

El impacto de los servicios informáticos en los procedimientos de importación en Colombia.¹

The impact of computer services on import procedures in Colombia.

Carolina Maria Ortiz Yepes*
carolina.ortiz-21@outlook.es

Alejandro Osorio Hernández*
aosorioh94@gmail.com

*Especialización en legislación aduanera, universidad ESUMER
Medellín – Colombia

¹ Este texto presenta los resultados de la investigación: El impacto de los servicios informáticos en los procedimientos de importación en Colombia, realizada en el año 2020 por estudiantes de la especialización en legislación aduanera de la Institución Universitaria Esumer. Este trabajo contó con la asesoría temática de Néstor Raúl Londoño y la coordinación metodológica de Jorge Andrés Acosta Strobel.

Resumen

La entrada en vigor del Decreto 1165 el 2 de agosto del 2019 como nuevo régimen aduanero ha generado opiniones divididas entre los diferentes actores de comercio exterior en Colombia. La norma anterior, el Decreto 390 del 7 de marzo de 2016, fue una gran apuesta que nunca entró plenamente en vigencia, por lo que la nueva norma dejó insatisfechos algunos sectores que esperaban un cambio en lo que, a gestión de riesgo, facilitación del comercio y modernización de la aduana en general se refiere. Este artículo presenta las consecuencias que han sufrido los servicios informáticos electrónicos de la aduana para las importaciones en Colombia bajo los Decretos 390 y 1165. Mediante una revisión bibliográfica de elementos cualitativos como indicadores que evalúan el desempeño logístico de las naciones, se busca deducir que una mejora sustancial en los servicios informáticos electrónicos de la DIAN podría ayudar a mejorar la experiencia del usuario a la vez que el desempeño logístico general de la nación. Este proyecto pretende servir como apoyo para aquellos investigadores que busquen profundizar sus conocimientos en materia de software aduanero y sus efectos.

Palabras clave: Sistemas Informáticos; Importaciones, Desempeño Logístico; Modernización.

Clasificación JEL: L81

Abstract

The entry into force of Decree 1165 on August 2, 2019 as a new customs regime has generated divided opinions among the different foreign trade actors in Colombia. The previous norm, Decree 390 of March 7, 2016, was a great bet that never fully entered into force, so the new norm left some sectors unsatisfied that expected a change in terms of risk management, facilitation of the trade and modernization of customs in general. This article presents the consequences that customs electronic computer services have suffered for imports in Colombia under Decrees 390 and 1165. Through a bibliographic review of qualitative elements as indicators that evaluate the logistics performance of nations, it is sought to deduce that a substantial improvement in DIAN's electronic computing services could help improve the user experience as well as the nation's overall logistics performance. This project aims to serve as support for those researchers who seek to deepen their knowledge of customs software and its effects.

Keywords: Information Systems; Imports; Logistics Performance; Modernization.

Introducción

Desde la entrada en vigencia del Decreto 1165 el 2 de agosto del 2019 los usuarios aduaneros tienen finalmente, después de 3 años de confusión, un alto nivel de seguridad jurídica en lo que a la legislación aduanera se refiere pero como lo expone Ramón E. Guacaneme (2017) las vigencias escalonadas no permitieron la implementación completa del Decreto “Con el Decreto 390 se intentó que el cambio fuera paulatino, considerando que así iba a ser controlado el traumatismo generado, pero con ese procedimiento se quedó en el peor escenario, por la manera como se planteó la “vigencia escalonada”. (...). Lo que no se previó adecuadamente es que, al tratarse de un estatuto, la estructura se entrelaza y su aplicación por ende ha de ser armonizada y no puede ser aislada. Un determinado artículo implica la aplicación, de manera tácita o expresa de otros del mismo Decreto al tratarse de un ordenamiento jurídico (...). Deben otras ramas del derecho estar atentas a este tipo de vigencias escalonadas y hacer notar la inseguridad jurídica que se genera, lo cual da pie a que cada funcionario y usuario tenga su interpretación personal de lo que está o no vigente”.

Pese al alivio que representa la seguridad jurídica, las promesas del Decreto 390 en materia de importación, que nunca entraron en vigencia, fueron una verdadera decepción que se llevaron usuarios aduaneros y funcionarios públicos por igual, los importadores de confianza, las declaraciones abreviadas de importación y la reducción en los tiempos de desaduanamiento / nacionalización, son algunas de las iniciativas que no llegaron al Decreto 1165, representando no solo un retroceso en términos de la normatividad aduanera, sino también una barrera a la competitividad de las compañías Colombianas.

A lo largo de esta investigación el lector podrá notar como una mejora sustancial en los servicios informáticos electrónicos de la DIAN podría haber llevado a la implementación adecuada del Decreto 390 y cómo los usuarios aduaneros podrían haberse beneficiado de este. Igualmente, mediante un proceso descriptivo se revisa brevemente el funcionamiento de los sistemas informáticos de otras naciones o grupos de naciones que de acuerdo con los indicadores de eficiencia logística del banco mundial son líderes en eficiencia de procesos aduaneros. También se lleva a cabo una comparación entre los diferentes tipos de usuarios y las prerrogativas que estos han tenido y perdido en la transición del Decreto 390 al 1165, todo con miras a identificar puntos que pueden ser cruciales para mejorar el marco normativo aduanero en Colombia es por ello que durante el desarrollo de este trabajo y mediante una revisión bibliográfica se señala cuan necesario se hace tomar las iniciativas con las que se propuso el Decreto 390 del 2016 e implementarlas periódicamente en la legislación aduanera vigente, esta implementación escalonada deberá desarrollarse en el marco de un servicio informático electrónico idóneo para soportar la cantidad de información y la interacción entre usuario y autoridad aduanera necesaria para el desarrollo de procesos de comercio exterior más expeditos y dinámicos, que permitirán a Colombia mejorar su competitividad en término de procesos aduanales.

Esta investigación pretende servir a la comunidad educativa como medio de consulta y análisis para situaciones, fenómenos o casos relacionados con la salida en vigencia del

Decreto 390, los servicios informáticos electrónicos de la DIAN, los tipos de usuarios tanto en el Decreto 390 como en el 1165 y otros temas relacionados al proceso de importaciones en Colombia en el marco de los Decretos antes mencionados.

Las fuentes de investigación son en su mayoría indicadores de organismos internacionales con respecto al desempeño logístico Colombiano, publicaciones de entidades transnacionales, comunicados e investigaciones de reconocidas entidades nacionales como Analdex y Legiscomex, bibliografía propia de la DIAN, de funcionarios y exfuncionarios de la entidad, los Decretos que son interesantes a la luz de nuestros objetivos: 390 de 2016 y 1165 de 2019 y finalmente investigaciones relacionadas del repositorio de la Institución Universitaria Esumer.

1. Marco Teórico

1.1. Servicios informáticos electrónicos

Servicios informáticos electrónicos es la denominación equivoca que utiliza la DIAN (dirección de impuestos y aduanas nacionales) para el conjunto de sus sistemas, que permite la interacción entre usuarios y la entidad. “Los sistemas informáticos son combinaciones de hardware, software y redes de telecomunicaciones que las personas construyen y usan para recopilar, crear y distribuir datos útiles, generalmente en entornos organizacionales” (...) “son componentes interrelacionados que trabajan juntos para recopilar, procesar, almacenar y difundir información para respaldar la toma de decisiones, la coordinación, el control, el análisis y la visualización en una organización” (Laudon et al., 2012). De tal manera, son la suma de las plataformas tecnológicas que permiten a los usuarios cumplir con las formalidades, deberes y derechos que se desprenden de su accionar en el contexto del comercio internacional (Acosta, 2014).

En términos generales como lo expresa Abhaya (1989) “la sociedad moderna depende en gran medida de la diseminación e intercambio de la información (...) esto ha requerido que las diferentes administraciones de telecomunicación en el mundo se encarguen conscientemente del desarrollo de instalaciones para proveer una cantidad de nuevos servicios, ahora comúnmente conocidos como servicios informáticos”. Como una persona de a pie espera que los sistemas informáticos de las entidades con las que tiene obligaciones por su calidad de ciudadano funcionen siempre correctamente, igualmente los usuarios aduaneros esperan obtener de la DIAN un sistema eficiente que les permita desarrollar sus operaciones de comercio exterior de una manera rápida y amigable. De hecho, el Decreto 390 planteaba el que todas las formalidades aduaneras se cumplan por medio de los servicios electrónicos, y propende por una puesta a punto que permita tener plataformas idóneas para lograr un desenvolvimiento eficiente de los proyectos de comercio exterior y las operaciones que de ellos se desprenden, esto se puede evidenciar en el artículo 4 cuyos puntos principales son:

- Todo tipo de procedimiento, obligación u operación de aduanas se debe canalizar mediante los servicios informáticos electrónicos dispuestos por la DIAN.

- Los servicios informáticos electrónicos de la DIAN están regidos y se asimilan a los estándares internacionales.
- La DIAN se encargará de establecer un marco normativo que considerará el uso y transmisión de la información de manera eficiente de modo que se dé cumplimiento y trámite a las operaciones de comercio exterior.
- La información transmitida a través de los servicios informáticos de la DIAN debe estar soportada por medios electrónicos y/o magnéticos, esta será siempre tomada como veraz.
- “Siempre que se establezca que una obligación debe cumplirse a través de los servicios informáticos electrónicos, con o sin firma electrónica, no se entenderá cumplida cuando se realice a través de otros mecanismos, salvo lo contemplado en el párrafo 2° del artículo 5° del presente Decreto” (Decreto 390, 2016).

1.2. El servicio de aduanas colombiano en contexto

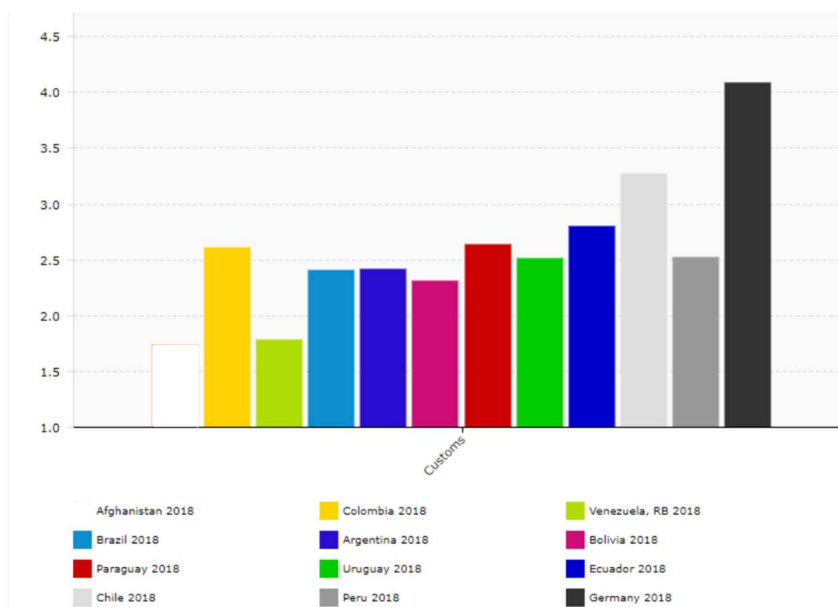
Para dar contexto al desarrollo de este trabajo es importante revisar la valoración de los procesos aduaneros colombianos en lo que a indicadores de desempeño se refiere, pues esto permitirá al lector tener una idea de que tan bien o mal lo hace Colombia en la región y si su desempeño en los indicadores aduaneros está de alguna forma ligado a los servicios informáticos de la DIAN.

El *Logistics Performance Index* (LPI) es un indicador que considera 6 variables creado por el Banco Mundial que “es una herramienta de evaluación comparativa interactiva creada para ayudar a los países a identificar los desafíos y oportunidades que enfrentan en su rendimiento en logística comercial y lo que pueden hacer para mejorar su desempeño” (Banco Mundial 2018). El LPI fue lanzado por primera vez en 2007 y fue diseñado para medir los componentes periféricos de la cadena de suministros como el transporte y la facilitación comercial. El LPI se encarga de medir la eficiencia de las cadenas de suministro de cada país y como esta se desenvuelve en el comercio con otros países (Altamirano, 2018). Este puntúa a las naciones de 1 a 5, siendo 1 un muy bajo desempeño logístico y 5 un muy alto desempeño logístico.

Colombia en 2018 tuvo un puntaje global de 2.94, que se encuentra levemente por encima de la media del mundo (2.88), pero se queda corto en comparación con el país que lidera la tabla de desempeño logístico: Alemania (4.20). La preocupación que desata este estudio es que el indicador más bajo es el número uno, con un puntaje de 2.61 muy por debajo de los demás, y este es precisamente la “Eficiencia del proceso aduanero (es decir velocidad: que los trámites surtan efecto en el tiempo que el interesado lo requiere, simplicidad: que no se le solicite al usuario más de lo que la ley le exige y que el trámite sea susceptible de ser cumplido de la manera más cómoda posible para el usuario y previsibilidad de los trámites: que sea fácil para el usuario conocer la información que requiere previo al trámite) por parte de las agencias de control fronterizo, incluidas las aduanas”.

Si se hace una revisión de América latina y el caribe, Colombia se encuentra por encima del promedio (2.61) pero por debajo de algunas de las naciones de Sudamérica como Ecuador (2.80), Chile (3.27), Panamá (2.87) y Paraguay (2.64) esto según un estudio realizado por el Banco de la República se puede ver reflejado en los tiempos de procesos de importación. “Los tiempos se distribuyen así: 5 días en permisos y autorizaciones previas, 10 días en procesos logísticos, 3 en inspección y 3 días en transporte interno. Los días de inspección son un límite inferior, y se dan cuando las instituciones se coordinan, y hay buena infraestructura y suficientes equipos logísticos” (García et al., 2017).

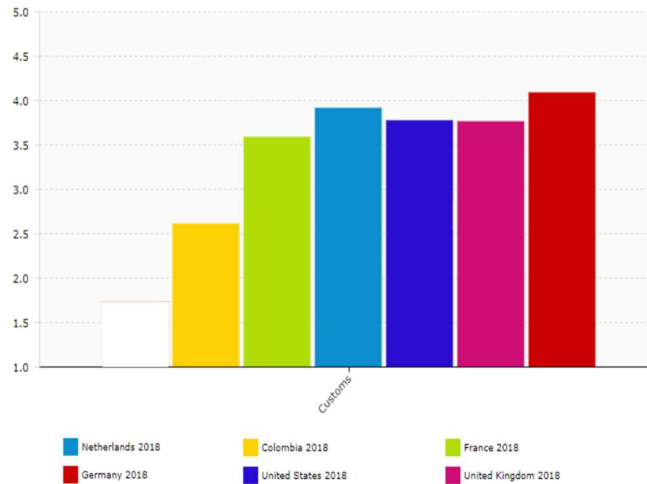
Gráfica 1. Comparación LPI Suramérica



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2018)

Como se puede apreciar en la gráfica 1 Colombia tiene el cuarto sistema de aduanas más eficiente de Suramérica según los estudios del Banco Mundial a 2018, con un puntaje de 2.61 se ubica por encima de naciones como Brasil (2,41), Argentina (2,42), Bolivia (2,32), Uruguay (2,51). Lo cual indica que en cuanto a “burocracia” y procesos aduaneros Colombia tiene un desempeño por encima del promedio y va por buen rumbo para dinamizar el comercio exterior, sin embargo, es importante considerar que sigue bastante lejos (cerca de 1 punto) de los líderes en términos de eficiencia del proceso aduanero como lo expone la siguiente gráfica:

Gráfica 2. LPI de Colombia vs las economías líderes



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2018)

Si bien, Colombia puede ser considerado uno de los líderes en la región en cuanto a la eficiencia del proceso aduanero, existe una brecha que aún se puede mejorar al comparar estos con los sistemas de las economías más desarrolladas del mundo. Esto se debe en parte a que estas naciones cuentan con un servicio de aduanas electrónico que cuenta con fuertes inversiones en dinero tanto de los Estados miembros de la UE y EE.UU. como de los propios usuarios aduaneros interesados en un desarrollo de IT pertinente para sus operaciones.

1.3. Los servicios informáticos de otras economías

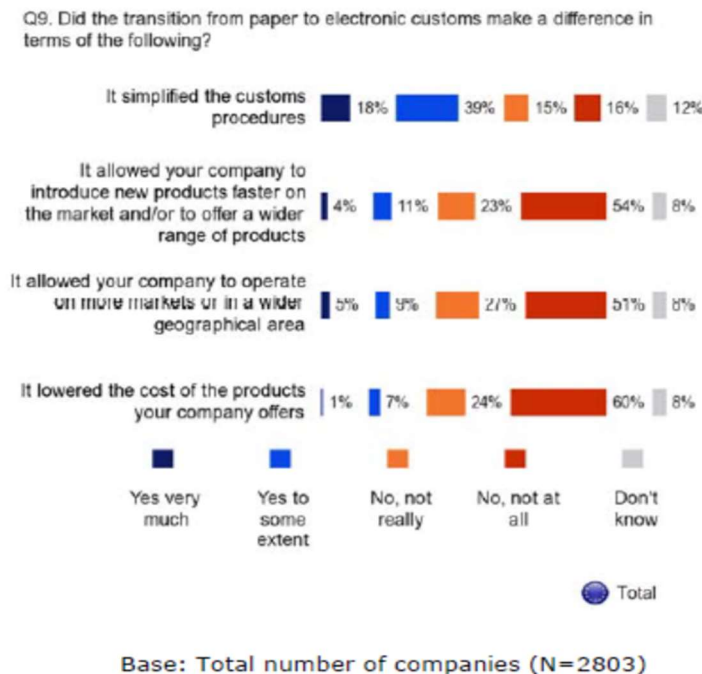
1.3.1. La Unión europea

Los miembros de la unión europea comenzaron en el 2003 su proceso de modernización de los sistemas informáticos (SI) en los procesos de aduanas para negocios y ciudadanos, es *Customs Union* - Unión Aduanera, desde los 2000 la UE sabía que es importante invertir en sus sistemas informáticos para lograr un nivel de competitividad superior. Así se puede ver en el reporte de Comisión Europea el cual señala que la “aduana electrónica es un avance importante para la Unión Aduanera de la UE. La Unión Aduanera es uno de los pilares de la Unión Europea (2014) y está en el corazón del mercado interior. La comisión considera que, con una legislación aduanera simplificada, procesos y procedimientos aduaneros optimizados y la convergencia de los sistemas informáticos, los comerciantes ahorrarían dinero y tiempo en sus transacciones comerciales con las aduanas. Esto mejoraría la competitividad de las empresas europeas y, por tanto, promover los principales objetivos de la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo. Además, estos cambios mejorarían los controles de seguridad y protección, lo que beneficiaría a todos los ciudadanos”.

Como resultado de la reforma del sistema informático aduanero de la UE la mayoría de los usuarios aduaneros encuestados están de acuerdo en que el cambio a procedimientos aduaneros electrónicos simplificó los procedimientos:

- La mayoría de los encuestados (57%) está de acuerdo en que la transición simplificó los procedimientos aduaneros; de estos, el 18% dice que los simplificó mucho, mientras que el 39% dice que lo hizo hasta cierto punto. Tres de cada diez encuestados (31%) dicen que no simplificó los procedimientos aduaneros, el 15% dijo que realmente no los simplificó y el 16% dijo que no los simplificó en absoluto. El 12% no pudo responder.
- Sin embargo, solo el 15% de los encuestados (4% mucho, 11% hasta cierto punto) dice que la transición del papel a la aduana electrónica permitió a su empresa introducir nuevos productos más rápidamente en el mercado y / o ofrecer una gama más amplia de productos. Tres cuartos de los encuestados (77%) no cree que la transición haya tenido este efecto, de los cuales el 23% dice "no realmente" y el 54% dice "en absoluto".
- Un número similar de encuestados (14%) dice que la transición permitió a su empresa operar en más mercados o en un área geográfica más amplia, con un 5% que dijo que hizo mucho y un 9% hasta cierto punto. Pero más de las tres cuartas partes (78%) dicen que no tuvo este efecto, el 27% dice "no realmente" y el 51% "en absoluto".
- Solo el 8% de los encuestados piensa que la transición redujo el costo de los productos que ofrece su empresa, mientras que el 84% (24% no realmente, y 60% no en absoluto) dice que este no fue el caso (Comisión Europea, 2014).

Gráfico 3. Opinión usuarios aduaneros UE sobre la aduana digital



Fuente: Flash Eurobarometer (2014)

Según la Comisión Europea (2020) en la Unión Europea la libre circulación de mercancías se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción de un nuevo marco legislativo en 2008 reforzó la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la Unión y el mercado CE. Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que los beneficios obtenidos gracias al principio de la libre circulación de mercancías en Europa y a la legislación conexas ascienden a 386.000 millones de euros anuales.

1.3.2. Estados Unidos

Estados Unidos recientemente ha reformado su SI de aduanas con la finalidad de hacer más eficientes los procesos de presentación y aprobación de exportación e importación de mercancías desde y hacia los Estados Unidos, la CBP (customs border protection) define la plataforma como sigue:

“El Automated Commercial Environment (ACE) es el sistema a través del cual la comunidad comercial informa las importaciones y exportaciones y el gobierno determina la admisibilidad. CBP Trade aplica experiencia, tecnología y automatización para crear procesos optimizados y eficientes para facilitar el intercambio global de bienes seguros y legítimos” (Automated Commercial Environment - ACE, 2020).

Uno de los desarrollos más importantes del ACE es que es un SI de una sola ventana que permite la transmisión de información eficientemente entre CBP y otras agencias gubernamentales participantes en el proceso de comercio exterior, lo que hace más rápidos y eficientes los procesos de importación y exportación.

Entre las funciones automatizadas del ACE se encuentran:

1. **Manifiestos:** Los manifiestos electrónicos permiten al gobierno determinar más rápidamente si la carga entrante representa un riesgo o puede ingresar al país.
 - Designe una lista de socios autorizados que puedan utilizar bonos de custodia del transportista.
 - Reducción del tiempo de espera para el procesamiento en los puertos de entrada.
 - Reciba una visibilidad mejorada del estado de la carga a través de nuevos mensajes de estado.
2. **Liberación de carga:** Trabajando con representantes de asociaciones comerciales, CBP ha tomado medidas para simplificar el proceso de entrada; lo que resulta en un conjunto de datos reducido, que consta de menos elementos para ser archivados para presentaciones electrónicas.
 - Envío simplificado de elementos de datos.

- Habilidad del personal de PGA y CBP para brindar mayor seguridad, protección y cumplimiento a través de un procesamiento más rápido.
- Ya no presente el formulario 3461 en papel de la CBP.

3. Posteriores a la liberación: Los contribuyentes también pueden presentar correcciones de resumen de publicaciones, como conciliación, devolución, liquidación y declaraciones.

- Reducción de las transmisiones de facturas electrónicas a través de anulaciones electrónicas del Censo.
- Disminución de los costos administrativos y de mensajería mediante la eliminación del papel.
- Los estados de cuenta mensuales periódicos de ACE también permiten a los participantes pagar aranceles y tarifas mensualmente en lugar de transacción por transacción.

4. Partner Government Agencies (PGAs): ACE está trabajando en estrecha colaboración con las agencias gubernamentales asociadas (PGA) para implementar la ventanilla única.

- Document Image System (DIS): envíe electrónicamente la documentación que necesita el gobierno durante el proceso de importación y exportación.
- Interoperabilidad PGA.
- Conjunto de mensajes PGA.

El sistema ACE permite también a los usuarios generar reportes que les ayudan a llevar la trazabilidad de múltiples aspectos de sus actividades de comercio exterior, por ejemplo:

- General: detalles de la transacción resumida de entrada y salida de carga
- Financiero: detalles de la transacción del estado de cuenta mensual periódico
- Exportaciones: detalles de transacciones de productos básicos de exportación
- Manifiesto: detalles de la transacción dentro del bono

Adicionalmente la CBP tiene videos, tutoriales, y líneas de atención al usuario designadas para la implementación y uso correcto de su sistema, también es posible para los usuarios aduaneros en estados unidos asistir a capacitaciones que se dictan periódicamente o solicitarlas a la autoridad aduanera en caso de requerirlas.

1.4. El servicio informático electrónico de Colombia

El SI dispuesto por la DIAN para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras en Colombia se llama MUISCA, acrónimo para Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado.

Perea-Sinisterra (2016), describe el sistema para “gestionar eficaz y efectivamente los recursos (tecnología), personas, procesos y la organización, a fin de cumplir con los

componentes básicos de la misión (recaudo, control y el servicio), sustentado en tres objetivos estratégicos: integralidad, unicidad y viabilidad y trascendencia”.

El sistema MUISCA inicia operaciones oficialmente en el año 2004, dentro de los objetivos iniciales se buscaba:

- Alcanzar la excelencia en la operación
- Direccional la entidad hacia el servicio
- Consolidar la autonomía y la legitimidad
- Contribuir a la competitividad del país
- Mejorar los servicios de atención y asistencia al contribuyente
- Aumentar al máximo el recaudo y optimizar el control

Según los informes de rendición de cuentas, y encuestas realizadas por la entidad y otras entidades independientes, en los primeros años los procesos de comercio se vieron mejorados gracias a la implementación del MUISCA, lo que generó para la entidad mejores ingresos y controles, aprovechamiento de la información y desde la perspectiva del usuario un servicio cada vez más amigable.

Sin embargo, como lo explica Perea-Sinisterra (2016) un Análisis de Casos, realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría General de la República en el año 2011 cuyo objetivo era evaluar el desempeño SI de la DIAN concluye que las principales deficiencias del sistema son:

- Falta de integración entre los aplicativos de la entidad
- Etapas de los subsistemas inconclusas
- Deficiencia en la disponibilidad de los servicios informáticos electrónicos para la presentación de pagos y declaraciones tributarias
- Falta de sincronización de todos los sistemas informáticos tanto aduaneros como tributarios para procesar información consistente y en tiempo real
- Ineficiencia en la seguridad de la información, respecto al acceso, consulta, modificaciones y actualizaciones, para enfrentar los retos que impondrá el intercambio de información internacional con ocasión de la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y la implementación en pleno de la factura electrónica.”

Perea-Sinisterra (2016), concluye finalmente que en “el largo plazo, con los diagnósticos realizados por la DIAN y la Contraloría General de la República, en los años 2011 y 2015, respectivamente, se pudo identificar que el modelo de gestión MUISCA, presenta deficiencias en términos de arquitectura y diseño de los servicios, integralidad, estructura, y rezago en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas, los cuales generan dificultades a la entidad para controlar y combatir el fraude fiscal y a los contribuyentes incumplimiento en las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias; por consiguiente se afecta el cumplimiento de la misión de la DIAN”.

1.5. El Decreto 390 de 2016

El Decreto 390 de 2016 era una apuesta de los entes reguladores para poner en marcha una modernización al sistema de aduanas de Colombia que, de haberse concretado como se planteó, podría haber constituido una ventaja estratégica para las compañías colombianas que participan del comercio exterior. El aumento en el nivel de confianza de las autoridades al otorgar calidades a algunos de los usuarios, la sistematización de trámites documentales, la promesa de disminuir los tiempos de nacionalización de las mercancías, son algunos de los temas sobre los que se ahonda en este apartado.

Como lo expone Duque-Castro (2019) existen una cantidad de iniciativas que el Decreto 390 pretendía alcanzar y que son mejoras haciendo en aquel entonces un paralelismo con el Decreto 2685, en la tabla (1), se observan algunos de ellos, se ha dejado la importación de unidades funcionales sin resolución emitida por fuera de este análisis pues no está considerado en los objetivos del trabajo, al igual que el OEA, ya que esta calidad si se trasladó al Decreto 1165 de 2019.

Tabla 1. Herramientas de mejora logística en el Decreto 390 de 2019

Iniciativa	Descripción
Infraestructura logística especializada (ILE)	Plataformas logísticas diseñadas para optimizar las operaciones de comercio exterior
Sistema de gestión de riesgo	Iniciativa que pretende calificar a los usuarios de comercio exterior según su grado de riesgo
Sistematización de trámites documentales	Las entidades gubernamentales deben poner en marcha sistemas que permitan digitalización de procesos
Unidades funcionales sin resolución emitida	Los importadores tienen la posibilidad de nacionalizar unidades funcionales sin contar con la resolución
Operador Económico Autorizado (OEA)	Figura que otorga tratamiento preferencial ante las autoridades aduaneras para los trámites de comercio exterior

Fuente: Elaboración propia con base en Duque-Castro (2019)

La Infraestructura logística especializada (ILE): según el Decreto 736 del 2010 se define como “Áreas delimitadas donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, entre otras, el transporte, la manipulación y distribución de mercancías, las funciones básicas técnicas y las actividades de valor agregado para el comercio de mercancías nacional e internacional. Contempla, entre otro, nodos de abastecimiento mayorista, centros de abastecimiento terrestre, áreas logísticas de distribución, zonas de carga terrestre, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales”

De acuerdo con lo indicado por Gallego-Quitian et al. (2016) las Infraestructuras Logísticas Especializadas son plataformas logísticas destinadas a la optimización de los tiempos empleados para la importación y exportación de mercancías, en la que intervendrán una

variedad de operadores con la suficiente experiencia y capacidad para ofrecer los servicios necesarios para que los bienes lleguen a sus consumidores finales.

Lo que es importante saber de la infraestructura logística especializada de la que hablaba el Decreto 390 es que son infraestructuras especialmente diseñadas pensando en ofrecer un valor agregado o facilitar los procesos de comercio exterior en ciertos corredores logísticos que son representativos para las dinámicas comerciales en Colombia. La idea detrás de esta infraestructura es que reúna a varios tipos de usuarios y operadores de comercio exterior para crear un modus operandi que permita desarrollar las formalidades de los regímenes aduaneros y de las operaciones que de ellos se desprenden.

El sistema de gestión de riesgo: como lo explica Natasha Avendaño García (2016) tiene por objetivo “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.”

Lo más importante a saber es que el sistema de gestión de riesgos bajo el marco normativo del Decreto 390 hubiera permitido a los exportadores e importadores cuyas operaciones hayan sido calificadas como de bajo riesgo (o confiables) obtener una serie de prerrogativas gracias a las calidades que existían, es decir: declarantes de confianza (Importadores de confianza y exportadores de confianza) con lo que, considerando que a la fecha de producción de este trabajo está rigiendo el Decreto 1165 y este recopiló solo una pequeña parte del 390 podemos decir que las siguientes prerrogativas se han perdido para los usuarios aduaneros colombianos:

Tabla 2. Prerrogativas de los Importadores, exportadores y operadores de comercio exterior de confianza

Prerrogativas de usuarios de confianza decreto 390
1. Pago consolidado de los derechos e impuestos a la importación, sanciones, intereses y rescate.
2. Pago diferido de los derechos e impuestos.
3. Reducir las garantías que respaldan obligaciones aduaneras.
4. Constituir una sola garantía global, cuando una persona haya obtenido más de un Registro Aduanero de operador de comercio exterior.
5. Constituir una garantía global por parte de los importadores y exportadores cuando sea exigida para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.
6. Utilizar el desaduanamiento abreviado.
7. Aforo en las instalaciones del exportador.
8. Ampliar el cupo para exportar muestras sin valor comercial.
9. Declarar el régimen de tránsito sin restricciones de aduana de partida o de lugar de destino.
10. Garantizar sus obligaciones aduaneras a través de un pagaré.
11. Efectuar el traslado por parte de un transportador en el modo aéreo, a un depósito temporal habilitado en el mismo lugar de arribo, de la carga inmovilizada en las bodegas del mismo transportador.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 390 de 2016.

Como lo explica Gutiérrez (2019) gerente de asuntos legales de Repremundo, uno “de tales sujetos es el denominado Usuario de Confianza, nombre propio que ya se acuña en la semántica aduanera del país y que comparte escenario con el Operador Económico Autorizado (OEA) y con el Exportador Autorizado, aunque si se jerarquizan en la pirámide de la confianza, se tendría que poner en la cúspide al OEA, luego al Usuario de Confianza, seguido del Exportador autorizado y en la base de la pirámide estarían los declarantes o usuarios que no tengan las autorizaciones y calificación referidas”.

Figura 1. Jerarquía usuarios aduaneros en el Decreto 390 de 2016



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a Omar-Gutiérrez (2019)

Las prerrogativas propuestas por el Decreto 390 hacían del usuario de confianza una figura atractiva y necesaria, para aquellos usuarios aduaneros que no querían o no contaban con los medios para poner en marcha el proceso de calificación como OEA, muchos de los cuales ya venían manejando ciertos beneficios del estatuto aduanero anterior que les brindaban las calidades de UAP y ALTEX.

Es en particular bastante desalentador el perder la prerrogativa del desaduanamiento abreviado que prometía, pues este permitía “la entrega de mercancías en el lugar de arribo con la presentación de una declaración simplificada (sin necesidad de declaración aduanera) por parte de un Operador Económico Autorizado (“OEA”) o un declarante reconocido como “de confianza”.

Durante los años en que estuvo vigente el decreto 390 los usuarios y operadores se enfrentaron a problemas de seguridad jurídica al no tener claridad sobre la implementación de los usuarios de confianza, como lo describe Gutiérrez (2019) “dentro de la controvertida entrada en vigencia por aplicación escalonada de la nueva regulación aduanera prevista en el artículo 674 del Decreto 390 del 2016 (modificado y adicionado por el Decreto 349 del 2018), el Artículo 34 está en el primer escalón de entrada en vigencia, lo cual quiere decir que la figura del Usuario de Confianza entró en vigencia desde el día 22 de marzo del 2016, pero el citado artículo no puso en vigencia el numeral 3 del artículo 35 del mismo Decreto en el cual se prevén los tratamientos especiales (prerrogativas, beneficios) para los Usuarios de Confianza, de lo cual necesariamente se colige que en este momento la existencia de la figura

es inocua, pues existe pero sin tratamientos especiales, dentro de los cuales están entre otros el pago consolidado, el pago diferido y la reducción de garantías”.

Finalmente el Gobierno Nacional emitió a través del Decreto 349 del 2018 una modificación al Decreto 390 del 2016, que amplió el último escalón de entrada en vigencia por la aplicación escalonada hasta el 30 de noviembre de 2019, fecha que fue el límite superior en el tiempo para que la figura del Usuario de Confianza se implementará, sin embargo ante la imposibilidad de cumplir con las prerrogativas dispuestas en el Decreto 390 del 2016, en gran parte gracias a la falta de SI calificados para atender los compromisos que esto conlleva, se decide adoptar un nuevo estatuto aduanero 1165 de 2019, que contiene el régimen aduanero y esencialmente deroga los Decretos 2685 y 390; Este Decreto contiene 775 artículos que cuyo contenido es mayormente tomado del decreto 2685 de 1999.

- **Sistematización de trámites documentales**

El Decreto 390 de 2016, prometía que los procedimientos para el cumplimiento de las formalidades, operaciones u obligaciones aduaneras, así como para la aplicación de los diferentes destinos aduaneros, incluidos los regímenes aduaneros, se llevaron a cabo mediante el uso de los servicios informáticos electrónicos; y en general todo el entramado de intenciones de este Decreto tiene el claro objetivo de reducir los tiempos de ejecución de los procesos de comercio exterior, como se indica por el ejemplo en el parágrafo del artículo 182 “En la medida de lo posible, el desaduanamiento de las mercancías se hará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha de su llegada al Territorio Aduanero Nacional.”.

Sin embargo, para el interés de este proyecto se toman dos promesas fundamentales que se dejaron de cumplir en el régimen de importación en relación con los SI de la DIAN:

- **Documentos**

“El aforador deberá acceder a los documentos soporte directamente a través de los sistemas informáticos dispuestos para tal fin. En los casos de contingencia, el declarante presentará el original de los documentos soporte.” Esta es una molestia de vieja data entre los usuarios aduaneros y la DIAN, y con la entrada en vigencia de la facturación electrónica se suponía que el proceso de presentación de documentos electrónicos a la DIAN podría hacerse de manera más fácil, para evitar los servicios de mensajería, transporte, e incontables problemas logísticos desprendidos de los tiempos que toma el hacer que el proveedor revise y emita nuevamente documentos soporte cuando estos no están conformes con los requerimientos de la aduana Colombiana; este proceso aparte de engorroso puede representar en muchos casos un incremento a los costos logísticos en el proceso de importación en lo que a bodegajes se refiere, días de mora de contenedores, o traslados a depósito para mercancía que vengán en transporte aéreo bajo modalidad de descargue directo, esto por mencionar solo algunos ejemplos. Lo más inquietante es que al hacer una revisión general, los demás sistemas de información (SI) aduaneros antes expuestos (ACE para estados unidos y Customs Union para

la Unión Europea) no requieren de la presentación de documentos físicos para la nacionalización de mercancías de importación, lo que, en sí, ya constituye una desventaja operativa para los importadores colombianos.

- **Levante**

Una vez la Declaración Aduanera sea aceptada vía los servicios electrónicos de la DIAN, las autoridades aduaneras procederán a autorizar el levante de la mercancía o a ordenar la inspección (aforo) documental o físico basados en su sistema de gestión de riesgos. Lo que se busca destacar de este punto es que bajo el Decreto 390 el tipo de aforo pierde bastante el carácter de aleatoriedad que tenía en el Decreto 2685 (y con el que continúa en el 1165) para ser en su totalidad escogido basándose en los resultados del sistema de gestión de riesgo y los SI disponibles, como lo expresa José Francisco Mafla et al (2019) “A diferencia del régimen actual, bajo el Nuevo Estatuto (390) la decisión de realizar aforo documental o físico sólo podría ser tomada con fundamento en técnicas basadas en análisis de riesgos, pues bajo el Estatuto Aduanero actual, tal decisión puede tomarse también de manera aleatoria”.

1.6. El Decreto 1165 de 2019

Como se ha mencionado anteriormente, el Decreto 1165 tiene un contenido mayoritario del Decreto 2685 de 1999 (aproximadamente un 75%), es decir, ante la inseguridad jurídica que reinó en el país durante en tiempo de las vigencias escalonadas y la incertidumbre de qué legislación aplicar, la administración actual decidió retomar disposiciones que ya eran conocidas por los usuarios de comercio exterior es por ello que el nuevo marco no contiene modificaciones de fondo que impacten en las operaciones aduaneras, algunas de las modificaciones más notorias en el 1165 fueron:

- **Importancia a los servicios informáticos electrónicos:** el Decreto propone en su artículo 772 que “1a Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberá desarrollar, implementar y poner en funcionamiento, en un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la publicación de este Decreto en el Diario oficial, un nuevo Servicio Informático Electrónico Aduanero” lo que se considera un buen síntoma y un paso en la dirección correcta para retomar tantas de las prerrogativas y promesas con las que venía el Decreto 390, se infiere entonces que mantendremos durante este plazo una legislación sujeta a pocas modificaciones, o eso es lo se espera de ella.
- **Obligados aduaneros:** Bajo el marco normativo del Decreto 1165 los usuarios aduaneros podrán actuar como declarantes por cuenta propia, sin necesidad de utilizar los servicios de una agencia de aduanas, o de ostentar calidad alguna como UAP, ALTEX, OEA. Esto es un desarrollo que busca integrarse a los lineamientos dados por el acuerdo para la Facilitación al Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

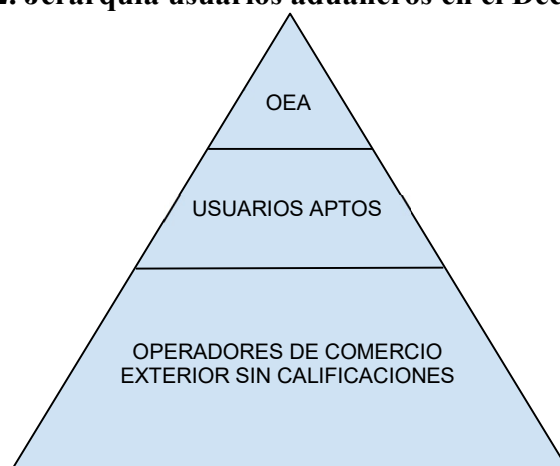
- **Tratamientos especiales:** El Decreto 1165 mantiene la eliminación de los UAP y ALTEX que inicialmente estaba programada para el 22 de marzo del 2020 y se ha visto en la necesidad de postergarse gracias a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Igualmente se derogan los usuarios de confianza y todos los beneficios que estos planteaban para los usuarios aduaneros, solo se dejan dos calidades especiales, los OEA, y los usuarios de bajo riesgo o usuarios aptos.

La legislación aduanera vigente deja pocas opciones a los usuarios que quieran obtener buenas prerrogativas basadas en sus buenas costumbres y desempeño logístico. Básicamente, si se quiere sacar el mayor provecho es necesario certificarse como OEA, pues, dentro de las pocas opciones disponibles el obtener la calidad de OEA denota un nivel de confianza máximo del estado colombiano y las entidades que lo representan en la empresa, y reconoce sus estándares como aceptables y seguros. “Esta calidad se establece mediante un acto administrativo que otorgará los máximos beneficios aduaneros, cambiarios y tributarios en Colombia” (Analdex, 2020). Sin embargo, los requisitos para obtener esta calidad no son pocos, ni tampoco económicos.

La única otra opción para los usuarios que perderán sus calificaciones como UAP y ALTEX y para aquellos que no quieren o no tienen los medios para convertirse en OEA es la mencionada en el artículo 693 de la resolución 46 de 2019: Usuarios Aptos (inicialmente llamados de bajo riesgo). Estos consisten básicamente en una calificación por parte de la DIAN basándose en el desempeño que arroje el sistema de gestión de riesgo; lo que desde el vamos ya genera cierto escozor pues no se trata de una calidad a la que se pueda aplicar cumpliendo una cantidad de requisitos, si no, que es una decisión completamente unilateral sobre la cual procede únicamente una requisición de información por parte del usuario aduanero en donde se le explique por qué no fue calificado como usuario apto.

Las cosas así, bajo la normatividad del Decreto 1165 tenemos la siguiente jerarquía en los usuarios aduaneros:

Figura 2. Jerarquía usuarios aduaneros en el Decreto 1165



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 1165 de 2019

Cabe notar que los usuarios importadores y exportadores considerados como "usuarios aptos" por la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN de acuerdo con los criterios de gestión de riesgo según el Decreto 1206 del 01 de septiembre de 2020 gozan exclusivamente de las siguientes prerrogativas:

- Obtener el levante automático de la mercancía importada bajo cualquier modalidad, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda practicar la inspección previa al levante cuando lo considere procedente.
- Realizar el pago consolidado de los tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor de rescate dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes aplicable a las declaraciones aduaneras que cuenten con autorización de levante durante el mes inmediatamente anterior.

Estas prerrogativas son insuficientes considerando que gran parte de los usuarios hoy calificados como aptos son compañías que en el marco normativo del Decreto 2685 tenían calidades de UAP o ALTEX.

Tabla 3. Prerrogativas UAP y ALTEX Decreto 2685 de 1999

UAP	ALTEX
Obtener el levante automático de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad.	Presentar solicitud de Autorización de Embarque Global para efectuar cargues parciales de que trata el artículo 272 del Decreto 2685/99.
Solo deberán constituir la garantía global a que se refiere este Decreto (2685), 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 ésta 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.	Eliminación de la inspección física aduanera, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda realizarla de manera aleatoria o selectiva cuando lo considere conveniente.
Los Usuarios Aduaneros Permanentes podrán acceder a los beneficios previstos en este Decreto (2685) para los Usuarios Altamente Exportadores, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para éstos últimos Usuarios.	Autorización global y permanente para realizar la inspección aduanera de las mercancías a exportar, cuando a ella hubiere lugar, en las instalaciones del usuario.
Si al momento de un reconocimiento se detectan excesos de mercancía versus la factura comercial y los otros documentos soporte, o incluso si se trata de mercancías distintas, (o con mayor peso para las mercancías a granel), previa comunicación a la autoridad aduanera se podrá reembarcar, o legalizar con el pago de los tributos aduaneros correspondientes, sin pago del rescate	Constitución de una garantía global que cubre todas las actuaciones realizadas como Usuario Altamente Exportador ante la DIAN.
Pago consolidado mensual de las operaciones de importación que hayan obtenido levante en ese mes, dentro de los primeros 5 días hábiles del mes siguiente.	Obtener en un periodo de 10 días, después de la presentación de la solicitud, la devolución de saldos a favor por el IVA generado de las exportaciones del usuario
	Importación de materias primas e insumos como

	importaciones temporales para procesamiento industrial
	Los ALTEX que no hayan incurrido en sanciones en los 2 años anteriores podrán tener acceso a las prerrogativas de los UAP por medio de una solicitud escrita

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 2685 del 1999

2. Metodología

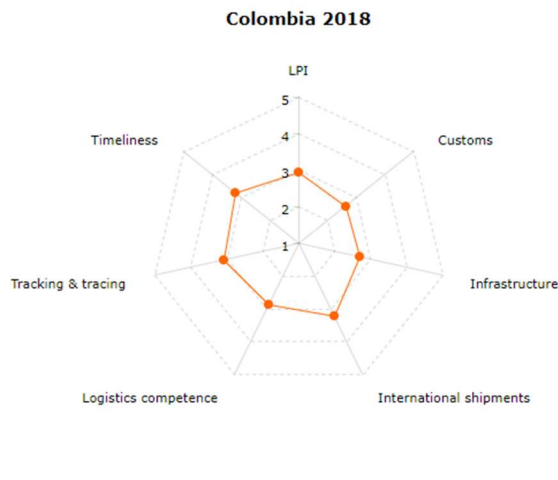
La metodología utilizada en esta investigación es de carácter bibliográfico, esto debido principalmente a que sigue siendo la fuente más importante de divulgación de conocimiento tal como lo establece Rodríguez, y otros (2020). En este sentido, el proceso de revisión documental se dio a través de la revisión de literatura referente a SI, procesos de importación, indicadores logísticos donde se destaca el LI del Banco Mundial y la normativa aduanera existente. Lo anterior se realizó a través de una visión analítica sistematizando la búsqueda del objeto de estudio y haciendo un proceso descriptivo donde se exponen los puntos más importantes para el desarrollo coherente de los objetivos de la investigación.

Las fuentes principales para la construcción de esta investigación son publicaciones de entidades transnacionales como el Banco Mundial, así como entidades nacionales como ANALDEX y la DIAN. Así mismo se utiliza el repositorio institucional de Esumer, en el cual se busca indagar a través de la base de datos de Legiscomex. Finalmente se tuvieron en cuenta las normativas colombianas de aduanas que se han establecido a lo largo del tiempo, dentro de Colombia.

3. Resultados y/o Hallazgos

Colombia tiene en términos generales una clasificación positiva en el LPI (logistics performance index) 2.94 en el overall, e históricamente hablando, Colombia ha pasado del puesto 94 en desempeño general en 2016 al puesto 58 en 2018 de un total de 160 países que se miden bajo los esquemas del banco mundial.

Gráfico 4. Calificación completa Colombia LPI



Fuente: World Bank (2018).

Si bien, la clasificación general está por encima del promedio mundial, es necesario continuar el progreso realizado, y revisar cómo mejorar el indicador de eficiencia aduanera, que según la directora de Aduanas de la DIAN, Claudia Gaviria Vásquez para el puntaje obtenido en 2018 estuvo fuertemente influenciado por el Decreto 390 “La nueva legislación aduanera adoptada en 2016 y que se encuentra en proceso de desarrollo ha jugado un papel decisivo en la mejora del desempeño logístico del país, aunado a las mejoras en infraestructura y a la implementación de técnicas modernas de control aduanero como la inspección no intrusiva, las declaraciones anticipadas y la aplicación de un modelo moderno de perfilamiento y administración de riesgos”. Ahora, sabiendo que el Decreto 390 ya no se encuentra vigente es importante que la administración vaya incluyendo escalonadamente en el marco del Decreto 1165 los avances en lo que a desarrollos tecnológicos, y prerrogativas a los usuarios se refiere.

En aras de continuar la mejora de las calificaciones generales y el ámbito aduanero en Colombia es importante invertir en la modernización de los sistemas informáticos (también conocidos como SI) de la DIAN. Es innegable que los SI tienen una influencia directa sobre el proceso al que se apliquen, modernizarlos, requiere de una inversión basta en capital y capacitación de personal, pero es necesario que se haga a fin de mantener la interacción con los usuarios de la manera más fluida posible. Un ejemplo de modernización de sistemas informáticos y sus componentes nos lo dan M. Kia et al. (2000) en su trabajo “la importancia de la tecnología de la información en las operaciones portuarias” donde se puede evidenciar como la modernización a los SI acompañada de una inversión en dispositivos electrónicos pudo reducir considerablemente los costos asociados a la operación portuaria como lo explica el gráfico 5:

Gráfico 5. Impacto positivo de los dispositivos electrónicos en la terminal portuaria

Description	Terminal without electronic devices	Terminal with electronic devices	Differences
Crane service time (2 no.)	182.50 hours	144.74 hours	-26.08 per cent
Ship time at berth	93.20 hours	74.37 hours	-25.31 per cent
Ship cost at port	US\$174,000 (£113,000)	US\$139,000 (£91,000)	-US\$35,000 (-£22,000)
Straddle service time (16 no.)	1,518 hours	1,214 hours	-25.04 per cent
Savings time in human resources	1,972 hours	1,580 hours	-24.81 per cent
Occupancy of stacking area ^a	63 per cent	44 per cent	-43.18 per cent

Fuente: M. Kia, E et al., 2000

Los SI empleados en terminales de contenedores redujeron el esfuerzo manual, el flujo de papel, facilitaron el flujo de información oportuna y mejoraron el control, la calidad del servicio y la toma de decisiones. Como se expuso en el marco teórico de esta investigación, la UE y los Estados Unidos tienen la certeza de que no basta con una legislación aduanera sólida para hacer de sus naciones más competitivas, es también vital brindarles las herramientas necesarias para desarrollar sus operaciones de comercio exterior con mayor fluidez. De hecho, ahora se mira el sistema de aduanas no solo como un medio para que los usuarios aduaneros cumplan con las obligaciones que se desprenden de su accionar, sino, que también se han preparado los sistemas informáticos (SI) para que sean un medio de consulta y un aliado estratégico en la toma de decisiones de cadena logística. Un SI aduanas electrónico moderno trae consigo los siguientes beneficios:

Tabla 4. Beneficios de presentar las aduanas electrónicas a las partes interesadas

Gobierno y autoridades aduaneras	Sociedad y consumidores	Usuarios aduaneros
Menor riesgo aduanero (integridad de los datos, disponibilidad de información en tiempo real, facilitar las aduanas), el intercambio de resultados de controles y análisis de riesgo entre administraciones aduaneras.	La coordinación de un enfoque común para el control de mercancías y el análisis de riesgos eficaz permiten: interceptar mercancías peligrosas e ilícitas.	Mejores servicios aduaneros, mejorando la calidad y eficacia de los servicios aduaneros; posibilidad de tramitar los trámites aduaneros en cualquier lugar de la Unión Europea.
Mejorar la visibilidad de la cadena de suministro, el seguimiento de los envíos Mejora de la protección de los intereses financieros de la UE y sus Estados miembros.	Proteger mejor a la sociedad, por ejemplo, contra productos falsificados, la salud pública de sustancias peligrosas para la salud (por ejemplo, dioxinas, medicamentos) pero también para garantizar la protección del medio ambiente y de las especies en peligro de extinción.	Una ventanilla única permite integrar datos para muchos servicios (a efectos del movimiento transfronterizo de mercancías en la UE, permite a los operadores económicos presentar toda la información en un formulario electrónico y de forma puntual).
Garantizar la debida recaudación de los derechos de aduana y otros	Garantizar la protección contra la entrada de mercancías que no se ajustan	Controlar y facilitar los movimientos de mercancías mediante procedimientos eficientes

gravámenes a la importación (IVA, impuestos especiales).	a las normas de la UE. Mejorar la seguridad y protección de los ciudadanos con respecto a las mercancías peligrosas e ilícitas.	de importación y exportación, facilitar el comercio legítimo.
Ciclo de autorización más rápido (recepción y procesamiento automatizados de declaraciones, aumento de la velocidad de transferencia de datos y comunicaciones rápidas)		Ciclo de nacionalización más rápido (extracción automatizada de datos) y, en consecuencia, agilización del comercio transfronterizo de mercancías
Costos de transacción más bajos (eliminar procesos sin valor agregado, por ejemplo, reducción de los costos administrativos y de cumplimiento relacionados con las tareas administrativas, uso de formularios / papel, reducción de los costos administrativos y de cumplimiento, intercambio de información (comunicación) a través de Internet y sistemas electrónicos, lo que garantiza un flujo ininterrumpido de información entre países, de manera que sea posible recuperar los datos ingresados en el sistema.		Reducir los costos de transacción y aumentar la competitividad del comercio europeo (eliminar los procesos sin valor añadido; reducir los retrasos en la preparación, presentación y procesamiento de documentos, reducir los costos de papel, formularios, reprocesamiento de documentos), agilizar los procedimientos y trámites aplicables a los procesos de comercio exterior).
Facilitar el cumplimiento documental (documentos electrónicos, archivado electrónico, seguridad e integridad de los datos: certificado de servidor, firma electrónica, cifrado).		Facilitar el cumplimiento documental (documentos electrónicos, archivado electrónico, seguridad e integridad de los datos: certificado de servidor, firma electrónica, cifrado).

Fuente: Elaboración propia con base en Czermińska (2016)

Los SI son un punto vital dentro de la ejecución correcta del proceso de aduanas, funcionarios y usuarios están de acuerdo por igual en que, si no se pudo poner en marcha el Decreto 390 dentro de la vigencia escalonada que se propuso inicialmente y se fue extendiendo hasta finales del 2019, fue precisamente porque los SI de la DIAN no estaban listos para sufrir un cambio tan drástico, tan rápidamente. De hecho, de acuerdo con la defensoría del contribuyente y el usuario aduanero, existe una preocupación generalizada de parte de los usuarios quienes desde el 2014 califican de inaceptable la dificultad para el uso oportuno de los SI aduaneros.

Para dar respuesta a uno de los objetivos de este trabajo de investigación, el no haber puesto a punto los servicios SI de la DIAN hizo que los usuarios aduaneros importadores, perdieran las siguientes prerrogativas en la transición del Decreto 390 al 1165:

Tabla 5. Prerrogativas usuarias de confianza y prerrogativas usuarios aptos

Usuarios de confianza - Decreto 390 de 2016	Usuarios aptos (antes bajo riesgo) Decreto 1165 de 2019 y Resolución 00046 de 2019
Pago consolidado de los derechos e impuestos a la importación, sanciones, intereses y valor del rescate, a que hubiere lugar, cuando se trate de un declarante.	Obtener el levante automático de la mercancía.
Pago diferido de los derechos e impuestos a que haya lugar, cuando se trate de un declarante.	Realizar el pago consolidado de los tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor de rescate.
Reducir las garantías para respaldar el cumplimiento de algunas de sus obligaciones aduaneras, de acuerdo con lo previsto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	
Constituir una garantía global por parte de los importadores y exportadores cuando sea exigida para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, del cinco por ciento (5%) de las importaciones y exportaciones realizadas durante los doce (12) meses anteriores a la calificación y reconocimiento otorgados, sin que en ningún caso el valor a asegurar sea superior a cien mil (100.000) Unidades de Valor Tributario (UVT).	
Utilizar el desaduanamiento abreviado, cuando se trate de un declarante.	
Declarar el régimen de tránsito sin restricciones de aduana de partida o de lugar de destino, siempre y cuando el lugar esté habilitado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	
Garantizar sus obligaciones aduaneras a través de un pagaré, conforme a lo establecido en el artículo 8 de este Decreto, sin perjuicio de la utilización de las demás formas de garantía de que trata el mismo artículo citado.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 390 de 2016, Decreto 1165 de 2019 y la Resolución 00046 de 2019

Como se aprecia, las prerrogativas ofrecidas a los importadores que no quieren o no tienen los medios para emprender el proyecto de convertirse en usuarios OEA son bastante reducidas, y son solo un remanente de las ofrecidas a los usuarios UAP que ya existían en el marco normativo del Decreto 2685; si bien existió voluntad de parte de la administración de ofrecer prerrogativas a usuarios por el hecho de tener un manejo destacado en su comercio exterior, cabe decir que no es suficiente, pues puntos como el desaduanamiento abreviado constituían una ventaja para los importadores que de haber sido bien manejada podría haber cambiado la forma en que se hace el comercio exterior en Colombia, llegando a constituir una ventaja comparativa.

4. Conclusiones

Con la pérdida del vigor del Decreto 390 y la extinción de los usuarios de confianza en el marco del Decreto 1165, los usuarios aduaneros colombianos perdieron una serie de prerrogativas como el desaduanamiento abreviado, o los pagos diferidos y otras ventajas como la no presentación de documentos físicos en las inspecciones durante el proceso de importación que, de haber sido bien implementadas, podrían haber cambiado la forma en que se realiza el comercio exterior en Colombia, e indudablemente, podrían haber mejorado la

velocidad de los procesos de importación y muy probablemente también reducir los costos de estos.

En parte, la razón para que el Decreto 390 no fuera completamente aplicable durante los años que estuvo vigente es que los SI de la DIAN no estuvieran a punto para recibir una actualización tan basta como se requería para cumplir con las ambiciones del Decreto 390, lo que forzó a la administración a migrar nuevamente a un marco normativo similar al que se venía manejando con el Decreto 2685, lo que puede resultar práctico para los usuarios, pero no necesariamente positivo.

Reflejo de esta situación, los indicadores que miden la eficiencia en procesos logísticos puntúan el entorno aduanero colombiano con la calificación más baja de todos sus indicadores y a la vez nos dan una pauta para aprender de las naciones que han invertido y desarrollado de maneras diferentes sus sistemas informáticos, como el caso de estados unidos en donde el SI es un medio de consulta y toma de decisiones para el usuario aduanero y se nota el interés de la administración detrás de este en que los usuarios puedan aprender su correcto funcionamiento y lo usen como una herramienta más que un medio para cumplir con sus obligaciones aduaneras.

Finalmente cabe aclarar que aunque el marco normativo aduanero actual con el Decreto 1165 no sea el más ambicioso si se ha preocupado por recuperar elementos de normatividades anteriores que pueden resultar beneficiosos a los importadores y ha traído figuras como el usuario apto que si bien no representan una ventaja comparativa, al menos son un alivio en términos financieros para las empresas colombianas, esperamos que la administración continúe con esta visión y en un futuro la legislación aduanera pueda constituir para los usuarios una oportunidad para mejorar sus operaciones de comercio exterior.

5. Bibliografía

Acosta, J. A. (2014). Colombia, operaciones aduaneras y comercio electrónico. *Boletín Coyuntura & Análisis*, 2.

ANALDEX. (2019). OEA. Obtenido de <https://www.analdex.org/proyectos-especiales/oea/>

Banco Mundial. (2018). *International LPI*. Obtenido de International LPI:
<https://lpi.worldbank.org/international/aggregated-ranking>

Banco Mundial. (2018). *THE WORLD BANK*. Obtenido de
<https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/column/64/C/AFG/2018/C/COL/2018/C/VEN/2018/C/BRA/2018/C/ARG/2018/C/BOL/2018/C/PRY/2018/C/URY/2018/C/ECU/2018/C/CHL/2018/C/PER/2018/C/DEU/2018#chartarea>

Banco Mundial. (2018). *THE WORLD BANK*. Obtenido de THE WORLD BANK:
<https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/column/64/C/AFG/2018/C/COL/2018/C/VEN/2018/C/BRA/2018/C/ARG/2018/C/BOL/2018/C/PRY/2018/C/URY/2018/C/ECU/2018/C/CHL/2018/C/PER/2018/C/DEU/2018#chartarea>

- Castro, S. D. (2019). La modernización del sistema logístico en los procesos aduaneros de. *Esumer*, 20.
- Defensoria del contribuyente y del usuario aduanero. (2017). *INFORME DE GESTIÓN 2016*. Bogota: Defensoria del contribuyente y del usuario aduanero.
- DIAN. (2019). *RESOLUCIÓN NÚMERO 000046*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000046%20de%2026-07-2019.pdf>
- Environment, A. C. (2020). *ACE and Automated Systems*. Obtenido de ACE and Automated Systems: <https://www.cbp.gov/trade/automated>
- Guacaneme, R. E. (Sabado 24 de junio de 2017). *Asuntos Legales.com*. Obtenido de Asuntos Legales.com: https://www.asuntoslegales.com.co/buscar?Term=la%20inseguridad%20juridica%20en%20el%20derecho%20aduanero%20ii%202520503%7D&Page=1&Pagesize=16&SortName=_score
- Gutiérrez, O. (2019). *LEGISCOMEX*. Obtenido de https://www.legiscomex.com/Noticias/El_Uusuario_de_Confianza_en_la_Nueva_Regulaci%C3%B3n_Aduanera_Colombiana-70930
- Induruwa, A. S. (1989). *Puerta de la investigación*. Obtenido de Puerta de la investigación: https://www.researchgate.net/profile/Abhaya_Induruwa/publication/330205424_Importance_of_Tele-Informatic_Services_in_an_Evolving_Information_Society_-_Trans_IESL_1989/links/5c33ca5a92851c22a36380b7/Importance-of-Tele-Informatic-Services-in-an-Evolving-Inf
- Laudon, K. C. (2017). *Management Informtion Systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Mafla, J. F. (Octubre de 2019). *Legiscomex*. Obtenido de Legiscomex: <https://www.legiscomex.com/Documentos/desaduanamiento-aduanero-proyecto-nuevo-estatuto-jose-francisco-mafla-actualizacion#:~:text=El%20desaduanamiento%20abreviado%20permite%20la,el%20desaduanamiento%20anticipado%20inicia%20con>
- Ministerio de hacienda y credito público. (1999). *DECRETO 2685 DE 1999*. Bogota. Obtenido de https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf
- Ministerio de hacienda y credito público. (2016). *DECRETO 390 DE 2016*. Bogota.
- Ministerio de hacienda y credito público. (2019). *Decreto 11665 de 2019*. Bogota. Obtenido de https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/07/DECRETO-1165-DEL-2-DE-JULIO-DE-2019_compressed-1-comprimido.pdf
- Orrego, L., Castaño, M. E., & Londoño, G. A. (2016). La facilidad del régimen de importación en un estudio comparativo de los procesos consagrados en el decreto 2685 de 1999 y el decreto 390 de 2016. *Mercatec*, 27-36.

- Osorio, C. (1 de octubre de 2003). *CEI*. Obtenido de CEI:
<https://www.oei.es/historico/salactsi/osorio5.htm>
- Parlamento Europeo. (2014). *THE ELECTRONIC CUSTOMS*. Obtenido de
https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_399_en.pdf
- Peralta, C. D. (2018). Analisis del indice de desempeño Logistico de los paises parte del mercado comun del sur, desde una perspectiva politico-economica entre los años 2010 y 2016. *Universidad del Azuay*. Obtenido de
https://201.159.222.99/bitstream/datos/8250/4/13973_esp.pdf
- Rodríguez, M., Gómez, M., Ospina, D., Acosta, J., Londoño, G., & Praj, D. (2020). Contextualización de los compromisos internacionales acogidos por Colombia para la preservación de los recursos hídricos. En *Gestión del Conocimiento. Perspectiva Multidisciplinaria. Colección Unión Global*. (págs. 379-394). Fondo Editorial Universitario de la Universidad Nacional Experimental Sur del Lago.
- Sinisterra, H. O. (2016). EL MODELO UNICO DE INGRESOS, SERVICIOS Y CONTROL AUTOMATIZADO(MUISCA) Y SU EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA MISION DE LADIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN). *UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA*, 12.
- Worldbank.org. (2018). *scorecard*. Obtenido de scorecard:
<https://lpi.worldbank.org/international/scorecard>