

# Operador Económico Autorizado: reto para la autoridad aduanera colombiana

María Camila Muñoz Wilar  
Sebastián Puerta Mora  
Angélica Dayana Ríos Gutiérrez

## Resumen

Con base en el Artículo 766 del Decreto 1165 del 2019, la DIAN estableció que hasta el año 2020 se conservan los beneficios de Usuario Aduanero Permanente (UAP) y Usuario Altamente Exportador (ALTEX) por parte de las empresas que gozaban de este tratamiento preferencial. El objetivo de este artículo es analizar la figura de Operador Económico Autorizado como el mayor incentivo aduanero que otorga la autoridad aduanera en Colombia a las empresas que realizan las operaciones de comercio exterior y las implicaciones que tiene la pérdida de las figuras ALTEX y UAP, tanto para las empresas que las ostentan como para la DIAN, teniendo en cuenta aspectos operativos, financieros y capacidades de los intermediarios en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior.

**Palabras clave:** comercio exterior, cadena logística, aduana.

## 1. Introducción

El Operador Económico Autorizado (en adelante, OEA) es un programa de adhesión voluntaria y surge en Colombia como una necesidad de acoplarse al marco normativo a nivel mundial, con el fin de garantizar la seguridad de las operaciones en la cadena logística, fortaleciendo a su vez las relaciones entre los socios comerciales (Fonnegra 2017). Dicho programa se convierte en el centro de la normatividad aduanera en el país y se establece a través de una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento para los usuarios aduaneros que deseen certificarse bajo esta figura y pretendan acceder a los beneficios que ofrece. Sin embargo, el mantenimiento de esta certificación está sujeto al debido cumplimiento de ciertos procesos en la realización de las operaciones de comercio exterior que desarrollan las empresas.

Las figuras aduaneras existentes en Colombia han tenido un papel fundamental para las empresas importadoras y exportadoras del país, quienes han sido reconocidas e inscritas por la DIAN como Usuarios Aduaneros Permanentes (en adelante, UAP) y Usuarios Altamente Exportadores (en adelante, ALTEX) respectivamente (Decreto 2685 de 1999). Dichas figuras han permitido que las empresas hayan gozado en los últimos años de beneficios operativos, de control y pagos en sus procedimientos aduaneros. Sin embargo, con su desaparición se obliga a las empresas a certificarse como OEA si desean seguir percibiendo estos privilegios, teniendo en cuenta que los requisitos que se exigían para acreditarse bajo las figuras UAP o ALTEX eran más flexibles que los que se tienen establecidos en el programa OEA, lo cual dificulta la adhesión de las empresas a este último.

El objetivo de esta investigación es identificar los impactos logísticos del OEA para los usuarios de comercio exterior y la autoridad aduanera en Colombia por medio del análisis de los impactos económicos y operativos en los procesos de comercio exterior de las empresas que buscan adherirse al programa OEA y que han estado realizando sus operaciones bajo las figuras UAP y ALTEX. Además, se analiza si realmente la autoridad aduanera en Colombia está preparada para los cambios que implica la desaparición de estas dos figuras, dado que muchos de estos usuarios aún no logran cumplir con los requisitos para dar conformidad a la certificación como OEA, lo cual significa para los mismos un impacto en sus operaciones de comercio exterior en costos y tiempos.

Después de esta introducción se presenta la metodología, donde se establece el enfoque, tipo y método de investigación, así como las técnicas e instrumentos de recolección de la información. Luego se establece una conceptualización de la información y de la normatividad aduanera en Colombia que permita definir los diferentes criterios claves para el desarrollo de la investigación. Posteriormente se establece una relación entre los mismos, seguida de un análisis y discusión de la información recolectada a través de las fuentes de investigación y la situación de las empresas y otros actores que participan directamente en los procesos de comercio exterior. Finalmente se presentan las conclusiones y limitaciones de esta investigación.

## **2. Aspectos metodológicos**

La metodología se sustenta en un enfoque de tipo cualitativo. Las fuentes de información las constituyen la revisión de literatura, la revisión documental y análisis de la normatividad aduanera. Además, como fuente de información primaria, se acude a la entrevista semiestructurada dirigida a un grupo de expertos que son en primer lugar, usuarios aduaneros que cuentan con la calidad de UAP o ALTEX y pretenden adherirse voluntariamente al programa de OEA o se encuentran en el proceso y, en segundo lugar, funcionarios de la DIAN que intervienen directa o indirectamente en los procesos de comercio exterior y en las operaciones de OEA. Esta investigación es aplicada debido a que se establece contacto directo con la situación actual de algunos usuarios aduaneros en Colombia.

La entrevista semiestructurada, se elaboró inicialmente en una matriz que se desarrolló bajo tres categorías correspondientes a los objetivos establecidos en la investigación, de la cual se derivan entre tres y cuatro subcategorías directamente relacionadas y posteriormente se procede con la elaboración de las preguntas que apuntan al desarrollo de esos objetivos, como se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1. Matriz entrevista semiestructurada

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Subcategorías</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Impactos Económicos</b>	Pérdida de beneficios económicos	¿Es ALTEX o UAP y que requisitos han debido cumplir a lo largo de este tiempo para mantener la calificación?
		¿Qué beneficios a nivel económico ha tenido la implementación de esta figura para sus operaciones?
	Sobrecosto por inspecciones	¿Cómo considera que sería el impacto económico en sus operaciones de comercio exterior al perder la calidad de ALTEX o UAP?
	Aranceles	¿Qué implicación tiene para ustedes perder el beneficio de pago consolidado?

<b>Impactos Operativos</b>	Requisitos para la certificación	¿Qué ventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
		¿Para la empresa representa algún beneficio no presentar declaraciones anticipadas al convertirse en OEA?
		¿Si no es OEA, cree que la DIAN ha sido claro con los requisitos establecidos para obtener esta certificación?
		Si está en proceso de la certificación OEA, ¿ha sido difícil cumplir con los requisitos que solicita la DIAN?
		Si está en proceso de la certificación OEA, ¿la DIAN ha cumplido con los tiempos pactados para otorgar esta certificación?
		¿Qué desventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
		En caso de no certificarse como OEA, ¿qué limitaciones considera que se podrían presentar en sus operaciones de comercio exterior?
	Proveedores	¿Qué validaciones o controles hacen para la selección de sus proveedores que intervienen en la cadena logística?
	Agilidad en las operaciones	¿Qué desventajas representa para las operaciones de comercio exterior de la empresa la pérdida de las figuras UAP o ALTEX?
		¿Cómo cree usted que mejorarían los tiempos y costos, en cuanto la empresa obtenga la certificación OEA?
Tiempo en inspecciones	Si aún no es OEA y perdiera los beneficios UAP y ALTEX, ¿cómo se vería afectada su operación en cuanto a tiempos, cuando la mercancía tenga selectividad física?	
<b>Incidencia Autoridad Aduanera</b>	Inspecciones	¿Cree que está lista la DIAN para eliminar los beneficios de ALTEX y UAP, específicamente en temas de personal, sistema y eficiencia en las inspecciones?
	Operaciones	¿Qué impacto cree usted que pueda tener la pérdida de estos beneficios de ALTEX y UAP para las empresas en Colombia?
	Trámites	¿Cree usted que la certificación OEA se está implementando de una buena manera en Colombia?
	Normatividad Aduanera	¿Cuál es su percepción sobre los usuarios de bajo riesgo con la entrada de la reglamentación OEA?

Fuente: Elaboración propia

Los criterios para seleccionar el grupo de expertos en el tema en asunto, fueron principalmente su formación laboral y profesional, y el cargo que ocupan actualmente en sus respectivas empresas, lo cual permite que la investigación tenga un contacto directo con la realidad que están atravesando algunos usuarios aduaneros con respecto a la desaparición de las figuras UAP y ALTEX, cómo ha sido su proceso de certificación como OEA y cómo estos factores inciden en la autoridad aduanera y su preparación de la misma frente a esta situación.

Se seleccionaron 6 personas para el desarrollo de las entrevistas, tres funcionarios de empresas importadoras y exportadoras, con calidad de UAP, ALTEX o ambas y aspirantes a OEA, también tres funcionarios DIAN de diferentes dependencias, quienes aceptaron participar en la investigación respetando su anonimato debido al tipo de información suministrada; los cargos que estas personas ocupan actualmente se muestran a continuación en la Tabla 2.

Tabla 2. Grupo de expertos seleccionados para el desarrollo de las entrevistas

ENTREVISTADO	CARGO
Entrevistado 1	Funcionaria de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Seccional de Aduanas de Medellín, se desempeña hace más de tres años como Oficial de Operador Económico Autorizado, entre sus funciones están realizar las visitas de validación a las diferentes empresas, importador, exportador y agencias de aduanas.
Entrevistado 2	Oficial de Operaciones OEA, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

Entrevistado 3	Abogada, Especialista en Comercio Internacional, Aspirante a Magister en Aduanas y Comercio Exterior. Funcionaria del Grupo de Importaciones de la DIAN, Seccional de Aduanas de Medellín
Entrevistado 4	Analista de Comercio Exterior - Empresa importadora, Exportadora, con calidad UAP y aspirante a OEA Importador
Entrevistado 5	Directora de Comercio Internacional - Empresa netamente exportadora, aunque realiza procesos de importación para poder ejercer su función exportadora, cuenta con las calidades UAP y ALTEX, aspirante a OEA Importador
Entrevistado 6	Coordinadora de Comercio Exterior y de Compras - Empresa importadora y exportadora, multilatina, actualmente cuenta con operación a nivel Colombia, Centroamérica y Ecuador. La empresa cuenta con la calidad UAP, actualmente certificada como OEA Exportador y se encuentra en proceso de certificación como OEA Importador.

Debido a la emergencia sanitaria decretada por el gobierno bajo la Resolución 385 del 2020 por causa de la pandemia del Covid-19, las entrevistas se realizaron vía telefónica, con la respectiva grabación de las llamadas para evidenciar las mismas; estas tuvieron duraciones entre 9 y 26 minutos, que dependían de la información que las personas entrevistadas desearan aportar a la investigación.

Cabe resaltar que la investigación también es explicativa, puesto que se lleva a cabo una amplia revisión documental con la cual se obtiene una mejor percepción de la situación actual de la normatividad aduanera en Colombia, y esto permite identificar los cambios que se han presentado en la regulación aduanera y la influencia de estos sobre las empresas que realizan operaciones de comercio exterior.

### **3. Marco conceptual**

#### **3.1. OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO – OEA**

Luego de los atentados terroristas ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 los países a nivel mundial tomaron diferentes medidas con el objetivo de evitar que hechos como estos se replicarán y mitigar diferentes situaciones que afectan la seguridad en sus territorios (Cardona, Ceballos y Arango-Vásquez, 2018). Adicional a esto, algunas organizaciones internacionales se sumaron a esta labor, buscando blindar procesos que finalmente puedan ser utilizados para desestabilizar los gobiernos, tales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Desde mediados del 2005, la OMA estableció el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE) con el objetivo de incrementar la seguridad y la facilitación del comercio global y tener prácticas homologables que sean de reconocimiento bilateral para todas las aduanas a nivel mundial que permitan mitigar los riesgos y facilitar las operaciones de comercio internacional. Es por esto que se creó el OEA (Cardona, Ceballos y Arango-Vásquez, 2018), el cual busca que las aduanas de cada país otorguen beneficios y le den esta calificación a empresas que cumplan ciertos parámetros que sean auditables y busquen mitigar riesgos como la contaminación de mercancías con sustancias ilegales, la comercialización de materiales precursores para la fabricación de explosivos, productos

controlados que requieren de algún concepto o visto bueno por parte de una autoridad competente como el Invima, Ica, Indumil, entre otros (Delgado, 2020).

A pesar de ser una iniciativa global, cada país define el alcance, requisitos e incluso el nombre para otorgar los beneficios aduaneros a los diferentes actores de la cadena de suministro internacional. Uno de los que tiene mayor relevancia a nivel mundial es la otorgada en los Estados Unidos por la U.S Department Of Homeland Security, llamado Customs Trade Partnership Against Terrorism (CTPAT), y que resalta desde su definición el fin de obtener esta calidad: “A través de este programa, CBP (Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.) trabaja con la comunidad comercial para fortalecer las cadenas de suministro internacionales y mejorar la seguridad fronteriza de los Estados Unidos” (US Department of Homeland Security, 2020).

El OEA ha surgido como un compromiso a nivel mundial para la seguridad en los procesos de comercio exterior. En Colombia este programa se ha implementado como un proyecto gubernamental, trabajando en conjunto con la OMA y a su vez, respaldado por la autoridad aduanera en Colombia DIAN, la Policía Nacional, entidades sanitarias como el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), además de diferentes entidades como las autoridades de control y aeropuertos (DIMAR), la Superintendencia de Puertos y Transportes y la Aeronáutica Civil. Así mismo, empresas del sector privado fueron claves para llevar a cabo el desarrollo del programa OEA en Colombia (Ramírez y Vanegas, 2017).

Las regulaciones en el comercio exterior en el mundo han obligado a los países a garantizar los tiempos, calidad y seguridad en los procesos de la cadena logística, la cual cubre todos los eslabones que vinculan a proveedores y clientes y que facilitan la entrega del producto terminado al consumidor final (Montoya, Rodríguez y Merchán, 2007). Se entiende por seguridad de la cadena logística al conjunto de acciones que se realizan para velar por el correcto y oportuno funcionamiento de las cadenas de suministro frente a amenazas externas como pueden ser actos terroristas o criminales (Pérez, 2013).

Lo anterior le exige a Colombia compenetrarse con el marco normativo de la OMA, desarrollando normas jurídicas que les permitan a las empresas la creación o adaptación a una figura especial aduanera denominada OEA, la cual trae consigo una serie de beneficios, no solo en los procesos internos de aduana en las operaciones de importación y exportación, sino también a nivel mundial, donde no es necesaria la celebración o existencia de un tratado de comercio exterior con otro país para garantizar una cadena logística segura, la cooperación entre aduanas y el fortalecimiento de sus relaciones comerciales (Acevedo y Suárez, 2015).

Colombia ha ratificado su compromiso con la seguridad en la cadena logística a través del cumplimiento de unos requisitos establecidos para la certificación como OEA, figura que se ha establecido en conformidad al marco normativo de la OMA, con el fin de minimizar eventualidades en las operaciones con intenciones terroristas o actividades ilícitas que puedan contaminar la cadena logística (Acevedo & Suárez, 2015).

En América Latina países como México, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, Bolivia, Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Brasil han decidido unirse a la implementación del programa OEA, donde los actores de la cadena logística que buscan certificarse deben cumplir con una serie de requisitos establecidos a través de la normatividad de cada Estado (Cardona, Ceballos y Arango-Vásquez, 2018).

De conformidad con la normatividad aduanera colombiana, se establece una estructura del OEA, de la cual se derivan unas condiciones, requisitos, beneficios y obligaciones a las que acceden las empresas que se adhieran de manera voluntaria a este programa (Ver Gráfico 1).



Gráfico 1. El OEA en Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN

Según Fonnegra (2017), algunos de los requisitos establecidos por Colombia para otorgar la calidad de OEA a las empresas son:

1. Realizar una autoevaluación que pone a disposición la autoridad aduanera con el fin de identificar si la empresa cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 4 de la Resolución 15 del 2016 para los exportadores, y la Resolución 67 del 2016 para los importadores.

2. Cumplir con las condiciones definidas en el Artículo 6 del Decreto 3568 de 2011, modificado por el Artículo 5 del Decreto 1894 de 2015, listadas a continuación:

- Estar domiciliados y acreditar la existencia y representación legal en el país.
- En el caso de personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras, estar debidamente establecidas en Colombia, mínimo tres (3) años antes de presentar la solicitud.
- Estar inscrito y encontrarse activo en el Registro Único Tributario con el tipo de usuario aduanero y la actividad sobre la cual solicita su autorización como Operador Económico Autorizado.
- Tener una trayectoria efectiva en el desarrollo de la actividad para la cual solicita la autorización, de tres (3) años como mínimo.
- No haber sido objeto de sanciones impuestas mediante acto administrativo ejecutoriado, durante los dos (2) años anteriores a la presentación de la solicitud.
- Encontrarse al día en las obligaciones tributarias, aduaneras y sanciones cambiarias y demás deudas legalmente exigibles a favor de la DIAN.
- Que el interesado, sus socios, accionistas, miembros de juntas directivas, representantes legales, contadores, revisores fiscales, representantes aduaneros y los controlantes directos e

indirectos: (i) no tengan antecedentes penales por conductas punibles contra el patrimonio económico, contra la fe pública, contra el orden económico y social y contra la seguridad pública, (ii) No hayan sido objeto de incidentes de seguridad en la cadena de suministro internacional, dentro de los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.

- No haber sido sancionado con cancelación de autorización, habilitación y demás calidades otorgadas por parte la DIAN, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.
- Demostrar solvencia financiera durante los tres (3) últimos años de operaciones.
- Contar con las autorizaciones, registros, conceptos, habilitaciones, declaratorias, licencias, permisos, cualquiera que sea su denominación, exigidos por las autoridades de control de acuerdo con la normatividad vigente para ejercer su actividad, cuando a ello hubiere lugar.
- Obtener una calificación favorable por parte de la DIAN, de conformidad con las verificaciones realizadas en desarrollo de la aplicación del Sistema de Administración de Riesgos de que trata el artículo 475-1 del Decreto número 2685 de 1999 o de las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Las condiciones previas no requieren la presentación de documentación soporte, ya que la autoridad aduanera tiene la capacidad de validar la información una vez se haya radicado la solicitud. Es indispensable que quien solicita el trámite para ser OEA tenga una calificación favorable por parte de la autoridad aduanera, además deberá implementar un control riguroso sobre los procedimientos contables, seguridad física y documentar el proceso del plan de acción especificando la forma en que se hará más segura toda su cadena logística (Fonnegra, 2017).

3. Finalmente, el usuario aduanero que busque certificarse como OEA debe acreditar toda la documentación soporte exigida, esto incluye el formulario que se encuentra publicado en la página Web de la DIAN. Dicha documentación deberá radicarse de manera presencial ante la autoridad aduanera, donde se le asigna un número de requerimiento para que el usuario pueda realizar el seguimiento a su solicitud, el tiempo de respuesta por parte de la entidad podrá efectuarse dentro de los veinte días siguientes a la radicación de la solicitud (DIAN, 2020).

Cabe destacar que lo antes mencionado establece los requisitos principales que deben cumplirse y que permiten aspirar a la certificación de OEA, con el fin de que el usuario pueda acceder a todos los beneficios que este programa ofrece. Además, un aspirante a OEA debe cumplir con los requisitos que se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Requisitos para aspirantes a OEA

<b>CATEGORIA SEGURIDAD Y FACILITACIÓN</b>	<b>EXPORTADOR</b>	<b>IMPORTADOR</b>	<b>AGENCIA DE ADUANA</b>	<b>VALIDADOR</b>
Buena gestión organizacional	✓	✓	✓	DIAN
Análisis y administración del riesgo	✓	✓	✓	DIAN-PONAL
Asociados de negocio	✓	✓	✓	DIAN
Seguridad del contenedor y demás unidades de carga	✓	✓	✓	PONAL

Controles de acceso físico	✓	✓	✓	PONAL
Seguridad del personal	✓	✓	✓	DIAN
Seguridad de los procesos	✓	✓	✓	DIAN
Seguridad física	✓	✓	✓	PONAL
Seguridad en tecnología de la información	✓	✓	✓	DIAN
Entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas	✓	✓	✓	DIAN
<b>CATEGORIA SEGURIDAD Y FACILITACIÓN SANITARIA</b>	<b>EXPORTADOR</b>	<b>IMPORTADOR</b>	<b>AGENCIA DE ADUANA</b>	<b>VALIDADOR</b>
Seguridad fitosanitaria y sanitaria	✓	✓	N/A	ICA
Seguridad sanitaria	✓	N/A	N/A	INVIMA

Fuente elaboración propia con datos de Dian y Legiscomex (2017)

### 3.1.1. Beneficios del Operador Económico Autorizado

Una vez la empresa ha cumplido todos los requisitos establecidos por las diferentes entidades de control, le es reconocida la calidad de OEA, y podrá gozar de los beneficios establecidos por la autoridad aduanera. Algunos de esos beneficios son generales y otros específicos. Los beneficios generales son aplicados para todas las personas jurídicas y naturales que han adquirido la calidad de OEA, algunos de estos son el reconocimiento como operadores seguros y confiables por parte de la autoridad aduanera, la reducción en el monto de las garantías globales y las capacitaciones constantes frente al desarrollo de sus actividades.

En conformidad al Decreto 1165, se establecen unos beneficios generales a los que acceden los usuarios que se acrediten como OEA, los cuales se presentan a continuación:

- Reconocimiento como un Operador seguro y confiable.
- Asignación de un oficial de operaciones por cada autoridad de control.
- Participación en las actividades de capacitación y en el congreso OEA por parte de las autoridades de control en temas de su competencia.
- Reducción del monto de garantías Globales (20%).
- No constituir garantías para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.
- Utilización de canales y mecanismos especiales para la realización de las operaciones de comercio exterior que se surtan ante las autoridades de control.
- Obtener atención preferencial en los controles aduaneros realizados o en los trámites manuales.
- Reducir las garantías (específicas o globales) para respaldar el cumplimiento de algunas de sus obligaciones aduaneras cuando sea exigible en un tipo de usuario aduanero que sea distinto a aquel con el que adquirió la autorización como Operador Económico Autorizado.
- Disminución del tiempo para la devolución de IVA. Los OEA responsables de IVA con derecho a devolución de la misma, pueden solicitar los saldos a favor sin esperar la presentación de la declaración de renta.



Los beneficios específicos sólo son otorgados a los exportadores o importadores una vez se ha adquirido la calidad antes mencionada para la actividad a desempeñar, estos se evidencian en la Tabla 4.

Tabla 4. Beneficios específicos exportadores-importadores OEA

<b>BENEFICIOS EXPORTADOR</b>	<b>BENEFICIOS IMPORTADOR</b>
<p>Disminución del número de reconocimientos, inspecciones físicas y documentales para las operaciones de exportación por parte de la DIAN y de la Policía Nacional.</p> <p>Utilización de canales y mecanismos especiales para la realización de las operaciones de comercio exterior que se surtan ante las autoridades de control.</p> <p>Actuación directa de exportadores como declarantes ante la DIAN en los regímenes de exportación y tránsito.</p> <p>Presentación para los exportadores de la Solicitud de Autorización de Embarque Global con cargues parciales.</p>	<p>Disminución de reconocimientos, inspecciones físicas y documentales por parte de la DIAN en importaciones.</p> <p>Utilización de procedimientos especiales y simplificados para el desarrollo de las diligencias de reconocimiento o de inspección.</p> <p>Actuación directa de importadores como declarantes ante la DIAN en los regímenes de importación.</p> <p>Reconocimiento de mercancías en los términos señalados en la legislación aduanera para importadores cuando actúen como declarantes y así lo requieran.</p>
<p>Presentar la solicitud de autorización de embarque en el lugar de embarque.</p>	<p>Consolidar el pago de los tributos aduaneros, intereses, sanciones y valor del rescate a que hubiere lugar en materia aduanera, cuando el importador actúe como declarante.</p>
<p>Inspección no intrusiva por parte de la Policía Nacional, para las operaciones de exportación. Sin perjuicio de la facultad de realizar inspección física.</p> <p>Utilización de procedimientos especiales y simplificados para el desarrollo de las diligencias de reconocimiento o de inspección, cuando estas se determinen como resultado de los sistemas de análisis de riesgos por parte de las autoridades de control.</p> <p>Inclusión de la autorización como OEA como una de las variables por considerar en el Sistema de Administración de Riesgos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para obtener mayor rapidez de respuesta en la evaluación de las solicitudes.</p> <p>Autorización para llevar a cabo la inspección de mercancías objeto de exportación ordenada por el ICA, en las instalaciones del exportador y depósito habilitado, cuando a ello hubiere lugar.</p> <p>El OEA exportador debe remitir un correo electrónico a la autoridad competente, solicitando el beneficio y el puerto al que va a movilizar la mercancía.</p> <p>Disminución del número de inspecciones físicas para las operaciones de exportación por parte del ICA y para las operaciones de exportación por parte del Invima.</p> <p>Realizar la inspección de mercancías objeto de exportación ordenada por el Invima en las instalaciones del exportador y depósito habilitado, cuando a ello hubiere lugar.</p>	<p>Utilización de canales y mecanismos especiales para la realización de las operaciones de comercio exterior que se surtan ante las autoridades de control.</p> <p>Inclusión de la autorización como OEA como una de las variables por considerar en el Sistema de Administración de Riesgos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para obtener mayor rapidez de respuesta en la evaluación de las solicitudes</p> <p>No presentar declaración aduanera anticipada en los casos en que esta sea obligatoria, para el tipo de usuario importador.</p> <p>Obtener atención preferencial en los controles aduaneros realizados o en los trámites manuales que adelante según el tipo de usuario que haya adquirido la autorización como OEA.</p> <p>No constituir garantías para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.</p> <p>Reembarcar las mercancías que, al momento de la intervención aduanera en el control previo y simultáneo, resulten diferentes a las negociadas y que llegaron al país por error del proveedor.</p> <p>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 DIAN, para el tipo de usuario importador.</p>

Los saldos a favor originados en la declaración del impuesto sobre las ventas por los excesos de impuesto descontable por diferencia de tarifa, podrán ser solicitados en devolución de manera bimestral.

Para efectos de la devolución, el OEA productor responsable del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 del Estatuto Tributario, la DIAN deberá devolver previas las compensaciones a que haya lugar dentro de los 30 días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.

Los saldos a favor originados en la declaración del impuesto sobre las ventas por los excesos de impuesto descontable por diferencia de tarifa podrán ser solicitados en devolución de manera bimestral.

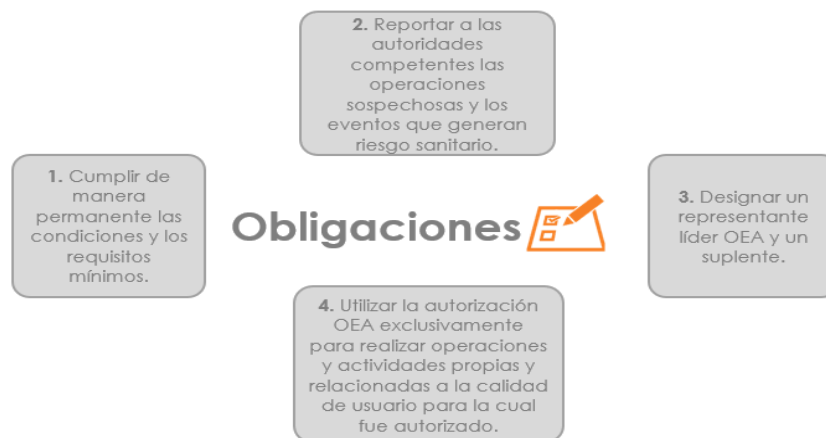
Para efectos de la devolución el OEA productor responsable del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 del Estatuto Tributario, la DIAN deberá devolver previas las compensaciones a que haya lugar dentro de los 30 días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de DIAN

### 3.1.2. Obligaciones del Operador Económico Autorizado

Las empresas que adquieran la calidad de OEA, bien sea como importadores o exportadores, deben cumplir con una serie de obligaciones establecidas por parte de la autoridad aduanera con el fin de generar confianza entre ellas. En el Gráfico 3 se detallan dichas obligaciones.

Gráfico 3. Obligaciones del OEA



Fuente: Elaboración propia con datos de Procolombia (2018)

### 3.1.3. Desventajas del Operador Económico Autorizado

Se presentan a continuación algunas de las desventajas asociadas a la certificación OEA:

1. Exigencia de varios requisitos para que las empresas se vinculen al programa OEA en Colombia, tanto para importadores, como exportadores, además de las condiciones previas para dicha certificación. (Resolución 15 de 2016, 2016)

2. Los operadores económicos autorizados que quieran adquirir la calidad para importación y exportación deberán presentar la certificación de dicho programa mínimos dos veces, una para exportadores y la segunda para importadores. (Bejarano, Contreras Erazo, & Naufal Pedraza, 2013)

3. A pesar de ser un programa al que los usuarios aduaneros se pueden adherir voluntariamente, la conservación de la certificación puede ser muy sensible ante algún incumplimiento que se pueda presentar dentro de las actividades que desarrollen las empresas en sus procesos de importación y exportación, lo cual podría ser un obstáculo para las mismas.

En general, son mayores los beneficios de certificarse como OEA: las empresas gozarán de un aumento de competitividad en los mercados internacionales debido a que cumplen con los niveles mínimos de seguridad para generar relaciones de confianza, generando además una mayor credibilidad frente a sus socios comerciales nacionales e internacionales (Báscones, 2008).

### **3.2. Autoridad Aduanera Colombiana, UAE DIAN**

Para hablar de Autoridad Aduanera se debe remitir en primera instancia a la definición que nos trae la normatividad vigente (Artículo 3, Decreto 1165 de 2019):

Autoridad aduanera. Es el funcionario público o dependencia oficial que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones, tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras.

De igual manera, (Núñez Rudas, 2017) define la autoridad aduanera como la entidad que vela por el cumplimiento y respeto de la normatividad aduanera frente al ingreso o salida de mercancías en el territorio nacional. Por su parte García, Pérez, Cabrera (2015) establece que: esta institución tiene la función de garantizar que las mercancías cumplan con cada uno de los lineamientos establecidos por la ley, para que puedan ser objeto de comercio exterior y así garantizar una apertura de mercados frente a todos los productos y servicios ofertados, además de su injerencia en temas un poco más diversos tales como resguardo ambiental, seguridad nacional y la competencia comercial.

Mencionado lo anterior, es necesario hacer énfasis al surgimiento de la autoridad aduanera (DIAN- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) la cual es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, constituida como Unidad Administrativa Especial a partir del Decreto 2117 de 1992, que nace de la fusión de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN) el 01 de junio de 1993, con el fin de desempeñar las siguientes funciones generales establecidas en el (Decreto 4840 de 2008):

- Administrar los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado.
- Dirigir y administrar la gestión aduanera y disponer de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación.

- Dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas.
- Controlar y vigilar las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean competencia de otra entidad y las actividades de las personas que ejerzan de manera profesional la compra y venta de divisas.
- Administrar y supervisar el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera.
- Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria.
- Administrar y controlar los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional.
- Compilar, actualizar y divulgar las normas sobre regímenes tributarios del orden nacional, aduanero, de comercio exterior en los asuntos de su competencia, y de control de cambios por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.

Finalmente, la entidad tiene como objetivo principal coadyuvar y garantizar la seguridad fiscal del Territorio Colombiano, buscar la protección del orden público económico del Estado, a través de la administración y el control al cumplimiento de obligaciones que pueden ser: tributarias, aduaneras o cambiarias, también tiene como objetivo la facilitación de operaciones de comercio exterior en base a tres pilares la equidad, transparencia y legalidad (MINHACIENDA, 2015).

### ***3.3. Usuarios aduaneros permanentes y altamente exportadores***

#### ***3.3.1. Usuarios Aduaneros Permanentes***

Esta calidad es la que mayor relevancia e importancia ha tenido para las empresas colombianas, en especial las que desarrollan procesos de importación, teniendo en cuentas sus beneficios aduaneros y operativos para las cargas que ingresan a Colombia. En Colombia “se entiende por Usuario Aduanero Permanente la persona jurídica que haya sido reconocida e inscrita como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en este Decreto” (Decreto 2685 de 1999).

De acuerdo al Artículo 33 del Decreto 2685 de 1999, las empresas que recibían esta calidad gozaban de beneficios como:

- a) Obtener el levante automático<sup>1</sup> de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de practicar la inspección aduanera cuando lo considere conveniente. En todo caso, el levante procederá cuando se hayan cumplido las obligaciones establecidas en las disposiciones que regulan la materia. (Decreto 2685 de 1999)
- b) 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 DIAN, 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 ésta efectúe. (Decreto 2685 de 1999)
- c) Acceder a los beneficios previstos en este decreto para los usuarios altamente exportadores, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para estos últimos usuarios. Para tal efecto, al momento de su reconocimiento e inscripción como usuario aduanero permanente o al momento de su renovación, el interesado deberá solicitar su reconocimiento e inscripción como usuario altamente exportador, acreditando los requisitos exigidos para el efecto. (Decreto 2685 de 1999)

### ***3.3.2. Usuarios Altamente Exportadores***

Al igual que los UAP, las empresas que obtenían la calidad de ALTEX gozaban de beneficios para el desarrollo de sus operaciones de comercio exterior, en especial para las de exportación, con el objetivo de incentivar la participación de los productos colombianos en el exterior. En la regulación colombiana “se entiende por usuario altamente exportador la persona jurídica que haya sido reconocida e inscrita como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en este decreto” (Decreto 2685 de 1999).

A los usuarios con esta calificación se les daban las siguientes prerrogativas, listadas en el Artículo 39 del Decreto 2685 de 1999:

- a) Presentar solicitud de autorización de embarque global<sup>2</sup> para efectuar cargues parciales de que trata el Artículo 272 del presente decreto. (Decreto 2685 de 1999)
- b) Eliminación de la inspección física aduanera, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda realizarla de manera aleatoria o selectiva cuando lo considere conveniente. (Decreto 2685 de 1999)
- c) Autorización global y permanente para realizar la inspección aduanera de las mercancías a exportar, cuando a ella hubiere lugar, en las instalaciones del usuario. (Decreto 2685 de 1999)

---

<sup>1</sup> Es un acto por el cual la DIAN autoriza a la empresa importadora retirar del puerto la mercancía, sin haber cancelado los tributos aduaneros que le correspondan; los cuales pagará en los 5 primeros días hábiles del mes siguiente a la importación.

<sup>2</sup> Es el hecho de solicitar una sola Solicitud de Autorización de Embarque (SAE) que cubra todas las operaciones, en caso realizar exportaciones parciales.

d) Constitución de la garantía global<sup>3</sup> a que se refiere el artículo 38 de este decreto, la que cobijará la totalidad de sus actuaciones realizadas en calidad de usuario altamente exportador ante la DIAN, sin que esta entidad pueda exigir otras garantías o pólizas, salvo lo relativo a las garantías en reemplazo de aprehensión o enajenación de mercancías que ésta efectúe. (Decreto 2685 de 1999)

e) Posibilidad de constituir garantía global bancaria o de compañía de seguros, con el fin de obtener dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, la devolución de saldos a favor del IVA por concepto de las exportaciones realizadas. (Decreto 2685 de 1999)

f) Posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial, en los términos previstos en este decreto.(Decreto 2685 de 1999)

### ***3.3.3. Desaparición de las calidades ALTEX y UAP***

Con el ánimo de centralizar los beneficios otorgados bajo las figuras ALTEX y UAP e impulsar la implementación del OEA en Colombia, con el artículo 766 del Decreto 1165 del 2019 la DIAN fijó una fecha límite para conservar las calidades de ALTEX Y UAP. Sin embargo, debido a la emergencia sanitaria decretada por el gobierno bajo la Resolución 385 del 2020 por causa de la pandemia del coronavirus Covid-19, la DIAN extendió el reconocimiento y prerrogativas a estos usuarios, a través del Decreto 436 del 19 de marzo del 2020. Esta vigencia se extenderá de manera automática mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria.

A continuación, se presenta el tratamiento para los usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores según el Decreto 1165 de 2019:

Los reconocimientos e inscripciones otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente. Decreto a los usuarios aduaneros permanentes y a los usuarios altamente exportadores, continuarán vigentes hasta el 22 de marzo de 2020, sin necesidad de trámite de homologación alguno, siempre y cuando se mantenga la vigencia, renovación y certificación de las garantías exigibles, en los términos previstos en el presente Decreto (Decreto 1165 de 2019).

Sin embargo, algunos importadores y exportadores, que tienen actualmente estas figuras, han sido seleccionados unilateralmente por la DIAN como Usuarios de Riesgo Bajo o Usuarios de Confianza, por lo que, a partir del año 2020, podrán acceder a algunos beneficios aduaneros que ya ostentaban, según este mismo decreto 1165 del 2019 (Lloreda, 2020).

### ***3.4. Usuarios de bajo riesgo o de confianza***

---

<sup>3</sup> Tramitar una sola vez este documento, de modo que cubra todas sus operaciones y no de deba presentar una por cada embarque.

Los importadores y exportadores deben contar con una valoración de riesgo bajo para su calificación como usuarios de confianza, la cual se obtiene a partir de un reconocimiento unilateral emitido por el sistema de gestión del riesgo de la DIAN. No obstante, la autoridad aduanera no solicita a los usuarios el cumplimiento de unos requisitos, sino que mediante acto administrativo determina cuáles empresas obtienen dicha calidad, principalmente aquellas que ya cuentan con la calidad de UAP y ALTEX (Decreto 390 de 2016).

Sin perjuicio de la facultad discrecional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para otorgar tratamientos especiales, los importadores, exportadores u operadores de comercio exterior podrán consultar a la entidad los criterios generales que dieron lugar al no reconocimiento. A partir de la respuesta, podrán aportar argumentos y pruebas para que se considere la posibilidad de acceder a la calificación de confianza (Decreto 390 de 2016).

Sin embargo, esta calificación otorgada por la DIAN ha sido cuestionada por generadores de carga a nivel nacional y diferentes agremiaciones, debido a que es una figura que no está reglamentada bajo ninguna norma y por ende no hay claridad de a quiénes y cómo se les otorgan las prerrogativas de levante automático y pago consolidado, al recibir la notificación como Usuario de Bajo Riesgo. La autoridad aduanera con base en el sistema de gestión del riesgo seleccionó a algunas empresas para obtener este reconocimiento y gozar de estos beneficios luego de la desaparición de las figuras UAP y ALTEX (Cano, 2019).

Teniendo en cuenta el cumplimiento de las prácticas a nivel mundial de facilitación e integración de las operaciones de Comercio Exterior, Colombia mediante el Decreto 3568 del 27 de septiembre de 2011, modificado por el Decreto 1894 del 22 de septiembre de 2015, reguló la figura de OEA y con base en esto las empresas voluntariamente pueden validar esta calificación con la DIAN.

Uno de los objetivos principales de la implementación del programa OEA en Colombia fue consolidar en una sola figura los principales beneficios aduaneros para los usuarios de comercio exterior, otorgados bajo las calidades de UAP y ALTEX, los cuales se reglamentaron bajo el Decreto 2685 de 1999 (Potdevin, 2018).

#### **4. Análisis y discusión**

De acuerdo a la información obtenida por medio de entrevistas a funcionarios DIAN, a marzo de 2020 existen 115 empresas generadoras de carga que han obtenido la certificación OEA, pero sólo 77 de ellas seguirán gozando de los beneficios más importantes que tenían los UAP y los ALTEX, teniendo en cuenta que esto solo aplicará para las empresas que cuenten en el 2020 con la certificación OEA Importador, por lo cual el impacto de la desaparición de estos beneficios es alto, tanto para ellos en calidad de autoridad aduanera como para las empresas que aún no son OEA. Esto debido a que aumentará el perfilamiento de inspecciones a las empresas que son ALTEX y UAP, y a la operatividad en transacciones financieras, con lo cual, podrían tener dificultades para hacer los pagos de impuestos consolidados.

Así mismo, aunque los entrevistados reconocen que puede ser difícil, resaltan que la notificación de la desaparición de estas dos figuras se hizo desde la expedición del Decreto

390 del 2016, por lo que las empresas tuvieron el suficiente tiempo para prepararse y presentar la solicitud para ser OEA. Adicionalmente, indican que se está presentando un incumplimiento en los tiempos que se tienen establecidos para autorizar a las empresas, debido a que con la desaparición de las figuras ALTEX y UAP, más empresas presentaron la solicitud para el programa OEA.

Por otra parte, los entrevistados (empleados de empresas ALTEX y UAP) expresaron su preocupación por la desaparición de estas dos figuras. Ninguna de estas empresas es OEA importador, por lo que en el 2020 estarían perdiendo todas las prerrogativas, lo que implica mayores costos e incremento en los tiempos de entrega. Adicionalmente, resaltaron su preocupación en cuanto a la capacidad que tiene la DIAN para atender a todas las empresas que no van a ostentar un trato especial, por lo que va a haber mayor perfilamiento para inspección de sus trámites internos y, según ellos, es evidente que en este momento la DIAN no tiene el personal suficiente para realizar estos procesos de una manera eficiente, lo cual fue corroborado por funcionarios de la DIAN que participaron en esta investigación.

En Colombia algunas empresas que son UAP y ALTEX no cumplen con todos los requisitos que exige la DIAN para certificarse como OEA, y tampoco recibieron notificación como Usuario de Bajo Riesgo o de Confianza, por lo que a partir del año 2020 cuando finalice la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional, independientemente del volumen de su operación o de la cantidad de transacciones de comercio exterior que realice (importaciones y exportaciones), van a perder las prerrogativas de las que gozaban, lo que implicará más tiempo de trámites aduaneros y portuarios y mayores sobre costos en sus movilizaciones desde y hacia el exterior.

Según lo reportan lo entrevistados, para algunas empresas en Colombia ha sido un reto certificarse como OEA debido a la cantidad de trámites y procedimientos que se deben cumplir. Aunque es algo voluntario y no tiene costo, las empresas deben realizar inversiones para adecuar sus instalaciones y garantizar la seguridad en sus operaciones de comercio exterior. Además, indican que a diferencia de las calidades UAP y ALTEX, las cuales se obtenían con el cumplimiento de un menor número de operaciones y transacciones al año, con la certificación OEA la DIAN exige el cumplimiento de mayores estándares con el objetivo de mitigar los riesgos en la cadena de suministro internacional.

De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, ser OEA implica menores inspecciones físicas intrusivas a la mercancía que las empresas importan o exportan. Es decir, habrá más levantes automáticos e inspecciones documentales que simbolizan un ahorro económico en las operaciones, debido a que las inspecciones físicas por parte de la entidad generan unos sobre costos no contemplados por las empresas como los gastos portuarios, los cuales se deben a que los contenedores se quedan mayor tiempo en puertos y aeropuertos incrementado los costos de bodegaje. Además, al certificarse como OEA se obtiene un mayor flujo de caja por pago consolidado en materia de importaciones. Las empresas generan el pago de impuestos a la autoridad aduanera de todas las operaciones que realizan durante el mes, los primeros cinco días del mes siguiente vencido.



Por tanto, al no obtener la certificación OEA las empresas que eran ALTEX y UAP se verían altamente afectadas debido a incrementos en costos que tendrán que asumir en sus operaciones de comercio exterior, ya sea para exportar o importar, dado el aumento de las inspecciones físicas, lo que significa un aumento en los sobrecostos portuarios no considerados dentro del presupuesto de las operaciones, implicando un mayor precio al consumidor final. Así mismo, se deberán pagar impuestos a la autoridad aduanera por cada una de las operaciones que realice la empresa, obteniéndose un menor flujo de caja que afectará a corto plazo la disponibilidad de recursos, lo cual genera un impacto negativo a las empresas.

De acuerdo a lo señalado en las entrevistas, obtener la certificación OEA les permite a las empresas conservar los beneficios que han percibido bajo las figuras ALTEX y UAP. De hecho, uno de los entrevistados manifestó que al certificarse como OEA importador obtendría unos beneficios similares al UAP, mientras que con la certificación OEA exportador obtendría una disminución en el perfilamiento de sus mercancías de exportación, de las cuales estima que un 60% deben ser sometidas a inspecciones físicas.

Otros entrevistados reiteraron que al obtener la certificación como OEA importador obtendrían más seguridad en la cadena de suministro, lo cual les permite nuevas relaciones comerciales con proveedores y clientes confiables, agilidad en los tiempos de las operaciones y no constituir pólizas de garantía. Cabe destacar que estos aspectos implican un beneficio operativo y económico para las empresas, puesto que al mejorar los tiempos de nacionalización de las mercancías tendrían una mayor facilitación en la disponibilidad de las mismas.

Uno de los entrevistados indicó que generalmente cuentan con un promedio de tiempo de nacionalización de entre tres y cuatro días, lo cual se podría reducir a dos días si sus cargas cuentan con levante automático, minimizando así los costos que se generan por bodegajes en puerto. Por consiguiente, la reducción en tiempos y la agilización de los trámites se traduce en una disminución de costos.

Así mismo, otro de los entrevistados señaló que cuando logren obtener la certificación como OEA la reducción en los tiempos y costos de sus operaciones será de un 30%, teniendo en cuenta que son UAP, mientras que las empresas que no son UAP ni ALTEX, y se certifiquen OEA, tendrán una disminución estimada del 60%-70%. Ahora bien, otra persona entrevistada señaló que tras la certificación como OEA aumentará a la agilidad en los tiempos de las operaciones al disminuir las inspecciones, y se ahorrarán tres días de operaciones.

Si bien es cierto que las empresas podrán verse beneficiadas con la obtención de la certificación OEA, es importante resaltar que también existen algunas desventajas, como mayor exigencia de los requisitos para que las empresas se vinculen al programa. Además, la conservación de la certificación puede ser muy sensible ante cualquier incumplimiento que se pueda presentar. Sin embargo, son mayores los beneficios que trae la certificación OEA y en esto coinciden las personas entrevistadas, al expresar que no ven ninguna desventaja, por el

contrario, aseguran estar comprometidas con el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones.

Con respecto a la dificultad en el cumplimiento de los requisitos, las respuestas de los entrevistados varían. Uno de ellos indicó que el cumplimiento de los requisitos se ha dado de forma fácil debido a que la empresa cuenta con un músculo financiero sólido que les ha permitido abarcar todos los procesos en pro de certificarse como OEA, mientras que otro afirmó que, aunque ya se encuentra certificado como OEA exportador, para certificarse OEA importador el proceso es más complejo y aún no lo ha logrado.

Cabe señalar que los entrevistados resaltan un incumplimiento en tiempos por parte de la DIAN. Manifiestan que aún no han tenido ningún acercamiento con la entidad, por una parte, por la falta de personal DIAN capacitado en OEA, por otra parte, por la congestión que se está generando por la cantidad de empresas que están presentando la solicitud OEA dado que las figuras UAP y ALTEX van a desaparecer. Por último, señalaron que la emergencia sanitaria ha provocado un retraso en los tiempos de los procesos ante la autoridad aduanera colombiana.

Para dos de los entrevistados los requisitos a cumplir han sido claros, aunque dispendiosos y rigurosos. No obstante, resaltan un buen manejo por parte de la autoridad aduanera. Por el contrario, otro entrevistado expresó que no hay claridad en los requisitos, y percibe que hay mucha subjetividad con los mismos, dado que

Si bien hay unos protocolos, unos procedimientos que cumplir, unas políticas, no hay claridad y todo queda muy subjetivo a los mismos funcionarios de la DIAN cuando hacen las visitas de acreditación. Algunas empresas con menos requisitos cumplidos ya están acreditadas, otras con mayores requisitos, mayores procedimientos, inversiones en infraestructura, en seguridad, etc., todavía no han sido acreditadas. Entonces hay mucho desconocimiento, tanto de nosotros como usuarios aduaneros como de los mismos funcionarios de la DIAN.

En general, los entrevistados muestran preocupación por la pérdida de beneficios en sus operaciones de comercio exterior bajo las figuras UAP y ALTEX, porque ello representa un incremento en su carga operativa, principalmente por el aumento en el perfilamiento de las mercancías tanto de importación como de exportación, así como por el pago de impuestos por cada operación, lo que implica una afectación al flujo de caja.

## **5. Conclusiones**

Las empresas que cuenten con la calidad de ALTEX o UAP perderán los beneficios en términos de comercio exterior en cuanto se decreta finalmente la desaparición de estas dos figuras. Si bien es cierto que existen empresas que están en proceso de certificación como OEA, las mismas no han logrado cumplir con los requisitos exigidos, bien sea porque la empresa debe realizar las debidas adaptaciones o porque la DIAN no cuenta con el personal para realizar las respectivas visitas a las empresas y validar el cumplimiento de los requisitos

y obligaciones, motivo por el cual no se están cumpliendo los tiempos estipulados en la estructura del programa.

Según el análisis presentado, los impactos negativos no solo recaerán sobre los usuarios de comercio exterior, sino también sobre la autoridad aduanera al incrementarse los perfilamientos de las mercancías y al aumentar el número de solicitudes de las empresas aspirantes a la certificación OEA, más las correspondientes visitas a realizar por parte de la entidad, lo cual se traduce en un problema en la normatividad aduanera colombiana al imponer la desaparición de las figuras UAP y ALTEX y la obligatoriedad a las empresas de certificarse como OEA, aun cuando no hay solidez en la estructuración de los procesos ni el debido acompañamiento a las empresas. En todo caso, debe recordarse que la DIAN mediante el Decreto 390 del 2016 anunció la finalización de las figuras UAP y ALTEX, por lo que las empresas tuvieron el tiempo suficiente para aplicar a la certificación OEA.

Teniendo en cuenta el impacto que puede causar tanto a las empresas colombianas como a la DIAN la desaparición de las figuras UAP y ALTEX, la autoridad aduanera podría examinar la conveniencia de esa desaparición en el año 2020, especialmente al considerar que no cuenta con el suficiente equipo humano para el desarrollo de inspecciones y el acompañamiento a las empresas aspirantes a certificarse OEA.

## **6. Limitantes de la investigación**

La principal limitante para el desarrollo de esta investigación fue la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional como consecuencia de la pandemia del Covid-19, puesto que hizo más difícil establecer contacto con las personas que se deseaba entrevistar, debido a que algunas de ellas salieron de su respectiva empresa, a otras les fue suspendido temporalmente su contrato laboral, y otras tuvieron dificultades en cuanto a movilidad y disponibilidad de tiempo.

Por otra parte, aunque la investigación fue soportada en la normatividad aduanera vigente y en la revisión de la literatura, la desaparición de las figuras UAP y ALTEX y la preparación de la autoridad aduanera frente a sus implicaciones no han sido ampliamente discutidas, por lo que se contó con información limitada acerca de estos aspectos.

## **7. Referencias**

- Acevedo Valencia, L., & Suárez Saldaña, J. E. (08 de Julio de 2015). Los operadores económicos autorizados en Colombia: ¿puede el modelo estandarizado de la Organización Mundial de Aduanas facilitar la inserción nacional en la realidad del comercio exterior mundial? (J. Castro Martínez, Ed.) *Revista Panorama*, 9(17), 124-131. doi:<http://dx.doi.org/10.15765/pnrm.v9i17.796>
- Bejarano, A. P., Contreras Erazo, D., & Naufal Pedraza, N. S. (2013). Análisis de las ventajas y desventajas del operador económico autorizado. Obtenido de <http://repositorio.esumer.edu.co/jspui/handle/esumer/1233>

- Cano García, J. D. (s.f.). *La breve historia de los usuarios de confianza*. Recuperado el 19 de Abril de 2020, de ANALDEX Asociación Nacional de Comercio Exterios: <https://www.analdex.org/2019/10/15/usuarios-de-confianza/>
- Cardona Betancur, L. C., Ceballos Uribe, A., & Arango Vásquez, L. (18 de Mayo de 2018). Implementación del Operador Económico Autorizado en América Latina y su incidencia en la cadena logística en Colombia. *Revista ESCENARIOS: empresa y territorio*, 7(9), 15-58. Obtenido de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57664272/V7N9-ARTICULO-01\\_-\\_prueba\\_4.pdf?1540915696=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DImplementacion\\_del\\_Operador\\_Economico\\_Au.pdf&Expires=1591778673&Signature=X18Q-Z~VgyP58tYfo1y0a8CeFZESnBAHXk5MMso8](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57664272/V7N9-ARTICULO-01_-_prueba_4.pdf?1540915696=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DImplementacion_del_Operador_Economico_Au.pdf&Expires=1591778673&Signature=X18Q-Z~VgyP58tYfo1y0a8CeFZESnBAHXk5MMso8)
- Castaño García, L. L., Gómez Arenas, N. A., & Jiménez Sepúlveda, D. (16 de Diciembre de 2016). Razones de la desaparición de los UAP y Altex en el Nuevo Estatuto Aduanero. *Revista ESCENARIOS: empresa y territorio*, 5(6), 141-168. Obtenido de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54427046/ESCENARIO\\_v5n6-\\_Articulo\\_6.pdf?1505342119=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRazones\\_de\\_la\\_desaparicion\\_de\\_los\\_UAP\\_y.pdf&Expires=1591778183&Signature=E3QYWVTV-3J4MSta0mnX104B8AcvvrMid6IQvVTdpX](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54427046/ESCENARIO_v5n6-_Articulo_6.pdf?1505342119=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRazones_de_la_desaparicion_de_los_UAP_y.pdf&Expires=1591778183&Signature=E3QYWVTV-3J4MSta0mnX104B8AcvvrMid6IQvVTdpX)
- Decreto 1165 de 2019. (02 de Julio de 2019). Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. *Diario oficial No. 51.002*.
- Decreto 1894 de 2015. (22 de Septiembre de 2015). Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto número 3568 de 2011. *Diario oficial No. 49.643*.
- Decreto 2685 de 1999. (30 de Diciembre de 1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera. *Diario Oficial No. 43.834*.
- Decreto 3568 de 2011. (27 de Septiembre de 2011). Por el cual se establece el Operador Económico Autorizado en Colombia. *Diario Oficial No. 48.205*.
- Decreto 390 de 2016. (07 de Marzo de 2016). Por el cual se establece la regulación aduanera. *Diario oficial No. 49.808*.
- Decreto 4048 de 2008. (22 de Octubre de 2008). Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. *Diario Oficial No. 47.150*.
- Delgado, I. C. (27 de Febrero de 2018). *Beneficios del operador económico autorizado*. Obtenido de Asuntos:legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/isabel-cristina-delgado-a-2603700/beneficios-del-operador-economico-autorizado-2603699>
- DIAN. (Abril de 2020). *Usuarios Autorizados OEA*. Obtenido de DIAN Por una Colombia más honesta: <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>
- DIAN. (s.f.). *Beneficios del Operador Económico Autorizado (OEA) Vigentes - GENERALES (para todos los OEA)*. Recuperado el 03 de Mayo de 2020, de DIAN Por una Colombia más honesta: [https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA\\_General.pdf](https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA_General.pdf)
- DIAN. (s.f.). *Beneficios del Operador Económico Autorizado (OEA) Vigentes - OEA Exportador*. Recuperado el 03 de Mayo de 2020, de DIAN Por una Colombia más honesta: <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA-Exportador.pdf>

- DIAN. (s.f.). *Beneficios del Operador Económico Autorizado (OEA) Vigentes - OEA Importador*. Recuperado el 03 de Mayo de 2020, de DIAN Por una Colombia más honesta:  
[https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA\\_Importador.pdf](https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA_Importador.pdf)
- DIAN. (s.f.). *La Entidad*. Recuperado el 11 de Marzo de 2020, de DIAN Por una Colombia más honesta: <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Presentacion.aspx>
- DIAN. (s.f.). *Presentación de la solicitud Autorización Operador Económico Autorizado en el SIE (Formato 020)*. Recuperado el 26 de Abril de 2020, de DIAN Por una Colombia más honesta:  
<https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/Presentaci%C3%B3n%20de%20la%20solicitud%20Autorizaci%C3%B3n%20Operador%20Econ%C3%B3mico%20Autorizado%20en%20el%20SIE%20Formato%20020.pdf>
- García García, M. d., Pérez Márquez, J. L., & Cabrera Rendón, J. C. (25 de Agosto de 2015). La simplificación administrativa frente a la certeza. Obtenido de <https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/05-A0218.pdf>
- Garza, M. (01 de Junio de 2020). *CTPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism*. Obtenido de U.S. Customs and Border Protection: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>
- Guadalupe Báscones, J. (2008). Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación. *Ius Et Veritas*, 18(37), 154-167. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12222/12788>
- Minsalud. (24 de Febrero de 2015). *Sobre DIAN*. Obtenido de Minsalud: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/aspectos-esenciales-dian-2015.pdf>
- Montoya, J., Rodríguez, G., & Merchán, L. (2007). IMPACTO DE ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN ENTRE DOS ACTORES DE UNA CADENA LOGÍSTICA EN LA PROGRAMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN. *Revista EIA*(8), 83-98. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-12372007000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-12372007000200008&lng=en&nrm=iso)
- Moreno Dávila, A. (06 de Abril de 2020). *Los OEA bajo el proyecto de reforma aduanera de la DIAN y su interrelación con los UAP y los ALTEX*. Obtenido de Legiscomex: <https://www.legiscomex.com/Documentos/colaborador-alfredo-moreno-oea>
- Núñez Rudas, I. (2017). Impacto de la nueva regulación aduanera. *Espacios*, 38(51), 14. Obtenido de <https://www.revistaespacios.com/a17v38n51/a17v38n51p14.pdf>
- Organización Mundial de Aduanas (OMA). (s.f.). *Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE) de la OMA*. Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de Trade Facilitation Implementation Guide: <http://tfig.unece.org/SP/contents/wco-safe.htm>
- Organización Mundial de Aduanas (OMA). (s.f.). *Operadores Económicos Autorizados (OEA)*. Recuperado el 24 de Abril de 2020, de Trade Facilitation Implementation Guide: <http://tfig.unece.org/SP/contents/authorized-economic-operators.htm>
- Pérez, G. (2013). La necesaria facilitación y seguridad de los procesos logísticos en América Latina y el Caribe. *Boletín FAL*(321). Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36143>
- Potdevin Stein, N. (23 de Octubre de 2018). *Algo de tranquilidad para el comercio exterior*. Obtenido de Asuntos:legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/nicolas-potdevin-stein-506616/algo-de-tranquilidad-para-el-comercio-exterior-2784817>

- ProColombia. (24 de Octubre de 2016). *Conozca los beneficios de ser Operador Económico Autorizado*. Obtenido de ProColombia: <https://procolombia.co/actualidad-internacional/agroindustria/conozca-los-beneficios-de-ser-operador-economico-autorizado>
- Quintana Fonnegra, L. (2016). Implementación del Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia. *Revista Mercatec*, 52. Obtenido de <http://repositorio.esumer.edu.co/jspui/handle/esumer/1892>
- Resolución 15 de 2016. (19 de Febrero de 2016). Por la cual se reglamenta el Operador Económico Autorizado. *Diario Oficial No. 49.791*.
- Resolución 67 de 2016. (21 de Octubre de 2016). Por la cual se adiciona la Resolución 000015 del 17 de febrero de 2016. *Diario Oficial No. 50.033*.
- Santamaría, I., & Ramírez, D. (28 de Enero de 2020). *Desaparición de las condiciones de UAP y ALTEX*. Obtenido de Lloreda Camacho & CO: <https://lloedacamacho.com/desaparicion-de-las-condiciones-de-uap-y-altex/>
- Vanegas Perez, J., & Ramirez Arias, J. (11 de Julio de 2017). Certificación del Operador económico Autorizado O.E.A. en la empresa ALICO S.A en Colombia. *Revista DSpace*. Obtenido de <http://dspace.tdea.edu.co/jspui/handle/tda/144>

## 9. Anexos

### Anexo 1. Batería de preguntas para el desarrollo de entrevistas

Preguntas
¿Es ALTEX o UAP y que requisitos han debido cumplir a lo largo de este tiempo para mantener la calificación?
¿Qué beneficios a nivel económico ha tenido la implementación de esta figura para sus operaciones?
¿Cómo considera que sería el impacto económico en sus operaciones de comercio exterior al perder la calidad de ALTEX o UAP?
¿Qué implicación tiene para ustedes perder el beneficio de pago consolidado?
¿Qué ventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
Para la empresa representa algún beneficio no presentar declaraciones anticipadas al convertirse en OEA?
¿Si no es OEA, cree que la DIAN ha sido claro con los requisitos establecidos para obtener esta certificación?
Si está en proceso de la certificación OEA, ¿Ha sido difícil cumplir con los requisitos que solicita la DIAN?
Si está en proceso de la certificación OEA, ¿La DIAN ha cumplido con los tiempos pactados para otorgar esta certificación?
¿Qué desventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
En caso de no certificarse como OEA, que limitaciones considera que se podrían presentar en sus operaciones de comercio exterior.
¿Qué validaciones o controles hacen para la selección de sus proveedores que intervienen en la cadena logística?
¿Qué desventajas representa para las operaciones de comercio exterior de la empresa la pérdida de las figuras UAP o ALTEX?
Como cree usted que mejorarían los tiempos y costos, en cuanto la empresa obtenga la certificación OEA.
Si aún no es OEA y perdiera los beneficios UAP y ALTEX, ¿cómo se vería afectada su operación en cuanto a tiempos, cuando la mercancía tenga selectividad física?
¿Cree que está lista la DIAN para eliminar los beneficios de ALTEX y UAP, específicamente en temas de personal, sistema y eficiencia en las inspecciones?
¿Qué impacto cree usted que pueda tener la pérdida de estos beneficios de ALTEX y UAP para las empresas en Colombia?

¿Cree usted que la certificación OEA se está implementando de una buena manera en Colombia?
¿Cuál es su percepción sobre los usuarios de bajo riesgo con la entrada de la reglamentación OEA?

## Anexo 2. Subcategorías y preguntas orientadoras de la investigación

Objetivos Específicos	Subcategorías	Preguntas
<b>Impactos Económicos</b>	Pérdida de beneficios económicos	¿Es ALTEX o UAP y que requisitos han debido cumplir a lo largo de este tiempo para mantener la calificación?
		¿Qué beneficios a nivel económico ha tenido la implementación de esta figura para sus operaciones?
	Sobrecosto por inspecciones	¿Cómo considera que sería el impacto económico en sus operaciones de comercio exterior al perder la calidad de ALTEX o UAP?
	Aranceles	¿Qué implicación tiene para ustedes perder el beneficio de pago consolidado?
<b>Impactos Operativos</b>	Requisitos para la certificación	¿Qué ventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
		¿Para la empresa representa algún beneficio no presentar declaraciones anticipadas al convertirse en OEA?
		¿Si no es OEA, cree que la DIAN ha sido claro con los requisitos establecidos para obtener esta certificación?
		Si está en proceso de la certificación OEA, ¿ha sido difícil cumplir con los requisitos que solicita la DIAN?
		Si está en proceso de la certificación OEA, ¿la DIAN ha cumplido con los tiempos pactados para otorgar esta certificación?
		¿Qué desventajas traería para la empresa obtener la certificación OEA?
		En caso de no certificarse como OEA, ¿qué limitaciones considera que se podrían presentar en sus operaciones de comercio exterior?

	Proveedores	¿Qué validaciones o controles hacen para la selección de sus proveedores que intervienen en la cadena logística?
	Agilidad en las operaciones	¿Qué desventajas representa para las operaciones de comercio exterior de la empresa la pérdida de las figuras UAP o ALTEX?
		¿Cómo cree usted que mejorarían los tiempos y costos, en cuanto la empresa obtenga la certificación OEA?
Tiempo en inspecciones	Si aún no es OEA y perdiera los beneficios UAP y ALTEX, ¿cómo se vería afectada su operación en cuanto a tiempos, cuando la mercancía tenga selectividad física?	
<b>Incidencia Autoridad Aduanera</b>	Inspecciones	¿Cree que está lista la DIAN para eliminar los beneficios de ALTEX y UAP, específicamente en temas de personal, sistema y eficiencia en las inspecciones?
	Operaciones	¿Qué impacto cree usted que pueda tener la pérdida de estos beneficios de ALTEX y UAP para las empresas en Colombia?
	Trámites	¿Cree usted que la certificación OEA se está implementando de una buena manera en Colombia?
	Normatividad Aduanera	¿Cuál es su percepción sobre los usuarios de bajo riesgo con la entrada de la reglamentación OEA?