

## LA PUESTA EN MARCHA DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO EN COLOMBIA

### INCORPORATION OF THE AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR IN THE COLOMBIAN CUSTOMS SYSTEM

KATHERINE RUEDA CHÁVEZ\*

#### Resumen

El Operador Económico Autorizado (OEA) es una figura mundial que inicia su implementación en Colombia, a través de este operador el Gobierno busca aumentar la seguridad en las operaciones de comercio internacional y disminuir los trámites previstos para dar agilidad en estas negociaciones. La implementación del OEA es inclusiva y busca la participación de la pequeña, mediana o gran empresa; los requisitos para obtener la autorización son flexibles y las ventajas son grandes. Con este nuevo sistema, se fomentaría el trabajo coordinado entre las autoridades de control quienes otorgarían de forma prioritaria las aprobaciones pertinentes a las operaciones de importación o exportación que desarrolle el OEA.

#### Palabras Clave

Operador Económico Autorizado, Marco de Normas SAFE, Alianza Aduanas – Empresarial contra el Terrorismo C-TPAT, Simplificación de trámites aduaneros, Usuarios Aduaneros.

#### Abstract

The Authorized Economic Operator (AEO) is a world figure which will be incorporated in the Colombian Customs Systems. This Operator will help the Government making safe the global supply chain related to the Country for this purpose the AEO will have benefits in simplified procedures. This project wants to promote the international trade for small and medium business. There is a draft which includes simple requirements in order to get the approval as a AEO, important benefits are also included there. Besides with this new subject the coordinated work between the authorities will be reinforced since special treatment for approvals is going to be implemented.

#### Key words

Authorized Economic Operator, Customs Trade Partnership Against Terrorism - "C-TPAT, Simplified Customs Procedures, Customs User.

---

\* Abogada del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Financiero de la misma Universidad. Con estudios en derecho aduanero. Actualmente abogada asociada a la práctica de KPMG Impuestos y Servicios Legales Ltda. en Colombia.

## LA PUESTA EN MARCHA DEL OPERADOR *ECONÓMICO* AUTORIZADO EN COLOMBIA

KATHERINE RUEDA CHÁVEZ<sup>1</sup>

Recientemente, en Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) llevó a cabo el plan piloto para la implementación del Operador Económico Autorizado (en adelante “OEA” o “el Operador”) en las operaciones aduaneras. Como producto de la fase de implementación y presentación de la figura, preparó el proyecto de normativa que contiene las directrices principales para el funcionamiento de este Operador.

El OEA es una figura mundial, diseñada con dos objetivos principales, a saber: aumentar la seguridad en las operaciones de comercio internacional a partir de la confianza en un operador, y disminuir los trámites previstos para agilizar las operaciones de comercio internacional. El cumplimiento de estos objetivos depende de la real coordinación en el trabajo entre los particulares y las autoridades de control colombianas, esta es la estrategia principal que asegura el éxito en la implementación de la figura.

Con el objeto de mostrar las innovaciones del OEA, en el presente documento se expondrán en primer lugar las normas y directrices internacionales que dieron origen y determinaron su funcionamiento; a continuación se hará mención de la experiencia en la implementación de esta figura por parte de la comunidad internacional, para finalmente presentar las principales conclusiones derivadas del análisis de la implementación de esta figura bajo la normativa aduanera colombiana.

Para efectos de remitirse a las directrices internacionales que dieron lugar al OEA, se debe hacer referencia al marco de normas SAFE<sup>2</sup> de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

---

1 Abogada del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Financiero de la misma Universidad. Con estudios en derecho aduanero. Actualmente abogada asociada a la práctica de KPMG Impuestos y Servicios Legales Ltda. en Colombia.

2 El Marco SAFE establece principios y marco normativo para asegurar y facilitar el comercio internacional. Fue elaborado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y sus Paí-

## **1. Marco de normas SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (*World Customs Organization - WCO*)**

El OEA fue una figura prevista por la Organización Mundial de Aduanas (OMA); su primera mención se realizó en el marco de normas SAFE aprobado unánimemente por los miembros de la OMA en junio de 2005. A partir de esta fecha, diferentes Estados empezaron a adecuar esta figura en sus ordenamientos.

El marco de normas SAFE establece los estándares para adaptar las prácticas del comercio internacional al siglo XXI buscando mejorar la capacidad para realizar las operaciones imponiendo fuertes medidas de seguridad y protección de los Estados, y simultáneamente facilitando el comercio global, objetivos que parecerían difíciles de conciliar.

Para estos efectos, el marco SAFE fundamenta todas sus disposiciones en cuatro principios básicos:

- a. Información electrónica anticipada: en el nuevo escenario los Estados deberán adoptar como requisito el envío de información electrónica en los envíos de entrada, de salida y de tránsito, principio que ha venido implementando la DIAN, con las últimas reformas realizadas en el procedimiento aduanero.
- b. Gestión de riesgo: bajo este parámetro se asume un compromiso de realizar el monitoreo y la gestión de riesgo para afrontar las amenazas contra la seguridad.
- c. Inspección de salida: exige la realización de un examen a los envíos de riesgo elevado como son, por ejemplo, los envíos urgentes, pero usando preferiblemente métodos no intrusivos de inspección, como los rayos X a gran escala.
- d. Asociación de las empresas: el marco SAFE define una serie de ventajas en Aduana para las empresas que cumplan con las normas mínimas de seguridad y sigan las mejores prácticas.

---

ses Miembros, para efectos de preparar las administraciones aduaneras ante los desafíos del siglo XXI.

El marco SAFE parte de dos pilares que fundamentan los estándares del comercio internacional y permiten concebir la figura del OEA: las modalidades de Red entre Aduanas (*Customs-to-Customs*) y las asociaciones Aduanas-Empresas (*Customs-to-Business*).

El primer pilar *Customs-to-Customs* parte del supuesto de que las Administraciones de Aduanas trabajarán cooperando entre sí, utilizando las redes informáticas previstas para estos efectos, buscando maximizar la seguridad y facilitar las operaciones dentro de la cadena de suministro del comercio internacional.

El segundo pilar referente a la alianza Aduanas-Empresas (*Customs-to-Business*), establece el postulado según el cual la administración procurará asociarse con el sector privado con el fin de involucrarlo en los procedimientos de seguridad y protección dentro de la cadena logística del comercio internacional, proporcionándole a cambio determinados beneficios y facilidades en los procesos. En desarrollo de esta directriz, el marco SAFE establece el deber de implementar un sistema internacional que identifique las empresas privadas que garanticen altos grados de seguridad en sus procesos o en el rol que desempeñe en la cadena logística.

Con base en los principios y pilares previamente expuestos, la OMA concibió el OEA como una parte “implicada en el movimiento internacional de mercancías que ejerza cualquier función que haya sido aprobada o en nombre de una administración aduanera nacional de acuerdo con las normas de la OMA u otras normas de seguridad equivalentes de la cadena de logística”<sup>3</sup>.

En este sentido, la OMA parte del supuesto de que quien puede desempeñarse como OEA debe asegurar en sus procesos las mejores prácticas, entre otras de las exigencias planteadas en el marco SAFE.

En este marco normativo están previstos estándares, procedimientos y prácticas que deberán ser observadas por los miembros del mercado

---

3 Organización Mundial de Aduanas, El operador económico autorizado y las pequeñas y medianas empresas, 2007.

internacional que aspiren a adquirir el estatus de OEA. Principalmente, estas prácticas están fundamentadas en medidas de control y cálculo de riesgos.

En este sentido, para adquirir el estatus de OEA, el marco SAFE exaltó dentro de las condiciones y los requerimientos con los que deberá cumplir el aspirante las exigencias referentes a la seguridad, como se señala a continuación.

Dentro de las exigencias para los aspirantes a ser calificados como OEA, se encuentran:

- a. Cumplimiento del régimen aduanero. Para probar este requisito el aspirante deberá demostrar que no ha cometido una infracción a las disposiciones aduaneras en un periodo determinado por la Autoridad Aduanera de cada país, o podrá demostrar el cumplimiento en el mismo tiempo de las normas aduaneras.

Al respecto, será importante para la Administración, que en el momento de regular este requisito establezca parámetros para flexibilizar esta exigencia, pues en la práctica los agentes que intervienen en la cadena de logística del comercio internacional cuentan en su historial con infracciones aduaneras, aunque disponen de buenas prácticas en sus operaciones.

- b. Sistema para gestión de expedientes. El aspirante a OEA deberá contar con un sistema satisfactorio para la gestión de expedientes comerciales que le permita a la autoridad aduanera realizar en cualquier momento auditoría sobre los documentos que soportan los movimientos de la mercancía en el proceso de importación y de exportación, tales como poderes, licencias y demás soportes de las operaciones. Deberá igualmente permitir a la Autoridad Aduanera acceso total al sistema previendo mecanismos de seguridad que impidan el acceso de personas no autorizadas al sistema.
- c. Viabilidad financiera. El OEA deberá tener una buena situación financiera que le permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos propios de las actividades que realice.

- d. Consulta, cooperación y comunicación. El marco SAFE dispone con relación a este requisito obligaciones para la Autoridad Aduanera y para el aspirante, quienes deberán propender, junto a otras Autoridades a nivel (en todo nivel) nacional, internacional o local, por mecanismos que permitan consultar regularmente materias de interés, incluyendo medidas de seguridad para la cadena logística y medidas de facilitación de procesos. La cooperación, y una comunicación fluida, deberán contribuir al desarrollo de las operaciones de Aduanas y mantener la estrategia de administración del riesgo que se haya implementado.
- e. Educación, formación y sensibilización. Consiste en el deber del OEA de contar con un personal capacitado, en colaboración con la Autoridad Aduanera, y en ese sentido de realizar un esfuerzo para capacitar, a su personal en los riesgos inherentes a los movimientos de mercancías en la cadena de logística en el mercado internacional.
- f. Seguridad de la información. El aspirante deberá demostrar que cuenta con medidas tendientes a asegurar la información y prevenir su uso erróneo, modificación o uso no autorizado.
- g. Seguridad de las mercancías. El OEA deberá disponer de manuales de seguridad que determinen las directrices y los procedimientos que deberán seguirse para asegurar la integridad de la carga mientras está en su custodia, de forma que los procedimientos establecidos y los controles de acceso a las mercancías garanticen altos niveles de seguridad.
- h. Seguridad de las instalaciones. De igual forma, deberá disponer de medidas de seguridad para sus instalaciones controlando el acceso a las mercancías, para estos efectos debe establecer directrices de control para envíos urgentes, la contratación, verificación de seguridad y procedimientos aplicables al personal, entre otros requisitos.

Para la Organización Mundial de Aduanas, extender la aplicación del OEA provee una plataforma sólida para el desarrollo de los mercados internacionales, buscando que el reconocimiento bilateral, subregional, regional e incluso mundial que se dé sobre este estatus permita que sólo una persona abarque la cadena logística internacional, desde el punto de fabricación hasta el levante de las mercancías en el lugar de destino, y se trate de operaciones realizadas con los máximos estándares de seguridad y con procedimientos fáciles y eficientes.

## 2. Panorama internacional de la aplicación del OEA

Para el 2007, 149 del total de 171 Administraciones Aduaneras miembros de la OMA habían iniciado la implementación y puesta en marcha del OEA, destacamos a continuación algunos ejemplos.

La implementación de esta figura en la Comunidad Europea no vino sino hasta el 1 de enero de 2008, por medio de la reforma al Código Aduanero Comunitario (Reglamento 2913 de 1992), la cual fue aprobada por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea por medio del Reglamento 648 del 13 de abril de 2005. Con esta reforma se enuncian los criterios que deberán observarse para acceder a esta calificación, como se muestra a continuación:

Entre los criterios para la concesión del estatuto de operador económico autorizado se contarán:

- Un historial satisfactorio de cumplimiento de los requisitos aduaneros,
- Un sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transportes, que permita un control aduanero apropiado,
- En su caso, una solvencia financiera acreditada, y
- Si procede, unos niveles de seguridad adecuados.

De igual forma, se establece que el OEA deberá estar incorporado en el territorio aduanero de la Comunidad, e impone a las Autoridades Aduaneras de todos los Estados Miembros el deber de reconocer su estatus de acuerdo con las normas y condiciones preestablecidas. Con fundamento en este reconocimiento, los OEA pueden acogerse a las simplificaciones previstas en la legislación aduanera comunitaria, ante todas las Autoridades de la Unión.

En la práctica europea es posible, entonces, observar la aplicación del Operador a una escala mayor, pues al ser una figura que aplica para varios Estados, el reconocimiento de Operador que realice un Estado Miembro servirá para otro Estado Miembro, lo que les obliga a permitir el uso de trámites simplificados.

Por su parte, en Estados Unidos, con ocasión de los ataques sufridos en 2001, se da origen a una figura similar al OEA, pero se entiende como

una alianza con el sector privado a la que pueden acceder las empresas, llamada Customs Trade Partnership Against Terrorism – (C-TPAT) (Alianza Aduanas – Empresarial contra el Terrorismo), creada como una respuesta a los ataques sufridos el 11 de septiembre, con el doble objetivo de aumentar la seguridad en el movimiento de mercancías internacionales para prevenir de esta forma futuros ataques terroristas, y además agilizar el flujo de mercancías en el comercio internacional.

El sistema que regula esta figura norteamericana, parte de la presunción de buenas prácticas en los procesos adelantados por el *operador* que tiene esta calificación. De esta forma, la autoridad aduanera (US Customs and Border Protection-CBP) desplaza sus recursos sobre los procedimientos expuestos a los más altos riesgos.

Los empresarios participantes en C-TPAT firmaron un acuerdo comprometiéndose a adelantar evaluaciones de seguridad a lo largo de la cadena de logística, utilizando los estándares definidos por el programa C-TPAT, que implican procedimientos de seguridad general, física, entrenamiento e instrucción, controles de acceso, seguridad en el transporte.

En Latinoamérica, diversos países están adaptando la regulación internacional de la OMA. Uno de estos es Chile en el cual, mediante la Resolución Exenta 849 del 5 de febrero de 2009, la Dirección Nacional de Aduanas implementó el plan piloto para la creación del OEA, entendiendo como tal una

alianza con empresas vinculadas al comercio exterior que presenten un adecuado nivel de cumplimiento de sus obligaciones y demuestren un compromiso con la adopción de las directrices de[] programa e implementación de medidas de seguridad, así como su disposición para asumir la responsabilidad de mantener seguras sus cadenas logísticas, a cambio de facilidades en el proceso de comercio exterior<sup>4</sup>.

El proceso de este país podrá servir de punto de referencia para el proceso de aprendizaje que recién inicia la Aduana colombiana.

---

4 Resolución Exenta 0849 del 5 de febrero de 2009, Dirección Nacional de Aduanas, Santiago de Chile.



### 3. Regulación del OEA en Colombia

En Colombia, la DIAN acoge la figura del OEA, entendiendo como tal a aquella

persona natural o jurídica establecida en Colombia, autorizada como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales previo concepto de viabilidad de las autoridades de Control, que siendo parte de la cadena logística internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera o vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, y mediante el cumplimiento de las condiciones y los requisitos mínimos establecidos, garantiza operaciones de comercio exterior seguras y ágiles<sup>5</sup>.

Como puede verse, la implementación del OEA es inclusiva y busca la participación de la pequeña, mediana o gran empresa. Comprende a todas las personas naturales y jurídicas que hagan parte de la cadena logística del comercio internacional<sup>6</sup>. De hecho, en el plan piloto de la DIAN participaron, además de agencias de aduanas, sociedades exportadoras, depósitos aduaneros, agentes de carga internacional, comercializadora internacional, importadores, titulares de puertos y muelles, entre otros.

Los resultados de la fase de implementación fueron plasmados en el proyecto de normatividad que reproduce en su mayoría las directrices internacionales previamente desarrolladas. Esta figura parte de la idea de que existe coordinación entre los particulares que intervienen en el proceso logístico y las autoridades de control con funciones en el comercio exterior actualmente, esto es, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

---

5 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Proyecto de Normativa, Artículo 2. Documento Borrador del 21 de abril de 2010.

6 DIAN, Proyecto de Normativa, ob. cit. Artículo 7. Cadena logística Internacional se entiende como “el conjunto de acciones en las que intervienen proveedores y clientes, prestadores de servicios de intermediación, transporte y almacenamiento y distribución, que facilitan el flujo de productos desde el punto de compra de los materiales hasta el punto de consumo, así como los flujos de información que se ponen en marcha, con el objeto de satisfacer las necesidades de los consumidores”.

Dentro de la regulación prevista por la DIAN están enumeradas las condiciones para solicitar la autorización como OEA, consistentes en tener un historial satisfactorio, entendiendo como tal el no haber recibido sanciones ejecutoriadas en el último año por incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, por parte del interesado, sus representantes legales y socios; tener solvencia financiera; implementar mecanismos y tecnología para optimizar las condiciones de seguridad de las mercancías en la cadena logística; permitir el manejo de la información, como registros de las mercancías y en general de las operaciones; de igual forma, exige continua gestión y administración de los riesgos.

Para efectos de la adaptación de esta figura en la normativa colombiana, en el decreto se incorpora el alcance de la figura en los siguientes términos:

La autorización otorgada como Operador Económico Autorizado será de carácter voluntario y gratuito, de vigencia indefinida, y podrá acceder a ella la pequeña, mediana y la gran empresa.

Parágrafo. La autorización como Operador Económico Autorizado, no constituye una nueva calidad como usuario aduanero ni una forma de representar a terceros<sup>7</sup>.

Es así como el OEA no será una nueva calidad de usuario aduanero, ni un tercero que representará en las operaciones de comercio exterior a otra persona natural o jurídica.

La Administración anuncia en el decreto como beneficios la simplificación de procedimientos, la autorización para que una sola empresa ejerza de manera simultánea las actividades de transportador, agente, depósito, agente de carga internacional e intermediario del tráfico postal; para importadores y exportadores la facultad de poder actuar directamente ante la DIAN, y el reconocimiento internacional de la calidad de Operador cuando suscriba acuerdos con otros países, como se muestra a continuación:

[...]

1. Disminución del número de inspecciones físicas.
2. Disminución del número de inspecciones documentales por parte de la DIAN.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, artículo 6.

3. Prioridad en la realización de sus operaciones y entrega oportuna de los certificados por parte de ICA e Invima.
4. Para importadores y exportadores actuación directa ante la DIAN.
5. A los usuarios autorizados como OEA que en la actualidad deban constituir garantías ante la DIAN, les será reducido el monto de las mismas.
6. Autorización para llevar a cabo la inspección de exportaciones en sus instalaciones o las del agente de carga, cuando a ello hubiere lugar por parte de la DIAN.
7. Asignación de un Oficial de Operaciones de cada entidad para brindar soporte en sus operaciones.
8. Participación en el Congreso anual para Operadores Económicos Autorizados.
9. Capacitación por parte de las Autoridades de Control en temas de su competencia.
10. Disminución de las inspecciones en carretera de la mercancía nacionalizada, de la mercancía sometida al régimen de tránsito aduanero, de la mercancía objeto de exportación sometida a embarque por aduana diferente, y coordinación para revisión en lugar de destino.
11. Los demás que se establezcan mediante resolución de carácter general<sup>8</sup>.

En la normativa se aclara que los beneficios derivados de la autorización como OEA no son transferibles.

Ahora bien, si examinamos las anteriores prerrogativas y las comparamos con las establecidas para los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP), calificación que goza de prerrogativas en trámites aduaneros, según el artículo 33 del Decreto 2685 de 1999, transcrito a continuación, encontramos que algunos de los beneficios para los OEA fueron previstos inicialmente para los UAP.

Las personas jurídicas que hubieren obtenido su reconocimiento e inscripción como Usuarios Aduaneros Permanentes, tendrán durante la vigencia de la misma, las siguientes prerrogativas especiales:

---

8 Ibid., artículo 11.

- a) Obtener el levante automático de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad.

[...]

- b) Las personas jurídicas que hubieren obtenido su reconocimiento e inscripción como Usuarios Aduaneros Permanentes, solo deberán constituir la garantía global a que se refiere este Decreto, la que cobijará la totalidad de sus actuaciones realizadas en calidad de Usuario Aduanero Permanente ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sin que esta entidad pueda exigir otras garantías o pólizas, salvo lo relativo en los casos de garantías en reemplazo de aprehensión o enajenación de mercancías que efectúe la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

- c) Los Usuarios Aduaneros Permanentes podrán acceder a los beneficios previstos en este Decreto para los Usuarios Altamente Exportadores, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para estos últimos Usuarios.

[...]

- d) Posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial, en los términos previstos en este decreto y habilitación del depósito privado para procesamiento industrial.

Adicionalmente el OEA, a diferencia del UAP, no tendrá que constituir garantías para hacer uso de la simplificación de los trámites, por el contrario, dentro de los beneficios previstos se establece que a los usuarios autorizados como OEA que en la actualidad deban constituir garantías ante la DIAN, les será reducido el monto de las mismas.

Por otra parte, la DIAN enumera las causales que originarían la interrupción o cancelación de la autorización como OEA. Asimismo, determina los recursos que deberán ser interpuestos para impugnar la decisión dentro de la vía gubernativa.

Para efectos de evaluar los casos especiales, así como la interrupción y cancelación que se configuren por incumplimiento de obligaciones, condiciones y requisitos, se ordena la Creación de un Comité Técnico OEA,

conformado por los coordinadores de los grupos OEA y mínimo dos especialistas OEA de la DIAN.

Sin duda, la implementación del OEA implicará un gran despliegue de funcionarios públicos en la etapa de capacitación y, sobre todo, de divulgación de los riesgos que serán asumidos por cada Operador.

La implementación de esta figura será gradual, iniciando por los exportadores, y el término de apertura para presentar la solicitud será decidido por la Resolución que reglamente el tema.

Por último, debe resaltarse que la novedad de esta figura, frente al Régimen Aduanero colombiano, está representada en aquellas disposiciones que buscan que las autoridades de control como ICA e Invima trabajen coordinadamente con los particulares y la DIAN, para otorgar de forma prioritaria las aprobaciones pertinentes a las operaciones de importación o exportación que desarrolle el OEA. Esta labor debe ser incentivada para continuar con el avance en los sistemas de trámites aduaneros.

Así las cosas, tal y como se está anunciando, esta figura promete cambios radicales en el comercio internacional y en las empresas de todo sector del mercado colombiano; no obstante, deberán estudiarse los riesgos asociados a las facilidades que se proponen en las operaciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. Proyecto de Normativa. Documento Borrador del 21 de Abril de 2010.

World Customs Organization. Safe Framework of Standard. June 2007.

Organización Mundial de Aduanas. Publicación “El Operador Económico Autorizado y las Pequeñas y Medianas Empresas”. No registra fecha de publicación.

Dirección Nacional de Aduanas Santiago de Chile. Resolución Exenta No 0849 del 05.02.2009.

Comisión Europea. Reglamento No 1875 del 18 de diciembre de 2006.

Parlamento Europeo. Reglamento No. 648 del 13 de abril de 2005.

U.S. Customs and Border Protection. Securing the Global Supply Chain. Customs-Trade Partnership Against Terrorism (CTPAT) Strategic Plan. November of 2004.