El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en éste ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura, a la vez que cedo los derechos de publicación a la Universidad de Los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee. Asimismo, no podré disponer del contenido de la presente investigación a menos que eleve por escrito el requerimiento para su evaluación a la Comisión Permanente de la Universidad de Los Hemisferios.

Santiago Castillo Aguayo

UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

"REQUISITOS LEGALES PARA LA CALIFICACIÓN DE OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS EN EL RÉGIMEN ADUANERO ECUATORIANO"

TRABAJO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR: SANTIAGO CASTILLO AGUAYO

TUTOR: DR. ABELARDO POSSO SERRANO

QUITO, 2014

Índice

TABLA DE ABREVIATURAS 4
ABSTRACT 5
INTRODUCCION 6
LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS OMA Y EL MARCO SAFE 9
OPERADOR ECONOMICO AUTORIZADO OEA 26
APLICACIÓN DEL MARCO SAFE EN EL ECUADOR 34
ANALISIS DEL ARTÍCULO 231 DEL COPCI 35
ANALISIS DE LOS ARTICULOS 267, 268 Y 269 DEL REGLAMENTO AL COPCI 38
REQUISITOS PARA CALIFICARSE COMO OEA 40
BENEFICIOS DE LOS OPERADORES ECONOMICOS AUTORIZADOS 44
CONCLUSIONES 46
BIBLIOGRAFÍA 48

Tabla de Abreviaturas

GAAT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OEA	Operador Económico Autorizado
OCDE	Organización de cooperación y de desarrollo económicos
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
SRI	Servicio de Rentas Internas
SENAE	Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado

ABSTRACT

The World Customs Organization (WCO) created the SAFE framework of standards in order to improve the quality of the service provided by the Custom Administration of each country. The SAFE framework of standards established the concept of Authorized Economic Operator (AEO), which is a certification that every customs operator can achieve for its high quality work. Ecuador is a member of the WCO, therefore is obligated to have AEOs, nonetheless it has failed so far to establish the requirements by law or regalement. Instead, Ecuador has given this prerogative to Customs Administration which ends with the implicit concept of security that AEOs provide.

RESUMEN

La Organización Mundial de Comercio creó el Marco Normativo Safe con el fin de mejorar la calidad del servicio provisto por las Administraciones Aduaneras de los países miembros. El Marco SAFE estableció la figura del Operador Económico Autorizado, que es una certificación de calidad para los operadores de comercio exterior. Ecuador, como miembro de la OMC tiene la obligación de acoger los parámetros del Marco SAFE, sin embargo, no ha establecido los requisitos para la calificación de OEAs en la ley ni en el reglamento de Aduanas. En lugar de eso, se ha conferido esta capacidad a la Administración Aduanera con lo cual se pierde la naturaleza del OEA que debería ser una garantía de seguridad.

INTRODUCCION

El ser humano ha tenido a lo largo de la historia la necesidad de llevar a cabo actividades comerciales para poder subsistir. Con el desarrollo de las civilizaciones y el aparecimiento de mejores medios de transporte y comunicación se hizo posible la comercialización de productos entre ellas. Debido a estas relaciones comerciales entre civilizaciones, y posteriormente entre países, se presentó la necesidad de un control sobre las actividades de comercio, razón por la cual se crearon los impuestos aduaneros y por ende la administración tributaria aduanera.Estas administraciones aduaneras tenían como único fin controlar la recaudación de impuestos al comercio exterior (aranceles) y de registrar la cantidad de productos que ingresaban al país importador con el fin de poder mantener un control de su balanza comercial.

El comercio exterior en la actualidad ha tomado más importancia debido a los procesos de globalización que se vienen desarrollando en el mundo por lo que es necesario buscar la forma de agilitar la gestión de la administración aduanera, porque ya no tienen como único fin recaudar los aranceles sino que tienen la obligación de ser facilitadoras del comercio exterior y de controlar temas como propiedad intelectual, registros sanitarios, cupos, entre otros aspectos. Como respuesta a esa realidad se creó el Tratado General de Aranceles y Comercio GATT (por sus siglas en inglés),elquefue el origen de la actual Organización Mundial de Comercio OMC, siendo la OMC la encargada de manejar acuerdos comerciales entre países, diferencias comerciales, tratados de libre comercio, es decir, es la que brinda las políticas generales del comercio exterior en el mundo.

Además, se creó la Organización Mundial de Aduanas OMA, que es la encargada de traducir los tratados comerciales y las políticas de comercio exterior al ámbito aduanero evitando generar trámites y procesos engorrosos que tiendan a perjudicar los acuerdos

comerciales obtenidos entre países y que así las administraciones aduaneras puedan ser facilitadoras del comercio exterior.

El Ecuador a partir del 16 de diciembre de 1997 es miembro de la Organización Mundial de Aduanas OMA, lo que genera la obligación para nuestro país de aplicarlas normas, procedimientos, uso de tecnología, reglamentos que esta organización internacional ha creado e implementado paracada uno de los países miembros.

En el año 2007 la OMA adoptó el Marco Normativo SAFE, con el cual se pone más énfasis en la cooperación y participación conjunta entre el Estado y las empresas privadas y como resultado, se adopta el concepto de Operadores Económicos Autorizados OEA. Este marco regula su alcance, sus objetivos y la forma en la que debe aplicarse este nuevo concepto en los procedimientos aduaneros alrededor del mundo.A partir de entonces, las administraciones aduaneras de más de 50 países han implementado las disposiciones de la OMA para alcanzar con éxito la calificación de OEA y han conseguido los objetivos y ventajas planteados por este organismo.

En el Ecuador, el 29 de diciembre del 2010 se publicó en el registro oficial el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones cuyo libro quinto "De la competitividad sistémica y de la facilitación aduanera", específicamente en el art. 231 se refiere a los operadores económicos autorizados en los siguientes términos "(…) Para ser calificado como un Operador Económico Autorizado OEA deberá cumplir con los requisitos previstos en el reglamento a este código (…)".

Con fecha 19 de mayo de 2011 se expidió el Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el comercio, del libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual en su artículo 267 determina: "Art. 267.- Para la calificación de los Operadores Económicos Autorizados, se debe cumplir con los requisitos establecidos por la administración aduanera."

Actualmente,la administración aduanera ecuatoriana no ha definido los requisitos que deben cumplir los operadores de comercio exterior para poder ser considerados como un OEA y de esta forma cumplir con lo establecido por la OMA y así poder acogerse a las

ventajas que tienen las empresas que han logrado ser un OEA, lo cual le quita competitividad al país en lo que se refiere a eficiencia en el comercio exterior.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS OMA Y EL MARCO SAFE

La Organización Mundial de Aduanas OMA es una organización internacional que se encarga de regular el manejo aduanero que se produce por el comercio entre países, buscando la facilitación del comercio exterior entre países sin descuidar la seguridad de estas relaciones comerciales.

1. Reseña histórica de la OMA:

A continuación se detalla una breve reseña histórica de su creación:

> *"La Organización Mundial de Aduanas OMA se crea en el año 1947, cuando 13 países europeos que formaban parte del Comité de Cooperación Económica Europea, deciden crear un grupo de estudio con el fin de buscar uniones aduaneras dentro de este continente para poder beneficiarse de lo establecido en el Tratado General sobre aranceles y comercio GATT.*
>
> *En 1948, el Grupo de estudio creó dos comités, uno económico y el otro aduanero. El comité económico fue el predecesor de la Organización de cooperación y de desarrollo económicos (OCDE), y el comité aduanero pasó a ser el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).*
>
> *En 1952, entró en vigor la Convención que establece formalmente el CCA. La sesión inaugural del Consejo, órgano rector del CCA, fue celebrada en Bruselas, el 26 de enero de 1953. Representantes de diecisiete países europeos asistieron a la primera sesión del CCA.*
>
> *Después de haber aumentado el número de Miembros, en 1994 el Consejo adoptó el nombre oficial de Organización Mundial de Aduanas a fin de reflejar con mayor claridad su transición hacia una institución intergubernamental de vocación mundial. Es actualmente la voz de 179 administraciones Miembros que operan en todos los continentes y representan todas las etapas del desarrollo económico. Hoy en día, los Miembros de la OMA son responsables de la administración de más del 98% de la totalidad del comercio internacional".*(ADUANAS CHILE)

2. Objetivos de la OMA

Como vimos antes la OMA se crea con el fin de poder aplicar los beneficios que se suscribieron en el GATT, traspasados actualmentea la Organización mundial de Comercio OMC,por lo que se establecen los siguientes objetivos:

- Mejorar los procedimientos aduaneros de desaduanización de mercaderías para cada uno de los países miembros pretendiendo que estos sean eficientes y que brinden seguridad en la aplicación.
- Estandarizar los procedimientos aduaneros mejorados a cada uno de sus miembros.
- Definir el nuevo rol de las administraciones aduanera en el mundo, tomando en cuenta que ya no son meros entes recaudadores de impuestos sino que además deben controlar temas como: narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, lavado de dinero, propiedad intelectual, sin dejar de lado la seguridad internacional para evitar actos de terrorismo.
- Utilizar al máximo las tecnologías de información para facilitar los procesos aduaneros y tener más control sobre los mismos.

3. Miembros de la OMA

La OMA se compone de 179 países miembros que representan el 98% del comercio mundial[1].

4. Organización de la OMA

La OMA es una organización internacional conformada por países miembros, que tienen un delegado para representar a cada país ante este organismo. La organización de la OMA se detalla en el "Convenio para establecer un consejo de cooperación aduanera" y se desarrolla de la siguiente manera:

[1]En el ANEXO 1 se encuentra la lista de países miembros y la fecha desde la cual son parte de la OMA

Recuerdo haber ya corregido aquel concejo, con “c”, puesto que único que así se escribe es el municipal, todos los otros consejos con con “s”

La OMA tiene un consejo que es el órgano máximo de este organismo, en el cual cada país miembro tiene un representante. Este representante cuenta con voz y voto para poder opinar en cada reunióny además para poder votar a favor o en contra de las decisiones que se van a toma y se contabiliza como un voto por país.

El consejo se apoya de una comisión política y financiera para tratar temas propios de la organización interna de la OMA como presupuesto, auditorias, aportes anuales de cada país miembro. También tiene una comisión técnica permanente, una secretaria y una comisión informática que son los soportes operativos y de funcionamiento.

De acuerdo al “Convenio para establecer un consejo de cooperación aduanera”, la OMA debe reunirse mínimo dos veces por año. En la actualidad las reuniones se hacen en conjunto, es decir, se hace una sola reunión anual que dura alrededor de tres días y que cumple el requisito de que el consejo se reúna dos veces por año.

Se considera que el consejo tiene quórum solo con una mayoría simple de los representantes de los países, las decisiones se toman con no menos de los dos tercios de los miembros presentes, salvo en los casos que se tratan temas de “Procedimiento aduanero” para lo cual deben estar a favor los dos tercios de todos los miembros.

El consejo debe nombrar anualmente a un presidente que es elegido entre los miembros de la reunión anual, se lo elije con dos tercios de los asistentesy es quien dirige las reuniones.También se deben escoger a dos vicepresidentes, quienes duran en su cargo un año hasta la siguiente reunión anual.

Además, la OMA tiene diferentes comités que estudian y analizan diferentes temas aduaneros y son los siguientes:

Comité Técnico Permanente, incluyendo el Subcomité informático.

- Comité de Lucha contra el Fraude.

- Comité del sistema Armonizado, incluyendo el Subcomité de Revisión del sistema Armonizado y el Subcomité Científico.
- Comité Técnico de Valoración en Aduanas.
- Comité Técnico sobre Reglas de Origen.

Estos comités son los que analizan los temas que van a ser tratados en las reuniones de Consejo, preparan informes, borradores de las decisiones que se van a tomar y hacen un análisis de los posibles cambios y mejoras que se van a dar en las administraciones aduaneras. Estos comités tienen la obligación de analizar los tratados y resoluciones que emita la OMC para su futura aplicación desde el punto de vista aduanero en cada país. También deben estudiar y analizar las formas para crear administraciones aduaneras más seguras y facilitadoras del comercio.

La OMA se compone en su parte de administrativa de un secretaria general que está ubicada en Bruselas y que es la encargada de dar el soporte necesario a cada uno de los países miembros en la aplicación de los convenios aceptados por el consejo y además es la responsable de solventar dudas sobre cualquier tema aduanero que se trató o que se decidió en las reuniones del consejo.Además, es la encomendada de organizar la logística, los temas a tratarse, los cronogramas, de cada una de las reuniones anuales del consejo y es la encargada de dar todo el soporte técnico y administrativo en las reuniones.

La secretaria tiene alrededor de 150 funcionarios de más de 45 países, los cuales son especialistas en las diferentes ramas de la administración aduanera. Los idiomas oficiales de la OMA son el inglés y el francés.

La OMA se financia con el aporte anual de cada país miembro, pero para cada reunión del consejo cada delegación es responsable de costearse su viaje, por lo que debe pagar su transporte y su alojamiento por los días que dure la reunión.

6. Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial- Marco SAFE

A partir del año 2001, debido a los ataques terroristas registrados alrededor del mundo, la OMA se vio en la obligación de crear medios y métodos más seguros para regular el

comercio entre países, con lo cual pretendió evitar que el comercio entre países sea una forma de contrabandear armas y de traficar personas que puedan ocasionar futuros ataques terroristas por lo cual empezó a analizar la forma de asegurar la cadena logística del proceso de importación y exportación de los países miembros.

El impacto de los atentados terroristas fue tan grande que la OMA inmediatamente implemento convenios para enfrentar estos problemas como: Seguridad y Facilitación de la Cadena Logística Internacional" junio del 2002 y "Seguridad Mundial y Medidas de Facilitación con respecto a la Cadena Logística" junio del 2004.

Estos convenios como podemos apreciar por su nombre buscaban la forma de controlar la cadena logística, ya que una de las formas más obvias de controlar el comercio mundial era realizar inspecciones físicas a cada uno de los contenedores, cajas, bultos que se transportaran por cualquier medio de transporte entre países, pero con el problema de quese trataba de un proceso largo, costoso y que tomaría mucho tiempo, por lo cual no era una buena medida de control.

Hasta que finalmente la reunión del consejo de junio del 2005 se adoptó por unanimidad el Marco SAFE con el objetivo de ofrecer más seguridad a la cadena logística, facilitar el comercio y mejorar las recaudaciones aduaneras en cada país.

El enfoque general con el que fue creado el Marco SAFE fue de aprovechar las atribuciones que tienen las administraciones aduaneras en sus países para poder controlar las exportaciones o importaciones ya sea a través de inspecciones físicas de mercaderías o de permitir o rechazar el ingreso o egreso de alguna mercadería de un territorio aduanero determinado. Por ello busca crear un marco legal aduanero internacional que no vaya en contra de las regulaciones intergubernamentales para su fácil aplicación.

7. Objetivos del Marco SAFE

El Marco tiene por finalidad:

- Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad;

- Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte;
- Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI;
- Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo;
- Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas;
- Promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales.

8. Elementos básicos del Marco SAFE

El Marco SAFE consta de cuatro elementos.

1. *A*rmoniza losrequisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior,al exterior o que están en tránsito.
2. *C*ada país que adopte el Marco SAFE secompromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de laseguridad.
3. *E*stipula que, a pedido del país de destino, la AdministraciónAduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de lacarga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos dedetección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación.
4. *D*efine los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresasque cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen lasmejores prácticas.

9. Los dos pilares del Marco SAFE

El Marco SAFE, sebasa en dos pilares:

1. Asociación Aduanas-Aduanas y
2. AsociaciónAduanas-Empresas.

La estrategia de pilares ayuda a la creación de normas, las mismas que pueden ser fáciles de comprender y rápidas de aplicar ya que son normas que están enfocadas en un sujeto especifico del comercio exterior ya sea empresa privada o aduana.

10. Beneficios

El Marco SAFE es un conjunto de normas que pretende generar una serie de beneficios para cada uno de los actores del comercio exterior como:

- Países/Gobiernos, estos actores se beneficiaran de un comercio exterior más fácil y más seguro, lo que permitirá un crecimiento y desarrollo económico y mejoras en las recaudaciones aduaneras.
- Aduanas, les permite crear acuerdos con aduanas de otros países, lo cual permitirá el intercambio de información de manera más precisa y rápida para poder usarla en sus procesos de análisis de riesgo con lo cual se reducen los costos y tiempos en los procesos de nacionalización de mercancías. Estos acuerdos también permiten a las administraciones aduaneras solicitar un tipo de colaboración específica, en una carga determinada para un país solicitante, es decir, un país puede solicitar a otro una inspección física de la mercadería en el país de origen.
- Empresas, al buscar procesos rápidos y efectivos las empresas ahorrarán costos en sus procesos de exportación e importación, además se crea la figura de Operador Económico Autorizado OEA definida como: "*una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que esta hubiera autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los OMA incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos.*"

PILAR 1: ASOCIACION ADUANAS-ADUANAS:

El pilar 1 es el que analiza las relaciones de cooperación que deben existir entre las administraciones aduaneras de los diferentes países que interviene en el flujo comercial y logístico del comercio internacional de mercaderías con el objetivo de que estas operaciones sean usadas para actos de terrorismo, narcotráfico, contrabando, etc.

El objetivo de esta cooperación es que exista un mayor cruce de información entre las administraciones aduaneras para lo cual necesitan tener sistemas informáticos los suficientemente sólidos y desarrollados que permitan tener un buen control de las mercaderías que ingresan y salen de cada país, siendo muy importante que estos sistemas informáticos puedan hacer el debido análisis de riesgo de cada declaración aduanera para evitar hacer controles intrusivos que demoren el tránsito de las mercaderías. Los controles que se realicen deberán ser en su mayoría por medio de instrumentos de alta tecnología como las maquinas de rayos X, detectores de radiación, entre otros.

Además, es muy importante que estos sistemas informáticos deben tener sistemas de mensajerías fáciles de comprender entre cada administración aduanera que facilite el cruce de información y agilite la comunicación entre países.

Este pilar se fundamenta en 10 normas que se detallan a continuación:

Norma 1: Gestión Integrada de la Cadena Logística

La gestión integrada de la cadena logística permite tener un adecuado control electrónico, físico, documental, de los exportadores y de los medios de transporte que van a intervenir en el proceso de comercio exterior, para lo cual es necesario que las administraciones aduaneras tengan la debida *autoridad legal*[2] para solicitar al exportador y al transportista que presente la información electrónica requerida para hacer el debido análisis de riesgo en el país de origen, con lo cual se facilita el proceso de nacionalización de mercadería en el país de destino. Esta solicitud de información está basada en el control aduanero que se define en Convenio de Kyoto, mediante la cual todos los medios de transporte están sujetos a este control.

En el análisis de riesgo las administraciones aduaneras deben analizar factores como: origen de su información, forma de procesar la información, sistemas informáticos que se

[2] Término utilizado en el Marco SAFE para referirse al atributo de la Administración aduanera para aplicar el modelo que se desarrolla en este Marco

van a usar para dicho análisis, con el fin de poder crear los diferentes perfiles de riesgo de cada miembro de la cadena logística que intervienen en el proceso de comercio exterior.

Los controles que se realicen en los países de origen pueden ser de cualquier tipo en las localidades portuarias hasta antes de que se cargue el contenedor al barco para evitar que se entorpezca el proceso logístico, una vez que la carga esta lista para ser cargada se colocaran los precintos necesarios para asegurar el transporte de la mercadería y el exportador o su agente deberán transmitir electrónicamente una declaración de exportación a la administración aduanera, de igual manera el exportador deberá informar al transportista que esta declaración ya ha sido presentada en aduana, esta declaración de exportación contendrá la siguiente información:

- Exportador
- Consignador (si es diferente al exportador)
- Trasportista
- Importador
- Consignatario
- Parte a notificar (en destino)
- Dirección de entrega (si es diferente a la del importador y el consignatario)
- País o países de la ruta del medio de transporte
- Código arancelario
- Descripción de la mercadería
- El Código de Identificación de Mercaderías Peligrosas de las Naciones Unidas (UNDG)
- Identificación del tipo de embalajes
- Cantidad de bultos
- Peso bruto total
- Número de identificación del equipo de trasporte (contenedor)
- Numero del precinto (candados)
- Monto de la factura
- Numero de referencia única de envió

También se debe presentar una declaración de la carga, la misma que contendrá la siguiente información y se debe presentar antes de cargar el contenedor en el barco en la aduana de origen y en la aduana de destino antes de la llegada del medio de transporte:

- Lugar de carga
- Identificación del transportista
- Identificación del contenedor (en caso se usar contenedor)
- Numero del precinto del contenedor
- Identificación de los medios de transporte que cruzan la frontera del territorio aduanero
- Nacionalidad de los medios de transporte
- Forma de pago de los gastos de transporte
- Oficina aduanera de salida
- Primer puerto de llegada
- Países de la ruta
- Breve descripción de la carga
- Numero de referencia única de envió

Con esta información recopilada por el país de origen, las administraciones aduaneras tienen la posibilidad de intercambiar esta información entre ellas, lo cual facilitaría la labor de análisis de riesgo ya que solo se deben procesar estos datos y determinar el nivel de riesgo de las mercaderías.

Los plazos de la presentación de esta información se deben determinar en cada país, pero la OMA presenta los siguientes plazos como referencia:

- "Trasporte marítimo:
    - Carga en contenedores: 24 horas antes de realizar la carga en el puerto de salida.
    - Carga en grandes cantidades/fraccionada: 24 horas antes de llegar al primer puerto en el país de destino.
- Transporte aéreo
    - Vuelos de recorrido corto: cuando despegue el avión.
    - Vuelos de recorrido largo: 4 horas antes de llegar al primer aeropuerto en el país de destino.
- Trasporte ferroviario
    - 2 horas antes de llegar al primer puerto en el país de destino.

- Trasporte terrestre
    - 1 hora antes de llegar al primer puerto en el país de destino" (Organización Mundial de Aduanas, 2007, pág. 21).

Para que esta información sea útil se debe utilizar el Modelo de Datos de la OMA, con lo cual se asegura que todas las administraciones aduaneras van a trabajar o van a tener la información recopilada de la misma manera, lo que facilitara su procesamiento en cada país que requiera de dicha información.

Es necesario que se cree en cada país un centro de recopilación de datos de todos los entes relacionados con el comercio exterior, el cual se llamara ventanilla única.

El control fronterizo es esencial en la asociación aduanas-aduanas, por lo que los países deben crear convenios que facilite este tipo de controles para poder dinamizar el comercio en las zonas fronterizas pero sin dejar de lado los controles necesarios.

Norma 2: Autoridad para inspeccionar la carga

Toda carga que transite, ingrese, salga, haga transbordo en un territorio aduanero determinada puede ser inspeccionada por la administración aduanera de dicho territorio.

Norma 3: Tecnología moderna en los equipos de inspección

Las inspecciones deben hacerse ya no de manera intrusiva, para lo cual deben utilizarse equipos de alta tecnología para poder facilitar el comercio y que los controles no sean un problema en la cadena logística que demore el tráfico de las mercaderías durante los controles aduaneros.

Norma 4: Sistemas de análisis de riesgo

El análisis de riesgo se define de la siguiente manera: "la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas de control que ofrecen a las Aduanas la información necesaria para controlar los movimientos o envíos que presentan un riesgo" (Organización Mundial de Aduanas, 2007, pág. 24).

Las administraciones aduaneras deben utilizar sistemas informáticos que recopilen la mayor cantidad de información de las operaciones aduaneras y deben estar diseñados para hacer un análisis de riesgo, para evaluar riesgos y para demostrar el criterio de selección de riesgos con el fin de hacer controles intrusivos o controles físicos a las mercaderías consideradas de alto riesgo.

Norma 5: Cargas o contenedores de alto riesgo

Las cargas o contenedores consideras de alto riesgo son las que en el sistema de análisis de riesgo fueron determinadas con tal. Esto puede ser debido a varios factores como la falta de información en alguna declaración, la inconsistencia en los datos de las declaraciones, la falta de cumplimiento de la ruta detallada en la declaración, etc. Una vez determinado el riesgo en una mercadería o contenedor, la administración aduanera es la encargada de definir el proceso a seguirse con las mismas.

Norma 6: Información electrónica previa

Las administraciones aduaneras deben definir el tiempo requerido por parte de los operadores de comercio exterior para que transmitan la información necesaria antes del arribo de las mercaderías para poder realizar el respectivo análisis de riesgo.

Por lo cual es indispensable que los sistemas informáticos de las administraciones aduaneras desarrollen sus sistemas basados en los requerimientos de mensajería de la OMA, con el fin de que todos los países manejen los mismos códigos para poder entender la información proveniente de otros países.

Además, estos sistemas informáticos deben contar con las seguridades respectivas para evitar que la información sea pirateada, copiada, borrada, etc. de sus bases de datos. También deben contar con un sistema de firma digital para asegurar la veracidad de la información que recibe el sistema aduanero y que se pueda realizar un análisis de riesgo confiable.

Esta información que reposa en las administraciones aduaneras debe mantener el carácter de confidencialidad y segura para la seguridad de los operadores de comercio exterior.

Norma 7: Selección y comunicación

La norma 7 que trata sobre selección y comunicación se basa también en el desarrollo del sistema informático que facilite los criterios de selección de mercaderías riesgosas y cómo se debe comunicar esta información hacia la administración aduanera del país que procesa la información o hacia un tercer país que requiere esta información.

La OMA ha establecido cinco grupos de indicadores de riesgo, con lo cual estandariza que se debe buscar en la gestión de riesgo ya quienes debe ir dirigida esta gestión:

- medio de transporte;
- protección impositiva;
- drogas y precursores;

- seguridad;
- otras prohibiciones y restricciones.

También definió los indicadores que establecen los criterios de selección para detectar delitos aduaneros:

- Manifiestos de transportistas;
- Identificación de países de alto riesgo;
- Mercaderías y transportes que puedan indicar condiciones de alto riesgo;
- Mercaderías de alto riesgo utilizadas para el ocultamiento;
- Lista de mercaderías peligrosas que pueden utilizarse en un ataque terrorista; (Organización Mundial de Aduanas, 2007, pág. 29)

Norma 8: Evaluación del rendimiento

Las administraciones aduaneras tienen la responsabilidad de evaluar su desempeño para saber si sus sistemas informáticos, sistemas de riesgo, están dando buenos resultados, lo cual se medirá llevando las estadísticas respectivas que se han dado por la aplicación de estos sistemas y además se debe medir el tiempo de despacho, ya que lo que se pretende es que sea una aduana segura, recaudadora pero sobre todo facilitadora del comercio exterior, para lo cual se analizaran las siguientes variables:

- la cantidad de envíos revisados,
- el subconjunto de envíos de alto riesgo,
- los controles realizados a envíos de alto riesgo,
- los controles de envíos de alto riesgo utilizando tecnologías no intrusivas,
- los controles de envíos de alto riesgo utilizando tecnologías no intrusivas y medios físicos,
- los controles de envíos de alto riesgo solamente a través de medios físicos,
- los tiempos de despacho y
- los resultados positivos y negativos (Organización Mundial de Aduanas, 2007, pág. 30)

Norma 9: Evaluación de seguridad

Se debe evaluar la seguridad y realizar convenios de cooperación con otras instituciones para asegurar la logística del comercio exterior y evitar problemas, por ejemplo, se debe

trabajar en conjunto con la Policía Nacional para el control de drogas y que este control se lo haga de mejor manera y sin causar molestias a la cadena logística.

Norma 10: Integridad de los agente

Como agentes se entiende a todas las personas relacionadas con la cadena logística del comercio exterior, razón por la cual las administraciones aduaneras deben evaluar a estas personas para evitar actos de corrupción en cualquier momento de la cadena logística.

Norma 11: Inspección de las mercaderías destinadas al exterior

Debido a los sistemas informáticos y al análisis de riesgo las administraciones aduaneras ya pueden establecer criterios de alerta con lo cual pueden solicitar al país de origen que antes de que la carga sea embarcada al medio de transporte, la aduana de origen realice la inspección física de la misma para evitar futuros problemas en el país de destino.

PILAR 2: ADUANAS EMPRESAS:

El pilar 2 del marco SAFE, tiene como base para su aplicación y funcionamiento crear asociaciones entre las administraciones aduaneras y las empresas que intervienen en la cadena logística del comercio exterior para asegurar las operaciones que se realizan en las exportaciones e importaciones con lo cual se pretende tener un sistema de empresas internacionales que faciliten el tránsito de mercaderías entre países.

Estas empresas deben estar comprometidas a generar altos niveles de seguridad en la cadena logística, lo cual les generara beneficios como agilidad y rapidez en sus procesos aduaneros, rápido movimiento de cargas, mejores costos en la cadena logística y a las administraciones aduaneras les permitirá enfocarse en los operadores de comercio exterior que tengan altos perfiles de riesgo y que deban tener más controles.

Las asociaciones generan una relación de confianza entre las empresas y las administraciones aduaneras, ya que las administraciones aduaneras delegan parte de su responsabilidad de controlar a las empresas privadas, pero teniendo en cuenta que las empresas privadas se comprometen a mejorar sus controles en la cadena logística y por ende reducir su nivel de riesgo en los controles aduaneros.

El Marco SAFE brinda los criterios para que se llegue a dar esta asociación y son los siguientes:

- Evaluación de amenazas

- Planes de seguridad que se adapta a las amenazas evaluadas
- Planes de comunicación
- Medidas para evitar que mercaderías irregulares o indocumentadas ingresen a la cadena logística internacional
- Seguridad física de las instalaciones utilizadas como lugares de carga o depósito
- Seguridad de contenedores y carga
- Medios de transporte
- Personal de investigación
- Protección de los sistemas informáticos.

Las empresas que podría beneficiarse de estas asociaciones son entre otras las siguientes:

- Importadores
- Exportadores
- Agentes afianzados de aduana
- Transportistas
- Servicio de mensajería (Courier)
- Depósitos (de cualquier tipo)

Los operadores de comercio exterior que opten por este tipo de asociación y que cumplan los requisitos considerados en los procedimientos de la OMA y de la normativa legal de cada país podrán obtener la calificación de Operador Económico Autorizado OEA.

Las normas que rigen este pilar se detallan a continuación:

Norma 1: Asociación

La asociación que se realice entre la administración aduanera y los OEA deberá mantener todos los lineamientos necesarios para que se genere y se mantenga en el tiempo estas asociaciones, estos convenios deben tener como básico los siguientes acuerdos:

- Medidas de seguridad que se compromete a tener el OEA para cumplir la asociación
- Planes de seguridad del OEA
- Manual de buenas prácticas que aseguren la actuación del OEA
- Convenios del OEA con proveedores que cumplan lo que el OEA requiere para mantener sus niveles de seguridad.

- Convenios con la administración aduanera para permitir que se realicen la cantidad de controles necesarios para asegurarse del cumplimiento por parte del OEA

Norma 2: Seguridad

El marco SAFE pretende que las asociaciones generen OEAs que tengan altos niveles de seguridad que disminuyan el nivel de riesgo en sus operaciones diarias, razón por la cual esta norma es fundamental para que se pueda dar la asociación entre empresa privada y administración aduanera.

Esta norma exige un control absoluto del OEA en temas de seguridad de instalaciones físicas, personas que ingresan y egresan de sus instalaciones, control del personal, sistemas informáticos que permitan mantener un control de las transacciones comerciales de la empresa, control de cada uno de los empleados de la empresa con procesos y autorizaciones por actividad debidamente registrado en un sistema informático.

Además se debe llevar un adecuado control de la cadena logística que utiliza la empresa con sus proveedores, con los movimientos de carga que haga desde y hacia los puertos o zonas de carga, capacitar a los empleados para que puedan informar a la empresa de cualquier actividad sospechosa en este proceso y en el manejo adecuado de los documentos.

El manejo de documentos es muy importante y debe ser riguroso ya que su integridad, validez son muy importantes para reducir el nivel de riesgo y que pueda tener las ventas descritas anteriormente.

Norma 3: Autorización

La autorización que se genera entre la administración aduanera y las empresas debe tener total reconocimiento legal. Esta autorización es la que define los requisitos legales que debe tener el OEA y debe dejar en claro los beneficios que las administraciones aduaneras les va a brindar a cada miembro de la cadena logística que quiera ser parte de esta asociación.

En este punto la administración aduanera debe explicar la manera en la que va a generar los beneficios para los OEAs, debe generar los procesos, controles a implementarse para su correcto funcionamiento.

Norma 4: Tecnología

El uso de tecnología moderna es indispensable en la asociación, ya que para el procesamiento de datos se deben tener sistemas informáticos actualizados que permitan el procesamiento de datos manera rápida y precisa.

Los OEAs se comprometen a mantener infraestructuras seguras para reducir el riesgo y de usar seguridades electrónicas para cerrar los contenedores pero las administraciones aduaneras mantienen la potestad de realizar cuantos controles quieran a las mercaderías a ser exportadas o importadas. Estos controles se van a realizar de manera preferente con el uso de tecnologías modernas no intrusivas que permitan que estas actividades se realicen lo más rápido posible.

Norma 5: Comunicación

La comunicación entre OEAs y administraciones aduaneras es muy importante en esta asociación ya que facilitara las acciones a tomarse en casos de que existan delitos aduaneros. Esta comunicación también debe darse frecuentemente para informar sobre cambios en procedimientos, sobre nuevas tecnologías, nuevos métodos de control, con el fin de facilitar la labor de cada miembro de la cadena logística.

Norma 6: Facilitación

Las asociaciones entre estado empresa privada, es una muestra del modelo de aduana que se pretende construir. Este modelo es de facilitación aduanera para que el tránsito de mercaderías se realice lo más pronto posible al menor costo y con los mejores resultados para controlar los ilícitos aduaneros.

OPERADOR ECONOMICO AUTORIZADO OEA

"*… una parte que interviene en el movimiento internacional de mercaderías en nombre de una administración nacional de Aduanas porque cumple con las normas de la OMA o con normas equivalentes en lo que respecta a la seguridad de la cadena logística. Los Operadores Económicos Autorizados pueden ser fabricantes, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios, de terminales, o de depósitos o distribuidores*". (Organización Mundial de Aduanas, 2007, pág. 49)

La OMA reconoce la dificultad que se presenta al momento de controlar el proceso logístico internacional para las actividades de comercio exterior razón por la cual mediante el Marco SAFE crea la figura de los OEAs para poder definir criterios de calificación de empresas que busquen esta calificación y así poder ser consideradas de menor riesgo y poder realizar sus actividades con mayor agilidad y menor tiempo.

Se debe tener en cuenta que muchas empresas que ya participan en la cadena logística han sido calificadas anteriormente por otras organizaciones intergubernamentales tal es el caso de las aerolíneas, navieras que tienen cada una su respectiva organización que las evalúa y califica para su funcionamiento,

La OMA busca crear procedimientos y requisitos que no se dupliquen por procesos realizados anteriormente por cualquier otra organización intergubernamental, por lo que a continuación se detalla los puntos a ser tomados en cuenta para llegar a ser un OEA, estos requisitos se desarrollan tanto para las empresas privadas, para las administraciones aduaneras y en algunos casos requisitos conjuntos para las empresas privadas y las administraciones aduaneras.

Elementos a ser analizados para la calificación de los OEAs

Sistemas de control de registros aduaneros

La administración aduanera es la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la calificación de la empresa privada como un OEA, paro lo cual la empresa privada debe cumplir:

- No haber cometido delitos en el periodo de tiempo establecido por la aduana para su revisión o en el lapso de tiempo que tenga actividades dentro de la cadena logística.

Sistema de control de registros comerciales

Los registros comerciales deben ser actualizados, “precisos, completos y verificables sobre las importaciones y exportaciones” (Organización Mundial de Aduanas, 2007) y el OEA debe cumplir lo siguiente:

- Mantener y permitir el acceso a los registros comerciales, licencias, por el tiempo que la administración aduanera considere necesario sobre las actividades de comercio exterior, siempre y cuando se cumpla con la normativa interna de cada país.
- Tener sistemas informáticos seguros que cumplan los requisitos solicitados por la administración aduanera.
- Archivar los registros para futuras presentaciones a la autoridad.

Viabilidad financiera

Por medio de este indicador se puede asegurar que el OEA tiene la solvencia económica y financiera para poder continuar con sus compromisos ante sus usuarios y ante los entes de control, sin tener que suspender sus actividades que retrasen la actividad logística.

Consulta cooperación y comunicación

El cruce de información entre los OEAs y los diferentes actores de la cadena logística es de vital importancia para su aseguramiento y para reducir el riesgo para las administraciones aduaneras. Para lo cual el OEA debe:

- Mantener personas de contacto en los puntos que realice operaciones para su fácil y rápido contacto por parte de la oficina de aduanas y para poder intercambiar información.
- Notificar a la autoridad correspondiente la existencia de documentos sospechosos o actitudes extrañas sobre las mercaderías.

También la aduana debe cumplir los siguientes requisitos:

- Realizar la mayor cantidad de consultas con los operadores de comercio exterior para analizar normas, procedimientos, requisitos para: trámites aduaneros, operaciones logísticas, denuncias, seguridad de instalaciones físicas y mercaderías.
- Facilitar la forma de contacto de los empleados aduaneros.

Educación, formación e información

La administración aduanera y los OEAs deben tener un plan de capacitación constante para todas las personas involucradas en la cadena logística.

El OEA debe:

- Capacitar a empleados, socios comerciales en temas considerados sensibles en la cadena logística, seguridad, manipulación de carga y mantener un registro de los cursos brindados.
- Proveer todas las guías y materiales necesarios para identificar cargas y personas sospechosas en la cadena logística.
- Informar a la aduana los sistemas y procedimientos de seguridad que estén usando para proteger la cadena logística y solicitar capacitaciones de formas de investigación relacionadas a las operaciones que el OEA realice.

La aduana debe:

- Informar, capacitar, brindar material didáctico, brindar información sobre las formas de control a los empleados de los OEAs para que sepan cómo deben actuar en cada paso de la cadena logística.
- Ser un soporte del OEA para desarrollar normas, procedimientos, autorizaciones para minimizar riesgos.
- Trabajar con el OEA para evitar posibles amenazas desde el punto de vista de la aduana.

Intercambio de información, acceso y confidencialidad

La aduana y los OEAs trabajaran en conjunto para buscar la mejor alternativa en cuanto a seguridad de la información para evitar que esta sea manipulada o modificada. Por lo que la aduana y los OEAs deben:

- Utilizar medios electrónicos que cumplan con los requisitos de transmisión electrónica de datos seguros, evitar el uso de firmas manuscritas.
- Garantizar la seguridad e integridad de la información comercial y que sea solo usada para los fines propuestos.

Además los OEA deben cumplir los siguientes puntos:

- Cuando el OEA sea un importador, debe asegurarse que la información utilizada para el despacho de la mercadería sea legible, exacta, completa y este protegida contra perdida o incorporación de otra información; cuando sea un transportista, debe verificar la información del manifiesto, ya que debe ser exacta y llegar a tiempo para el trámite de nacionalización de mercaderías.

- Utilizar seguridades electrónicas para sus sistemas informáticos.
- Mantener procedimientos de “back up” para proteger la información.

La aduana debe:

- Informar a los OEAs sobre los sistemas aduaneros de comunicación electrónica, crear procesos para modificaciones y envíos de última hora.
- Crear el sistema de ventanilla única.
- No pedir al OEA que presente tramites manuscritos ni físicos.
- Controlar, guardar, realizar “back ups” de toda la información enviada por los OEAs.

Seguridad de la carga

La aduana y los OEAs deben crear procedimientos, medidas, normas que refuercen la seguridad e integridad de la carga, por lo que los OEAs y la aduana deben:

- Crear guías sobre el manejo de la carga, deben mencionar las directrices de la OMA debido a que contienen procedimientos de manipulación, preservación de la carga cuando esta bajo su custodia.
- Asegurarse que los socios comerciales garanticen la seguridad de los precintos y del envió mientras esta bajo su custodia y que los precintos cumplan con la Norma ISO.
- Crear procedimiento escritos para la colocación de precintos en contenedores y carga y procedimientos para la administración aduanera sobre las seguridades de los precintos.
- Definir el personal a colocar precintos.
- Definir procedimientos para verificar medios de transporte y sus controles de acceso de acuerdo a los siguientes puntos: parte frontal, lado izquierdo, lado derecho, piso, techo, puertas interiores y exteriores, parte exterior.
- El control de la carga debe hacerse de acuerdo al manual del programa nacional de OEA ya que en este se especifican los pasos para evitar que extraños tengan contacto con la carga.
- La carga y el transporte deben estar almacenados en lugares seguros evitando el contacto con personas no autorizadas.
- Verificar la identidad del transportista.

- Comparar la carga con los documentos o con la información electrónica que reposa en la administración aduanera.
- Crear procedimientos para controlar, administrar, asegurar la carga en el lugar de almacenamiento, para el momento que se retira la carga de dicho lugar y para el momento del transporte.

La aduana debe:

- Cuando se inspeccione la carga, debe invitar a un representante del OEA para que controle la carga, de no estar presente el representante se debe llamar al responsable de la seguridad de la carga para evitar reclamos.

Seguridad del transporte

Se deben crear normas para que los medios de transporte estén seguros, el OEA debe:

- Garantizar que todos los medios de transporte puedan asegurarse.
- Vigilar todos los medios de trasporte y en caso de no poder hacerlo, verificar que los sellos de seguridad no hayan sido violentados.
- Capacitar y garantizar que los operadores de los medios de transporte sepan como asegurar la carga y que procedimientos deben cumplir. Así como el proceso que deben seguir en caso de sospechas, problemas o incidentes reales.
- Tener un registro de los vehículos, sus inspecciones y los posibles lugares de ocultamiento en el medio de transporte.
- Informar a la autoridad correspondiente sobre cualquier violación a las normas de seguridad establecidas.

La aduana debe:

- De acuerdo a la experiencia de la aduana, informar sobre los posibles lugares de ocultamiento.
- Investigar todos los actos inusuales o todas las violaciones de seguridad de los medios de transporte.

Seguridad de las instalaciones

Definir procedimientos y protocolos de seguridad para las instalaciones internas y para sus perímetros externos.

Los OEAs deben cumplir con:

- Asegurar sus instalaciones de trabajo tanto interna como externamente, ser responsable de las personas que tienen acceso a zonas sensibles como bodegas, patios de carga y descarga, muelles de carga, etc.
- Permitir de ser el caso a la administración aduanera a sus sistemas de seguridad.

La aduana debe:

- Celebrar acuerdos con los OEAs para que tengan acceso a sus sistemas de seguridad.

Seguridad en lo que respecta al personal

La cadena logística debe tener un control de cada uno de los empleados que laboran en estas actividades, analizar sus empleos anteriores y su desempeño.

Por lo que el OEA debe:

- Conocer los trabajos anteriores de los futuros empleados, referencias personales, pasado judicial.
- Controlar frecuentemente al personal de seguridad sobre sus antecedentes.
- Identificar a cada uno de sus empleados con tarjetas de identificación, del mismo modo hacerlo con los visitantes a las instalaciones, como proveedores.
- Mantener un sistema electrónico que permita realizar cambios inmediatos en el estatus de cada empleado, ya sea por despidos o por autorizaciones a nuevas áreas.

La aduana debe:

- Exigir las identificaciones de cada persona y de cada empresa a la que representan, emitir identificaciones para los agentes de aduana y poder retirar esta identificación lo más rápido posible cuando se haya cometido alguna irregularidad.

Seguridad de los socios comerciales

La autoridad aduanera emitirá requisitos para que los OEAs mejoren la seguridad en la cadena logística mediante acuerdos con socios comerciales.

El OEA debe:

- Firmar acuerdos con los socios en los cuales se especifiquen los compromisos a los que se debe llegar, debe guardar el convenio para su posible presentación ante la autoridad aduanera.

Prevención de una crisis y recuperación

Los OEAs debe mantener procedimientos para casos como desastres naturales, ataques terroristas y demás hechos de fuerza mayor que puedan demorar o comprometer a la cadena logística.

El OEA y la aduana deben:

- Crear procedimientos para este tipo de casos en colaboración con las autoridades correspondientes para evitar contratiempos en la cadena logística.

Evaluación, análisis y mejoras

La autoridad aduanera y los OEAs deben evaluar, analizar y mejorar sus procedimientos para brindar la mayor seguridad a la cadena logística. Para lo cual deben hacer evaluaciones periódicas de los procedimientos, de las seguridades, del personal, es decir, de toda la operación.

Beneficios del Operador Económico Autorizado

Los países que adopten la creación de operadores económicos autorizados en sus administraciones aduaneras siguiendo los pasos, normas, recomendaciones del Marco SAFE, lograran tener un mejor manejo de sus procedimientos aduaneros permitiendo tener más control, más rapidez, menos costos, mayores recaudaciones aduaneras, etc.

Entre los beneficios del marco SAFE están los siguientes:

"Medidas para acelerar el despacho de la carga, reducir el tiempo de transito y reducir los costos de almacenamiento

1. Poca información para el despacho de la mercadería;

2. Procesamiento y despacho rápido;

3. Cantidad reducida de inspecciones de la carga;

4. Utilización de técnicas de inspección no intrusivas cuando debe realizarse una verificación;

5. Reducción de ciertos aranceles o gastos para los OEAs que han cumplido con todos los requisitos;

6. Mantener las oficinas aduaneras abiertas cuando se mencione que es necesario hacerlo.

Acceso a la información:

1. Nombre e información de contacto de otros OEAs, con el consentimiento de estos últimos;

2. Lista de todos los países que adoptaron el Marco SAFE;

3. Lista de las normas de seguridad y mejores prácticas.

Medidas especiales para afrontar la interrupción del comercio o altos niveles de amenaza:

1. Procesamiento aduanero prioritario cuando el nivel de amenaza sea alto;

2. Procesamiento prioritario luego de un incidente por el cual se tengan que cerrar y reabrir oficinas y/o fronteras;

3. Prioridad para las exportaciones destinadas a países afectados luego del incidente.

Elementos a tener en cuenta para la participación en programas de procesamiento de la carga:

1. Procesamiento de cuentas, en vez de realizar la liquidación de cuentas por operación;

2. Programas simplificados luego del ingreso o despacho;

3. Idoneidad para utilizar programas de auto auditoría o auditoría reducida;

4. Procesamiento expeditivo para responder a solicitudes realizadas luego del ingreso o despacho;

5. Reducción de los daños y perjuicios o de las multas administrativas impuestos por la Aduana, excepto cuando es por fraude;

6. Procesamiento digital de los envíos comerciales de exportación e importación;

7. Respuesta prioritaria a las solicitudes que piden que las autoridades aduaneras nacionales tomen decisiones;

8. Autorización para realizar procedimientos de despacho a distancia;

9. Posibilidad de iniciar acciones correctivas antes que se inicie un procedimiento aduanero administrativo no penal, excepto cuando es por fraude;

10. No se aplicarán sanciones en caso de pago atrasado de aranceles, solamente se devengarán intereses"(Organización Mundial de Aduanas, 2006).

APLICACIÓN DEL MARCO SAFE EN EL ECUADOR

La OMA al crear el marco SAFE establece los parámetros para la calificación de los Operadores Económicos Autorizados en cada uno de los países miembros de esta organización por lo cual, el marco SAFE también se puede aplicar en el Ecuador y obtener los beneficios para las administraciones aduaneras como para las operadores de comercio exterior que opten por esta calificación.

El Ecuador ha comenzado la aplicación del marco SAFE de la OMA a partir del 29 de diciembre del 2010 cuando se publica en el registro oficial el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), el cual en su libro quinto "De la competitividad sistémica y de la facilitación aduanera" en el Título V"Auxiliares de la administración aduanera" en el capítulo II "De los Operadores Económicos Autorizados" en articulo 231 define, determina, delimita y sanciona a los OEAs.

El siguiente paso que se ha dado para la calificación de un OEA en el Ecuador se dio el 19 de mayo de 2011 cuando se expidió el Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el comercio, del libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual en su artículo 267 habla acerca de requisitos, calificación y evaluación y revisión e intervención.

ANALISIS DEL ARTÍCULO 231 DEL COPCI

El artículo231 del COPCI dice: "*Operador Económico Autorizados.- Es la persona natural o jurídica involucrada en el movimiento internacional de mercancías, cualquiera que sea la función que haya asumido, que cumpla con las normas equivalentes de seguridad de la cadena logística establecidas por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador"*

La definición que se tiene en el COPCI es una definición muy parecida a la que nos brinda el marco SAFE en la página 49 y cumple con los requisitos principales que emitió la OMA en su análisis, es decir, menciona que son personas naturales o jurídicas que están involucradas en el tráfico internacional de mercancías, que deben brindar seguridad a la cadena logística y que están bajo el control de la administración aduanera local en nuestro caso de la SENAE.

La autorización para personas naturales y jurídicas debería ser restrictiva solamente para personas jurídicas ya que éstas se encuentran más reguladas y controladas por la Superintendencia de Compañías, el SRI, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, etc. Con lo cual el cruce de información que debe realizar la SENAE a los OEAs para verificar su probidad legal es mucho más fácil y permite delegar competencias a otras instituciones. Por ejemplo, la Superintendencia de Compañías estableció que las empresas deban cumplir con las normas NIIF para conocer el manejo financiero de cada una de ellas y así poder determinar el origen de los fondos y evitar el lavado de activos, no existe ninguna institución que realice este control periódicamente a las personas naturales.

Además en el mismo artículo se definen los operadores de comercio exterior que pueden acogerse a esta calificación: "…*Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros, a fabricantes, importadores, exportadores, transportistas, consolidadores, desconsolidadores, agentes de carga internacional, puerto, aeropuertos, depósitos aduaneros, depósitos temporales, Courier, operadores de terminales…"*

La lista de operadores de comercio exterior que pueden calificarse como un OEA es textualmente la misma lista que brinda el marco SAFE en la página 49, pero hay que tomar en cuenta que esta lista no excluye a otros operadores de comercio exterior que no estén enumerados en ella, debido a que el articulo mismo dice "*incluye entre otros*". Es muy importante que esta lista no sea excluyente ya que en ella faltan operadores de comercio exterior muy importantes como los agentes de aduana y sus auxiliares, empresas que brindan el servicio de "duty free" en puertos y aeropuertos, empresas aseguradoras, empresas de transporte interno, verificadoras, empresas auditoras, empresas de guardianía y seguridad, empresas que brindan servicios tecnológicos (desarrollo de "software", firma electrónica), etc.

También en este mismo artículo se hace referencia a los requisitos: "*…para ser calificado como un Operador Económico Autorizado –OEA- deberá cumplir con los requisitos previstos en el reglamento a este código…"*.

El COPCI en este punto tiene un vacío, ya que solo hace referencia a otro cuerpo legal que fue creado, aprobado y publicado después de varios meses en el cual deberían estar los requisitos para la calificación, lo cual se analizara a su debido momento.

El artículo 231 también menciona quien no puede ser OEA y el único impedimento que se tiene es que las personas naturales y los representantes legales, socios, accionistas de personas jurídicas no deben haber sido sancionados por algún delito aduanero, en caso se llegara a descubrir que se ha calificado un OEA incumpliendo esta prohibición se le retirara la calidad de OEA al calificado y a los que ayudaron a simular su calificación y no podrán calificarse como OEA en el futuro.

La prohibición que se menciona en esta articulo para mi forma de ver es insuficiente, debido a que un OEA es un operador que debe mostrar una alta probidad en el manejo de su negocio y que además no debe haber estado inmiscuido en problemas como narcotráfico, evasión de impuestos, lavado de dinero, ya que los OEAs se crean para evitar que las empresas sean un escudo para cometer irregularidades en la cadena logística.

En el artículo 231 del COPCI también habla de las sanciones o los OEAs pero lo único que nos dice es: *"…el Director General podrá suspender o revocar la autorización de los Operadores Económicos Autorizados conforme a lo previsto en el reglamento al presente*

Código y el reglamento dictado por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador…”. El análisis al reglamento se lo hará mas adelante y el reglamento que debe emitir el SENAE hasta la fecha no se ha publicado por lo cual tendríamos otro vacío legal en este código.

ANALISIS DELOS ARTICULOS 267, 268 Y 269 DEL REGLAMENTO AL COPCI

"*Art. 267.- Para la calificación de los Operadores Económicos Autorizados, se debe cumplir con los requisitos establecidos por la administración aduanera. El Operador deberá mantener el cumplimiento permanente de los requisitos establecidos para efectos de gozar de tal calidad.*"

El artículo 267 del Reglamento al COPCI lo único que hace es ganar tiempo para cubrir el vacío legal que existe en la ley y en el reglamento dejando a la Administración aduanera como al encargada de emitir estos requisitos lo cual no se ha hecho hasta la fecha y ha permitido que el Ecuador no pueda estar a la vanguardia en procesos aduaneros de acuerdo a la OMA.

El 231 del COPCI claramente establece que estos requisitos estarán en el reglamento a esa ley. Sin embargo, con el traspaso de la competencia del reglamento a una autoridad administrativa para determinar dichos requisitos realizada en el artículo objeto de este análisis, el reglamento se encuentra en flagrante incumplimiento del COPCI. Los efectos de este incumplimiento son ya evidentes en este momento, puesto que la Administración Aduanera no se ha pronunciado dejando un vacío legal, sino que en el largo plazo, inclusive si ésta llegara a establecer los requisitos necesarios para obtener la calificación de OEA, el hecho de que esto no tenga un rango normativo superior crea un ambiente de inseguridad jurídica. La razón de esto es que si la Administración Aduanera emite los requisitos, de igual manera puede modificarlos. Es claro que esto ataca a la propia concepción de un OEA que se caracteriza por ser seguro, confiable y eficiente.

El artículo 268 se refiere a la calificación y evaluación, mencionando únicamente que la calificación se debe realizar ante la administración aduanera, que la autorización tendrá 3 años de duración y que para mantener la calificación se deben cumplir con los requisitos.

Este artículo no determina: en primer lugar, si las empresas que opten por esta calificación deben tener algún vínculo jurídico anterior con la administración aduanera, por ejemplo, los depósitos temporales, que deben cumplir con una autorización para poder brindar los servicios de depósito temporal.En segundo lugar, no menciona el proceso administrativo

que se debe seguir para la calificación de un OEA ni las instancias administrativas inmersas en este procedimiento. En tercer lugar, no menciona la naturaleza del vínculo jurídico que la administración mantendrá con el OEA u otorgará a este para que pueda operar, ya sea contrato, concesión, autorización, licencia de funcionamiento, etc. Y peor aún, acerca de la evaluación, este artículo no dice nada, dejando esto en competencia del funcionario aduanero quien podría establecer cualquier método de evaluación y hasta sanción, lo cual es evidentemente inconstitucional y contrario al principio básico de la administración pública, que limita al funcionario a aquello que la ley permite.

El artículo 269 trata acerca de la revisión e intervención mencionando que los OEAs estarán sujetos a procesos de revisión e intervención por parte de la SENAE. Este artículo debería incluir que los procesos de revisión e intervención se enmarquen en los requisitos para la calificación de OEAs y también toma en cuenta el capítulo referente a sanciones del COPCI.

REQUISITOS PARA CALIFICARSE COMO OEA

A partir de mayo del 2011 no se han hecho públicos avances en la creación o en la calificación de operadores económicos autorizados en el Ecuador por lo que a continuación se detallan los requisitos que deberían cumplir los operadores de comercio exterior y los beneficios que obtendrían al ser calificados como OEAs.

A. Requisitos Legales:

1. Ser una persona jurídica, para efectos de control antes expuestos.
2. Que los socios, accionistas y representante legal no hayan sido sancionados por delitos aduaneros, tributarios, lavado de dinero, narcotráfico, tráfico de personas, peculado.
3. Haber sido calificado por la SENAE como Operador de Comercio Exterior para el segmento de la cadena logística a la cual se encuentre aplicando.
4. Que durante los últimos 2 años el Operador de Comercio Exterior no haya sido objeto de procesos administrativos ni procesos judiciales ante autoridades aduaneras ni jueces de lo penal.
5. Certificado de cumplimiento de obligaciones de la Superintendencia de Compañías, balances y estados financieros presentados a la misma. Con el fin de analizar la solvencia financiera de la empresa y su buena administración.
6. Certificado del IESS de no tener obligaciones pendientes.
7. Estar en lista blanca en el SRI.
8. Última declaración de impuesto a la renta e IVA.

B. Requisitos Técnicos:

1. Cumplir con los requisitos previos para la calificación de Operador de Comercio Exterior.
2. Sistema informático que cumpla los requisitos técnicos de OEA como seguridad, accesibilidad a los datos, conexión, cruce de información.
3. Listado del Personal a trabajar en el segmento de la cadena logística a la que el Operador de Comercio Exterior esté aplicando y perfiles de cada uno de ellos.
4. Organigrama de funcionamiento y personas designadas como contactos de la SENAE.

5. Procesos de operación, los que deben cumplir los requisitos contemplados en los manuales de operación emitidos por la SENAE.
6. Procesos de seguridad en las instalaciones físicas, en el manejo, transporte y cuidado de la carga, en los cuales deben estar las medidas de seguridad con respecto al personal que labora en la empresa, a visitantes, a proveedores, clientes, etc. Con el objetivo de saber qué personas en una fecha y hora determinada estuvieron en las instalaciones donde se encontraba la mercadería a ser objeto del proceso logístico y conocer todo lo referente al almacenamiento y transporte de la carga.
7. Procesos de seguridad para mantener la veracidad de los documentos a ser utilizados en la cadena logística, para evitar falsificaciones o mal uso de los mismos.
8. Proceso de mantenimiento de información tanto físico como electrónico.
9. Procesos de contingencia en el área a desempeñarse para mantener un control adecuado de la carga y documentos.
10. Programas de capacitación para empleados y compromiso de asistencia obligatoria a cursos brindados por la SENAE.

*Hay que tener en cuenta que estos son los requisitos generales ya que se deberían cumplir requisitos específicos para determinados OEAs. Por ejemplo, para importadores el monto de facturación es más relevante que para un agente de aduana.

Calificación y evaluación

La calificación de los OEAs deberá empezar con una solicitud dirigida al director nacional de la SENAE y adjuntar todos los documentos mencionados anteriormente, para luego ser analizada por cada uno de los departamentos correspondientes como jurídico, financiero, gestión y por el distrito aduanero en el cual el OEA va a desarrollar sus actividades.

El departamento de gestión debe analizar que los procedimientos presentados cumplan con los requisitos previstos en los manuales de operación de la SENAE, una vez realizado este análisis debe emitir su informe aprobando o rechazando la solicitud.

El departamento financiero debe analizar la viabilidad financiera del solicitante para saber si puede o no mantener sus compromisos.

El distrito debe certificar la manera que el operador de comercio exterior ha cumplido con sus actividades, tomando en cuenta posibles sanciones, facilidades a funcionarios aduaneros a realizar sus actividades, procesos administrativos y cumplimiento de operaciones diarias.

El departamento jurídico deberá verificar la legalidad de todos los documentos presentados y una vez analizados todos los documentos y recibir todos los informes de los otros departamentos proceder a realizar la resolución en la que aprueban o niegan la solicitud de OEA.

Una vez generada la resolución se debería firmar un contrato de autorización de OEA en el cual se estipulen las obligaciones de las partes, duración del contrato, procesos administrativos, evaluaciones, sanciones, forma de finalizar el contrato.

En cuanto a lo que respecta a la evaluación, el Marco SAFE señala que los OEA deberán siempre ser evaluados para conocer como están manejando sus operaciones y para ver si están cumpliendo los procedimientos que se comprometieron a realizar al momento que ingresaron la solicitud. La evaluación de un OEA debería realizarse anualmente para definir si sigue o no con la calificación, esta evaluación debe estar manifestada en el contrato de autorización que firme la SENAE y el operador de comercio exterior.

Los parámetros bajo los cuales se van a evaluar a un OEA deben acordarse al momento de la firma del contrato de autorización, estos parámetros deberían definirse en cada uno de los procedimientos que presenta el operador de comercio exterior al momento de ingresar la solicitud.

Revisión e intervención

Los OEAs deben estar dispuestos a ser sujetos de revisiones e intervenciones por parte de la SENAE de la misma manera que lo son los otros operadores de comercio exterior, se debería diferenciar en este caso si la revisión o intervención es a un OEA como operador o si la revisión se la realiza a causa de que otro operador de comercio exterior utilizo los servicios del OEA.

Los parámetros de la intervención a un OEA deben ser los mismos que se realizan en una evaluación anual.

Estas intervenciones deben ser aleatorias y se las deben realizar al menos una vez por año, pero con la finalidad de enfocarse más en la parte operativa y no en la legal, ya que las intervenciones se realizan con el objeto de revisar mercaderías o documentos de mercaderías que has sido parte de la cadena logística.

BENEFICIOS DE LOS OPERADORES ECONOMICOS AUTORIZADOS

Los beneficios que tiene un OEA van a depender exclusivamente del lugar que dicha empresa ocupe en la cadena logística, pero estos beneficios se deben sintetizar en el proceso que sigue una mercadería para ser exportada o importada y se detallan a continuación:

1. Reducción en tiempos de procesos de exportación o importación mediante el trato preferencial a los tramites presentados por los OEAs o los tramites que utilicen OEAs en la cadena logística.

   Ejemplo: un importador que sea OEA tiene prioridad sobre los importadores que no lo son. Un importador que no es OEA pero trabaja con agentes de aduana, depósitos temporales, consolidadores, etc., que son OEAs, mantiene la misma prioridad que el importador que es OEA, debido a que las empresas que le dan los servicios logísticos deben asegurarse de la probidad de dicho importador.
2. Reducción de costos en los procesos de exportación o importación, al reducir los tiempos automáticamente se reducen los costos de almacenamiento y el costo financiero de mantener un inventario.
3. Mayor cantidad de aforos no intrusivos a las mercaderías que sean de OEAs o que hayan utilizado a OEAs en la cadena logística.
4. Utilización de tecnología no intrusiva para realizar inspecciones físicas (rayos X)
5. Permitir que los trámites se puedan realizar en horas no laborables con la colaboración de la SENAE, sus funcionarios y otros operadores de comercio exterior.
6. Reducción del tiempo de consultas administrativas a los OEAs.
7. Mantener al menos un funcionario por distrito disponible siempre para tratar temas o consultas de OEAs.
8. Capacitaciones por parte de la aduana sobre las mejoras o cambios en los procesos aduaneros.

9. Capacitaciones a los OEAs sobre los convenios o ventajas que tienen los OEAS en otros países, sobre todo para los exportadores.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo era realizar un análisis del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones COPCI específicamente al libro que trata sobre la facilitación aduanera y centrarme en el tema de los Operadores Económicos Autorizados.

Los OEAs se crean con la idea de facilitar, agilitar y controlar de manera mas eficiente el comercio mundial, razón por la cual la Organización Mundial de Aduanas se toma el trabajo de plasmar esta idea en un marco legal llamado SAFE, es decir, la OMA se toma su tiempo de análisis, de estudio para ver la mejor manera de regular a estas empresas y darles un marco jurídico seguro y estable para su creación, desarrollo, actividad, funcionamiento en todos los países del mundo, como ejemplo tenemos que el Marco SAFE regula hasta la forma en la que se va controlar el personal que ingresa a cada una de las instalaciones del OEA, es decir, es un marco muy minucioso y detallado en la forma que habla de los controles con el objeto de crear seguridad para cada OEA y para cada administración aduanera del mundo.

En el Ecuador el COPCI lo único que hace es mencionar temas acerca de los OEAs, ya que como vimos anteriormente los artículos que tratan estos temas están incompletos, son una copia del Marco SAFE y las más preocupante es que no regulan el funcionamiento de estos.

Con los vacíos legales que tenemos en el COPCI, las empresas no están seguras de cómo van a funcionar los OEAs porque se permite que cualquier funcionario aduanero de turno tenga la facultad de poder crear, cambiar, modificar los requisitos para la calificación de un OEA y peor aún podría tener la capacidad de crear nuevos beneficios para los OEAs, lo cual le generaría un excesivo poder al funcionario de aduanas de turno con lo cual hasta podría encubrir actos de corrupción o evasión fiscal.

Los vacíos legales mencionados en el análisis de los artículos le quitan el espíritu de seguridad jurídica a los OEAs, ya que como vimos en el análisis al Marco SAFE, es muy importante el brindar seguridad jurídica a las empresas y a las administraciones aduaneras que opten por aplicar dicho marco, pero de qué seguridad jurídica hablamos si el COPCI permite que cada funcionario de turno, de acuerdo a los interés de cada

gobierno o de cada funcionario cree, modifique, agregue requisitos, sanciones, beneficios para los OEAs.

Se debería hacer un cambio en el COPCI y en su reglamento, con el objetivo de ser mas específicos en los requisitos, beneficios y sanciones de los OEAs para poder brindar mayor seguridad jurídica a las empresas, administración aduanera ecuatoriana y de otros países y poder cumplir con el ideal de la OMA que es poder confiar en los OEAs siempre y cuando esté bien normados y regulados en un marco legal óptimo de cada país que decida hacer uso del Marco SAFE.

El presente trabajo es un ejemplo de lo que se podría agregar al COPCI para generar más seguridad jurídica en el Ecuador.

Bibliografía

ADUANAS CHILE. (s.f.). Recuperado el 22 de OCTUBRE de 2013, de http://www.aduana.cl/mision-e-historia-de-la-oma/aduana/2007-03-01/121223.html

Organización Mundial de Aduanas. (Junio de 2006). Marco Nomativo SAFE. Bruselas, Bélgica.

Organización Mundial de Aduanas. (2007). *Marco Normativo SAFE*. Bruselas.