero si no hay una sensibilización y un compromiso a este nivel es muy difícil avanzar con éxito y credibilidad.

► **¿De participación voluntaria u obligatoria?**

La figura del Operador Económico Autorizado no limita la actividad de los usuarios respecto a las operaciones de comercio exterior que realizan. Es decir, si un usuario decide o no ser OEA, esto no afecta sus operaciones de comercio exterior; este podrá seguir actuando de manera normal. Esto es necesario resaltarlo a los interesados, haciendo énfasis en dos aspectos: Primero: Que el OEA es una autorización que se concede a un usuario y no es una nueva categoría de usuario dentro de la cadena logística internacional. y segundo: Que es de carácter voluntario; con lo cual el interesado estará tranquilo de saber que si no accede a ella no pasará nada respecto a sus operaciones tradicionales.

► **¿La autorización como OEA es gratuita?**

Por ser una iniciativa de las aduanas, la autorización es de carácter gratuito. El objetivo de la figura no es constituirse en una fuente de ingresos para la administración; sino, a partir de la alianza con el sector privado generar una cultura de seguridad y confianza en bien de las empresas, las Entidades de gobierno, los países y el entorno del comercio internacional.

► **¿Qué tipo de usuario de la cadena logística internacional puede ser OEA?**

En Colombia, en la búsqueda de garantizar cadenas logísticas seguras, conceptualmente se abordó su análisis y desarrollo con los diferentes actores que participan en la cadena logística internacional. A estos usuarios, no se les exige que cuenten con un patrimonio o activos mínimos, pudiendo acceder empresas pequeñas, medianas o grandes; siempre y cuando demuestren condiciones de solvencia financiera, entendida como aquella que permita cumplir de manera estable con las obligaciones financieras y económicas que se generen en el ejercicio de su actividad.

Las Entidades de gobierno participantes directas en el proceso de autorización, deben evaluar su capacidad operativa y el nivel de solidez que vaya alcanzando la figura para, de acuerdo con ello, establecer una forma gradual para que cada tipo de usuario acceda, ya que dar la opción de entrada a todos los usuarios en un mismo momento, seguramente sería inviable para muchas aduanas y podría generar grandes tropiezos en la implementación.

Adicionalmente, deben tenerse en cuenta aspectos como el análisis y definición de los sectores que tendrán prioridad de acuerdo con criterios como la política de comercio exterior del país (Incentivar sectores), y nivel de preparación de los interesados.

En el caso Colombiano, se decidió empezar la implementación con los exportadores para continuar de manera gradual con los demás usuarios.

► **¿Que papel juegan los modelos ya existentes en el momento de definir el OEA?**

Las iniciativas de OEA ya existentes, juegan un papel muy importante cuando se ha tomado la decisión de desarrollar la figura, porque permiten conocer y advertir sobre aciertos y desaciertos que servirán para hacer definiciones mas precisas. En el caso de mejores prácticas adoptadas ya sea por empresas o modelos de OEA en otros países, la información que podemos obtener de ellas enriquece el proceso en todos los aspectos. Pero es necesario desarrollar un modelo propio, ajustado a las características del país, a las estructuras de las Entidades de gobierno, y de las empresas, a sus necesidades y forma de hacer las cosas. También es necesario ajustar la iniciativa a la misma cultura de cada país, por cuanto ella orienta incluidos los interesados en ser OEA de manera permanente las actuaciones de los ciudadanos en general. Es así como se hace necesario determinar el grado de exigencia en los requisitos que van a cumplir las empresas, la forma de acceder al sector privado, y de vincularlo al proceso y la forma de vender y concretar las ideas.

► **¿Debe ser normalizada la figura?**

La decisión de desarrollar un marco normativo, tiene que ver con la necesidad de darle soporte y seguridad jurídica a los operadores económicos autorizados y a todos aquellos que participan en la implementación de la figura. Es propio de la cultura en el caso colombiano normalizar los procesos.

► **¿En el caso de normalizar la figura, en que momento debe hacerse?**

La expedición del marco normativo puede iniciarse con la recolección de información producto de un plan piloto. Puede crearse un modelo ideal de estructura normativa y a medida que se va avanzando ir desarrollando diferentes aspectos. Teniendo en cuenta que se trata de construir de manera co-operada entre sector público y privado la figura, la labor mas importante en este aspecto, está en el proceso de concertación dando participación a los gremios, interesados particulares, Entidades de gobierno, sector académico y a todos aquellos que en alguna medida puedan aportar. Debe tenerse en

cuenta que este proceso se debe abordar cuando ya se disponga de un proyecto que contenga las bases conceptuales. Serán las Entidades de gobierno quienes determinen el alcance de la participación del sector privado por cuanto habrá aspectos que no pueden negociarse dentro de la estructura del marco normativo que hacen parte de la esencia conceptual del modelo.

► **¿Que contiene el marco normativo?**

En el caso colombiano, el marco normativo del OEA está conformado por los siguientes documentos:

- **Decreto.** A grandes rasgos, contiene la definición del OEA, los principios orientadores, las condiciones previas exigidas a los interesados, las obligaciones que los interesados tendrán frente a las Entidades de gobierno, los beneficios a los que podrán acceder una vez sean autorizados como OEA, las etapas del procedimiento de autorización, algunos aspectos relativos a las Entidades de Gobierno, y los conceptos de interrupción y cancelación y el procedimiento para su aplicación entre otros.

Se recomienda establecer un tiempo prudencial entre la fecha de expedición del Decreto y su entrada en vigencia, de modo que las Entidades de gobierno dispongan del tiempo suficiente para la reglamentación, el ajuste a los procedimientos y los desarrollos informáticos que sea necesario adelantar.

- **Resolución.** Mediante este documento, se reglamentan los diferentes aspectos contemplados en el Decreto macro y se adoptan los requisitos para cumplimiento por parte de los interesados.
- **Manual de Procedimientos.** Define y establece de manera secuencial y en detalle el paso a paso de los procedimientos para la autorización, interrupción y cancelación de los OEA. Está dirigido a los funcionarios de las diferentes Entidades de gobierno que actuarán dentro de los procedimientos mencionados.
- **Manual del Usuario:** Este documento es una ayuda para los interesados y para los OEA y les permitirá conocer en detalle la manera de acceder a los servicios informáticos que serán soporte operativo de la figura.

► **¿En qué momento se hace necesario crear un grupo de trabajo del OEA al interior de las Entidades?**

El proceso de implementación del OEA, debe abordarse por etapas. No se considera realmente necesario que las aduanas tengan estructurado un grupo de trabajo para empezar a trabajar el tema del OEA. Existen muchos aspectos relativos a la definición, al establecimiento del marco conceptual, a la vinculación de participantes, a la sensibilización del tema, que pueden

abordarse con una o dos personas. Se recomienda que a medida que progrese el desarrollo del tema se destine mayor tiempo, y se vaya conformando el grupo y que desde el comienzo por lo menos una persona esté dedicada todo el tiempo a esta actividad.

Teniendo en cuenta que normalmente las Entidades de gobierno no disponen de los recursos suficientes para atender la aplicación de nuevos modelos o estrategias, lo cual también es el caso de Colombia, la implementación se abordó desde la Aduana Colombiana con solo dos funcionarios, de los cuales uno siempre estuvo dedicado exclusivamente a este tema. En la medida en que se fue avanzando en la consolidación de la figura y se determinó la necesidad de mayores recursos, la Dirección de Aduanas trasladó personas de diferentes áreas de la Institución y conformó lo que hoy es el grupo del Operador Económico Autorizado. Esto, nos demostró que lo más importante para empezar, fue tomar la decisión de la implantación y avanzar en el trabajo sin detenerse a considerar el tema de los recursos como un obstáculo.

► **¿Es importante desarrollar primero un Plan Piloto del OEA?**

Para Colombia, el objeto de un Plan piloto es probar un modelo de operación y detectar los ajustes que fuera necesario realizar, tanto en el modelo como en la norma, determinar y crear los procedimientos y formatos, formularios o documentos que soportaran la figura una vez se ponga en marcha. Debe establecerse la conveniencia de desarrollar un plan piloto previa la implementación de la figura. Debe tenerse en cuenta que este ejercicio, puede ser una especial oportunidad tanto para la aduana y las demás Entidades comprometidas, así como para las empresas, de dar cuenta de los obstáculos que pudieran surgir, de la capacidad de las partes para solucionarlos, de los recursos técnicos, operativos, económicos y de personal que sería necesario disponer, y en general una oportunidad para aprender en asocio entre sector público y privado a modelar la figura de manera responsable.

El Plan piloto, permite validar el cumplimiento de requisitos por parte de las empresas o interesados, determinar los tiempos probables de duración de los procedimientos, de estudio de documentos, realización de visitas, procesos de revalidación, autorización, interrupción y/o cancelación de la autorización, entre otros.

En el caso colombiano, el Plan piloto se desarrolló mediante una convocatoria abierta, a través de una encuesta dirigida a todos los usuarios de la cadena logística internacional, previa realización de jornadas de sensibilización sobre el tema del OEA. Este tema será ampliado mas adelante.

► **¿Cómo abordar el tema de los requisitos?**

Los requisitos que deben cumplir los interesados para poder acceder a la autorización de OEA, son la piedra angular en la estructura de la figura. El documento que contemple los requisitos debe fundamentarse en el nivel de seguridad y confianza que las Entidades de gobierno esperan de los interesados y de los OEA. Por este motivo, deben ser muy exigentes y reflejar la voluntad real de los interesados en generar mayor confianza dentro y fuera del país.

En el caso colombiano, se realizó una labor de análisis de los requisitos establecidos por el modelo de OEA de la aduana Norteamericana C-TPAT, y se complementaron con los previstos por el modelo de la Unión Europea, a través de los cuales se adecuaron y se adoptaron a las particularidades de nuestro entorno, agregándose requisitos por parte de las demás Entidades de gobierno, y específicos por tipo de usuario.

También en el tema de requisitos, Colombia está desarrollando un trabajo con el sector privado y las demás Entidades de gobierno para retroalimentar el proceso de definición con sus ideas y aportes.

► **¿Cuáles han sido las fases de desarrollo de la implementación?**

El proceso de definición e implementación del OEA en Colombia ha pasado por las siguientes etapas:

1. **Análisis de viabilidad y revisión de otras iniciativas.** Lo primero fue, realizarnos y respondernos las preguntas respecto a la necesidad de nuestro país de entrar al mundo del OEA, teniendo en cuenta nuestra dinámica actual, identificando las ventajas y los compromisos al asumir este reto, adicionalmente, estudiamos las diferentes iniciativas en el mundo y empezamos a buscar apoyo y capacitación por parte de profesionales que han liderado estos procesos. Esto, nos permitió tomar la decisión de manera decidida de iniciar el proceso, a sabiendas de los aciertos y errores, que tendríamos que asumir en el desarrollo del proceso de implementación.
2. **Definición de la filosofía y de los principios orientadores de la figura.** Existen algunos aspectos sobre los cuales las dudas se van despejando y es en el camino cuando se puede llegar a definiciones más precisas, sin embargo, consideramos importante desde el principio definir y establecer las bases conceptuales y principios orientadores sobre los cuales se implemente el OEA.
3. **Sensibilización.** Definición y desarrollo de un plan de sensibilización sobre la figura, dirigido a las personas, grupos, gremios, Entidades del sector público, la academia, funcionarios de las entidades, y empresas del sector privado. En Colombia este proceso se desarrolló en las principales ciudades del país con una convocatoria a nivel nacional, contando con la participación aproximada de 1600 usuarios.

Posteriormente, se han realizado informes del estado de avance del proceso, dirigidos al sector privado, con la participación de las entidades gubernamentales, llegando aproximadamente en 2010 a 520 usuarios.

4. **Identificación inicial de los requisitos de seguridad y demás exigibles a los interesados y evaluación de la viabilidad de aplicación de los mismos, frente a su capacidad operativa.** En Colombia se emprendió esta etapa con el conocimiento de los requisitos exigidos por parte de otros modelos de OEA en el mundo, se realizó un análisis de los requisitos de seguridad del C-TPAT modelo de OEA de los Estados Unidos y posteriormente se adoptaron para generar el primer referente de requisitos. En una fase posterior, y como resultado del plan piloto y de las mesas de trabajo realizadas con el sector privado y las entidades de gobierno, se definieron requisitos adicionales por tipo de usuario dentro de la cadena logística internacional, con lo cual

esperamos al final contar con una estructura de requisitos integrada que responda a las necesidades de seguridad y confianza del modelo y a las características propias de nuestras empresas.

- 5. Grupo de Trabajo.** Formación del grupo de trabajo. En lo posible, este, debe depender jerárquica y funcionalmente de la alta dirección de la aduana, dotado de los equipos y puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados. El grupo de trabajo se sugiere sea interdisciplinario. Las personas que lo conforman, deberán tener un perfil adecuado para el manejo de los Operadores Económicos Autorizados; es decir, deben tener experiencia técnica, capacidad de análisis, criterio para tomar decisiones, capacidad de trabajo en equipo, transparencia, actitud adecuada de servicio al cliente, creatividad, investigación, y compromiso para construir y avanzar en el proceso de construcción de manera seria y creíble.
- 6. Plan Piloto.** Colombia determinó la conveniencia de realizar un Plan piloto, el cual se emprendió con la elaboración de una encuesta dirigida a los diferentes usuarios, que básicamente preguntaba acerca de los siguientes aspectos:

Identificación tipo de usuario, historial de cumplimiento de obligaciones aduaneras tributarias y cambiarias, solvencia financiera, criterios de seguridad aplicados en sus empresas, y agentes con los que realiza sus operaciones dentro de la cadena logística internacional.

La identificación de los asociados de negocio permitió visualizar la forma de convocar otros actores que pudieran en el futuro garantizar cadenas logísticas completas potenciales OEA.

Paso seguido, se tabuló la encuesta estableciendo que se presentaron 213 empresas de las cuales se escogieron 11 como participantes del Plan. Los criterios aplicados para la selección fueron básicamente los siguientes: Representatividad en términos de cubrimiento nacional (ciudades más importantes en operaciones de comercio exterior, tamaño de las empresas (medianas y grandes- independientes y grupos empresariales), diferentes tipos de usuarios (dos representantes por cada uno), sistemas de gestión de calidad (empresas con y sin certificaciones). Estas empresas, han venido participando permanentemente en las mesas de trabajo para la discusión y definición del marco normativo y se han realizado a su interior dos visitas de validación de requisitos, esperando obtener las primeras autorizaciones en el corto plazo, de conformidad con la gradualidad en la participación dentro del proceso.

- 7. Normatividad y Reglamentación.** El desarrollo de este tema se abordó desde el inicio creando un ideal de estructura normativa, la cual se ha venido ajustando a partir de las actividades del Plan piloto y de los resultados del trabajo con el sector privado y las demás entidades del gobierno.

Se elaboró una propuesta de Decreto que ha venido ajustándose con los aportes de los diferentes participantes (sector privado, Otras Entidades de gobierno, sector académico) para tener al final una propuesta unificada basada en objetivos comunes. El marco normativo contiene además una Resolución reglamentaria del Decreto que adicionalmente adopte el documento de requisitos y un Manual de procedimientos que incluya el paso a paso del procedimiento de autorización como OEA y demás aspectos asociados, estos últimos documentos se encuentran actualmente en desarrollo y ajustes.

- 8. Capacitación.** De manera simultánea al desarrollo del plan piloto y desde antes de este, el Grupo del OEA viene participando de manera permanentemente en charlas, seminarios y cursos de capacitación que le permitan ampliar el conocimiento acerca de los OEA, de la técnicas de auditoria, de los sistemas de gestión, de las actividades que desarrollan las empresas y de todos los temas relacionados con el proceso de autorización y administración de los OEAS.
- 9. Mesas de Trabajo.** La definición e implementación de la figura del OEA, requiere de un trabajo riguroso, permanente, comprometido e integrado de todos los actores participantes, entre los que se encuentran la autoridad aduanera, las demás entidades de gobierno que ejercen control sobre las operaciones de comercio exterior, las empresas interesadas, los gremios que representan intereses del sector privado, la academia y todos aquellos que de alguna manera intervienen en la cadena logística internacional. Deberán realizarse mesas de trabajo con estos actores para discutir y redactar el marco normativo.

Para el desarrollo de esta labor, se deberán formar grupos y elaborar una agenda mediante la cual se organicen las mesas de trabajo. Las mesas de trabajo deberán incluir en lo posible a todos los sectores y usuarios comprometidos con el fin de obtener al final definiciones y aspectos concertados. En el caso colombiano, las mesas de trabajo se desarrollaron durante aproximadamente tres meses, durante los cuales después de cada análisis conjunto de los aspectos normativos, se hicieron los ajustes necesarios a la propuesta normativa, aprovechando la experiencia, el conocimiento y especialidad de cada participante para reforzar o aclarar aspectos de la misma.

- 10. Revisión final del Proyecto de marco normativo.** Después de las mesas de trabajo, las Entidades de gobierno nos hemos estado asegurando de que las sugerencias aportadas y consideradas viables por los diferentes participantes de las mismas, hayan quedado incluidas en la propuesta final del marco normativo.
- 11. Operacionalización de la figura del OEA.** Antes de la entrada en vigencia del marco normativo, consideramos necesario abordar las siguientes tareas:

-
- a. Definición de procedimientos al interior de cada Entidad de gobierno participante.
 - b. Desarrollos informáticos necesarios. Colombia considera que este proceso se debe iniciar cuando se cuente con un procedimiento de autorización estructurado que se reflejara en el marco normativo, y como resultado de la realización del piloto, y de las discusiones con el sector privado y demás entidades de gobierno. Los servicios informáticos consideramos, deben estar puestos a disposición de los interesados a partir del momento de entrada en vigencia del marco normativo. Ello garantizará transparencia y trazabilidad en las operaciones, y permitirá hacer seguimiento y evaluación a los procesos para mantener una retroalimentación permanente que de lugar a la consolidación y optimización de la figura.
 - c. Definición del perfil de los funcionarios y/o nuevos roles y creación formal de los grupos de trabajo en cada Entidad de gobierno.
 - d. Coordinación con otras áreas o Entidades o autoridades de control cuando sea del caso.
 - e. Estudio de estimación de recursos requeridos para la implementación de la figura, a corto, mediano, y largo plazo. Teniendo en cuenta que al ser un proyecto nuevo, las entidades en principio, no disponen de los recursos físicos y humanos necesarios para responder a las necesidades de implementación, la autoridad aduanera como líder del este proceso debe establecer el universo potencial de operadores económicos, a partir de lo cual se identificarán los recursos técnicos, físicos y humanos que se requieran.

Consideraciones finales:

El dilema sobre la implementación del Operador Económico Autorizado, ha llevado a nuestro país a tomar en consideración aspectos de vital importancia, como el papel que deben cumplir las aduanas en el desarrollo y bienestar de la sociedad y la responsabilidad de los diferentes estamentos del sector público y privado frente a la superación de los obstáculos económicos, políticos, culturales y sociales que generan pobreza en nuestros países.

Desde esta perspectiva consideramos, que el operador económico autorizado es una herramienta que facilitará los procesos de cambio que nuestras empresas e instituciones ya han empezado a generar, con la conciencia de que es necesario adaptarse a las exigencias del mundo globalizado, no como una alternativa, sino como una obligación; so pena de quedar relegado en ese camino al desarrollo y a la prosperidad. Si bien la implementación no es una tarea fácil, los invitamos a avanzar de manera decidida desde ahora en este reto que tarde o temprano nos dará los resultados esperados.

El desarrollo del operador, se puede constituir en el pretexto perfecto que permita unirnos regionalmente en el compromiso de fortalecer el intercambio de experiencias, de aportes, e iniciativas que lleven a consolidar nuestros modelos y armonizarlos en la búsqueda de objetivos primordiales, tales como, reconocimiento mutuo, aumento en los niveles de competitividad que contribuyan al desarrollo en nuestros países en el entorno internacional.

Colombia, continuará en permanente disposición para compartir las experiencias y avances en este proceso que apenas comienza.

Anexamos algunos formatos que son soporte de diferentes procedimientos y que pueden ser de utilidad en sus procesos de implementación.

Ficha técnica

| | | | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|---|--|
|  | | FICHA TÉCNICA | |  | |  | |
|  | |  | |  | | | |
| 1. Año <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Espacio reservado para la DIAN | | | | 4. Número Formulario <input type="text"/> | | | |
| INFORMACIÓN BÁSICA | | | | | | | |
| 5. Número de Identificación Tributaria (NIT) | | 6. DV <input type="text"/> | | 11. Apellidos y Nombres o Razón Social | | | |
| 39. Dirección <input type="text"/> | | | | 40. Ciudad/ Municipio: <input type="text"/> | | | |
| 42. Página web: <input type="text"/> | | | | | | | |
| SOLICITUD | | | | | | | |
| 24. Tipo de Usuario para el cual solicita la autorización: <input type="text"/> | | | | 25. Fecha de solicitud: <input type="text"/> | | | |
| CONTACTO OEA | | | | | | | |
| 28. Nombres y Apellidos <input type="text"/> | | | | 26. Teléfono <input type="text"/> | | | |
| 42. Correo Electrónico: <input type="text"/> | | | | | | | |
| OTROS | | | | | | | |
| 43. Activos <input type="text"/> | | | | 44. Número de empleados: <input type="text"/> | | | |
| 45. Certificaciones: <input type="text"/> | | | | | | | |
| 46. Entidades de Control y Vigilancia <input type="text"/> | | | | | | | |
| 47. Código ICA: <input type="text"/> | | | | | | | |
| 48. Registro INVIMA: <input type="text"/> | | | | | | | |
| 49. Registro ANTINARCÓTICOS: <input type="text"/> | | | | | | | |
| Firma Especialista <input type="text"/> | | | | | | | |
| 1014. Apellidos y nombres: | | 1015. Cargo: | | 1016. No. del emplea: | | 1019. Dependencia: | |
| | | | | 997. Fecha de elaboración <input type="text"/> | | | |

Solicitud Operador Económico Autorizado

| | | | |
|--|--|---|--|
| Solicitud Operador Económico Autorizado | | | |
| | | | |
| 1. Año: <input type="text"/> | | 4. Número Formulario: <input type="text"/> | |
| Espacio reservado para la DIAN | | | |
| 6. Número de Identificación Tributaria (NT) | | 12. Dirección Seccional | |
| 7. Apellido y Nombres o Razón Social | | 13. Sigla: | |
| 11. Dirección: | | 15. Teléfono | |
| 25. Teléfono 2 | | 16. Cod. Depto. | |
| 17. Cod. Ciudad/Municipio | | 29. Si es Gran Contribuyente marque 'X': | |
| Actividad Principal: | | Tipo de solicitud: | |
| 30. Primera vez | | 31. Otra | |
| Tipo de Usuario Aduanero | | | |
| N° Cod Tipo Usuario | | Descripción | |
| N° Cod Tipo Usuario | | Descripción | |
| Tipo de Usuario para el que solicita autorización: | | Descripción | |
| 35 | | 37 | |
| Otros Tipos de Usuario de los que es titular: | | Descripción | |
| 38 | | 39 | |
| 40 | | 41 | |
| Empresa | | | |
| 45. Nombre del contacto | | 46. Cargo | |
| 47. Teléfono | | 48. Correo Electrónico | |
| 49. Direcciones Seccionales de Aduanas en las que ejerce actividades | | 50. N° de empleados | |
| 51. Número establecimientos | | 52. Certificaciones de tercera parte | |
| 53. Autoridades con las que interactúa: | | | |
| Policía Antinarcóticos <input type="checkbox"/> ICA <input type="checkbox"/> Invima <input type="checkbox"/> Otras: <input type="checkbox"/> Cuales: | | | |
| 54. Dentro del programa OEA, ha tenido: | | | |
| Solicitudes rechazadas <input type="checkbox"/> Autorizaciones negadas <input type="checkbox"/> Autorizaciones interrumpidas <input type="checkbox"/> Autorizaciones canceladas <input type="checkbox"/> | | | |
| Historial de Cumplimiento | | | |
| 60. En los últimos dos (2) años se ha sido cancelada alguna autorización, registro, permiso o similares por parte de alguna de las Autoridades de la casilla 53? | | 61. En los últimos dos (2) años se ha sido suspendida alguna autorización, registro, permiso o similares por parte de alguna de las Autoridades de la casilla 53? | |
| SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> | | SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> | |
| En caso afirmativo, indique con cuáles Autoridades: | | En caso afirmativo, indique con cuáles Autoridades: | |
| Situación Financiera | | | |
| 65. Tiene deudas pendientes con la DIAN sobre las que no existan acuerdos de pago vigentes? | | | |
| SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> | | | |
| Resultados financieros de los últimos tres años | | | |
| 66. Está o ha estado sujeta la empresa a situaciones de insolvencia financiera? | | | |
| SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> | | | |
| Prueba del asilo | | N° 2 años anteriores | |
| 67 | | 68 | |
| Rentabilidad | | N° 1 año anterior | |
| 70 | | 72 | |
| Endeudamiento | | N° Último año | |
| 73 | | 75 | |
| Operador Económico Autorizado | | | |
| Para uso exclusivo de la DIAN | | | |
| 84. Estado de la solicitud: | | 85. Fecha: | |
| <input type="text"/> | | <input type="text"/> | |
| * Información contenida en este formulario, será responsabilidad de quien lo suscribe y en consecuencia corresponderá exactamente a la realidad, la DIAN realizará las verificaciones pertinentes. | | Firma Autorizada | |
| 1014. Apellidos y nombres: | | 997. Fecha de expedición: | |
| 1015. Cargo: | | <input type="text"/> | |
| V.2010.03.04 | | | |

Informe de visita de validación

| | | | |
|---|--|--|--|
|  | Informe de Visita de Validación |  | |
|    | | | |
| 1. Año <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Espacio reservado para la DIAN | | 4. Número Formulario Página: ___ de ___ Hoja 2 | |
| 5. Número de Identificación Tributaria (NIT) | | 6. DV/ 11. Apellidos y Nombres o Razón Social | |
| | | 24. Fecha de inicio | |
| | | 25. Fecha de cierre | |
| Descripción de Requisitos | | | |
| Item | 36. Requisito | 37. Categoría | |
| 1 | | | |
| 38. Entidad | | | |
| 39. Situación Encontrada | | | |
| 40. Acción Requerida | | | |
| 41. Recomendación | | | |
| Item | 36. Requisito | 37. Categoría | |
| 2 | | | |
| 38. Entidad | | | |
| 39. Situación Encontrada | | | |
| 40. Acción Requerida | | | |
| 41. Recomendación | | | |
| Item | 36. Requisito | 37. Categoría | |
| 3 | | | |
| 38. Entidad | | | |
| 39. Situación Encontrada | | | |
| 40. Acción Requerida | | | |
| 41. Recomendación | | | |
| Item | 36. Requisito | 37. Categoría | |
| 4 | | | |
| 38. Entidad | | | |
| 39. Situación Encontrada | | | |
| 40. Acción Requerida | | | |
| 41. Recomendación | | | |