

**CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE
IMPORTACIÓN EN LOS TERMINALES MARÍTIMOS DE BUENAVENTURA**

NATALIA LLANOS

CARLOS ANDRÉS MEJÍA RIVERA

PROYECTO DE GRADO II

PROFESOR:

RAFAEL ANTONIO MUÑOZ

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

**PROGRAMA DE ECONOMIA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES –
PROGRAMA DE MERCADEO INTERNACIONAL Y PUBLICIDAD**

SANTIAGO DE CALI

NOVIEMBRE DE 2011

CONTENIDO

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
OBJETIVO GENERAL.....	8
Objetivos Específicos.....	8
METODOLOGÍA.....	9
JUSTIFICACIÓN.....	10
MARCO TEÓRICO.....	13
Teoría de la Administración de Procesos y la Gestión de Procedimientos.....	13
Aplicación del marco teórico: Procesos y Procedimientos Aduaneros.....	15
Organización Mundial de Aduanas (OMA) y Organización Mundial de Comercio (OMC): Procesos y Procedimientos Aduaneros.....	18
Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Convenio de Kyoto en la armonización de los regímenes aduaneros.....	19
CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN UN PROCESO DE IMPORTACION DE MERCANCIAS A TRAVÉS DE LA SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA.....	21
PRINCIPALES CAUSAS DE ATRASOS EN LOS PROCESOS DE IMPORTACIÓN POR EL TERMINAL MARITIMO DE BUENAVENTURA.....	29
DESARROLLO DE LA MATRIZ DE MEDICIÓN DE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA REALIZAR UNA IMPORTACIÓN.....	33
CONCLUSIONES.....	39
BIBLIOGRAFÍA.....	41

RESUMEN

Este documento sirve como guía para cualquier persona que esté interesada en realizar un proceso de importación, pues contiene paso a paso, todos los macro y micro procesos que se deben cumplir para la nacionalización de una mercancía. Además será una herramienta útil para los estudios posteriores que permitirán identificar de forma efectiva los cuellos de botella y las ineficiencias en costos.

La idea con la que es presentado este proyecto es para ayudar a establecer soluciones que permitan mejorar y facilitar el proceso de importación por contenedores en el puerto de Buenaventura, y reducir excesos de tiempos y costos en el mismo, para de esta manera repercutir en la disminución de barreras no arancelarias para el comercio internacional de Colombia.

PALABRAS CLAVES: Proceso de importación, importación de contenedores, Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBun), Administración de Aduanas, Proceso aduanero, Procedimientos aduaneros.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad debido a los enormes movimientos de mercancías a causa de la globalización en que vivimos y de las demandas del mercado existente, la necesidad de hacer de las operaciones de comercio exterior algo más fácil y sencillo es cada vez más necesitada.

Ante esto, existen varias propuestas y sugerencias que pueden adoptar los países dentro del marco global de las normas internacionales de comercio, son propuestas que han sido recomendadas por la OMC (Organización Mundial de Comercio) y mejoradas por la OMA (Organización Mundial de Aduanas) u otros organismos que están relacionados con el tema.

El principal motivo de estas instituciones es el de promover la facilitación al comercio internacional lo cual es lo que puede hacer de un país un país más competitivo. El hecho de hacer una simplificación de los procesos y procedimientos al comercio exterior es lo que finalmente contribuye al desarrollo de una nación. Algunas formas de hacer es eliminando tareas con el uso de procedimientos más sencillos, trayendo como resultado la disminución de tiempos y costos, así como influyendo en la disminución de las barreras al comercio internacional. Los alcances que se hagan en el comercio no limitaran sus ventajas a un sector determinado, sino que más bien beneficiaran al comercio exterior en general.

Aunque es claro que a pesar de que en los últimos tiempos se ha aumentado la disposición de constituir bloques de integración, considerándolos como mecanismos de inclusión a nuevos mercados y opciones para activar el crecimiento económico de uno o varios países; es necesario recapacitar sobre la relación que tiene el Comercio exterior con los bloques de integración.

Desde finales de la década de los setenta, el gobierno de Colombia, con el fin de garantizar el crecimiento económico del país, el bienestar de sus habitantes y preparar la economía nacional para su desarrollo en un mundo globalizado, inició una serie de acercamientos con sus vecinos geográficos y sus socios comerciales más importantes, buscando llegar a acuerdos que permitieran disminuir o eliminar las restricciones al comercio existentes. Actualmente, Colombia hace parte de los siguientes bloques y acuerdos económicos: CAN, CAN-MERCOSUR, ALADI, G2,

Triángulo Norte de Centroamérica, TLC Colombia – Chile, TLC Colombia – Canadá y TLC Colombia – Estados Unidos.

De esta forma, se puede observar que Colombia ha consolidado bloques de integración por razones estratégicas para con los países, buscando la formación gradual de un mercado común latinoamericano y también con la idea de mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Desde el punto de vista del tema aduanero, se entiende que la actuación de las Administraciones Aduaneras no es nada sencillo, pues a medida que se mejora en los modelos de integración, el papel de las mismas se torna más importante; obligándola a perfeccionar sus labores para no convertirse en una barrera al comercio exterior.

De esta forma, la gestión aduanera dentro del proceso integrador tiene objetivos específicos, entre los que se encuentra la idea de generar una estandarización de los procesos aduaneros, reflejado en el marco del Estatuto aduanero colombiano en el decreto 2685 de 1999. Lo que se busca con esto es que se puedan obtener resultados idénticos y eficientes en cualquiera de las administraciones de aduana en todo el país. Con tal de aplicar esta medida, en todas las aduanas deben utilizarse los mismos procedimientos de despacho, una normativa común, procedimientos estandarizados, formatos únicos de documentos aduaneros y similar documentación anexa. Para poder realizar lo anterior se deberían simplificar los métodos de control y los procedimientos relativos a las operaciones aduaneras.

En este sentido, es conocida por todos los actores del comercio exterior la incomodidad que generan los constantes problemas a causa de la complejidad de los trámites aduaneros. Por esta razón se expondrá en este estudio una caracterización de los procedimientos en un proceso de operación aduanera y su consolidación en una matriz para la medición de tiempos y costos en exportaciones e importaciones. Esto como una herramienta de medición para estudios posteriores que permitan efectivamente la identificación de los cuellos de botella y trabas a la simplificación y estandarización de las operaciones aduaneras.

Desde hace varios años, a causa del dinamismo del mercado internacional y como consecuencia de las directrices y recomendaciones para facilitar el comercio internacional, se han venido realizando cambios en las Administraciones Aduaneras, pero a pesar de estos esfuerzos no se han podido alcanzar los logros esperados.

La necesidad de mejorar es tan grande que los gremios comerciales e industriales incluso la prensa, han insistido en una mejora inmediata de los procesos operativos en las aduanas colombianas, justificándose por los enormes costos directos e indirectos generados por las demoras en los trámites, especialmente, en los procedimientos de importaciones, exportaciones y tránsitos aduaneros. Ese exceso de tiempo en dichos procesos se ve reflejado en gastos extras para la empresa, causados por el pago de bodegaje por día adicional, generados por congestiones en las sociedades portuarias por documentación, autorizaciones y sellos innecesarios. A esto se agrega en muchos casos la pérdida por el costo de capital, pues mientras esté en el proceso de nacionalización no puede comercializarse la mercancía.

Debido a que las Administraciones Aduaneras afirman que la facilitación no siempre va de la mano con el control, es por esto que se niegan a realizar proyectos para conseguir la tan deseada simplificación. De todas formas, también se ha demostrado que el exceso de controles manuales incentiva la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros. Por tal motivo, y basándonos en las recomendaciones hechas a las Aduanas con tal de adoptar técnicas más actualizadas de reingeniería de procesos para así identificar las actividades ineficientes para su modernización o eliminación, es que se plantea esta investigación.

Si se hicieran correctamente los procesos de importación, exportación y tránsito aduanero se podría percibir un mayor beneficio y de esta forma Colombia sería un país más competitivo en materia de comercio exterior. Para llegar a esto y buscando establecer una propuesta ideal, que solucione el problema que afecta tanto a los Operadores de Comercio Exterior, las aduanas deberán tener una clara idea de su nuevo rol, un rol en donde deben entender que están orientadas al servicio y donde prima la interacción diaria con los clientes que están relacionadas con las Administraciones Aduaneras.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La pregunta tesis que se pretende responder con este trabajo de grado es:

¿Cuáles son los procedimientos involucrados en los procesos de importación a través de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura?

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar los procesos y procedimientos de importación en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura en los diferentes tipos de contenedores utilizados para el transporte de mercancía.

Objetivos Específicos

1. Describir todas las actividades involucradas en el proceso de importación a través de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.
2. Desarrollar una matriz de medición de los procesos y procedimientos necesarios para realizar una importación por la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura en contenedor.

METODOLOGÍA

El presente trabajo de grado es una investigación cualitativa de carácter exploratoria.

Inicialmente, el marco teórico en el que se fundamenta la investigación proviene de la investigación y consulta de fuentes secundarias.

Seguidamente se llevó a cabo el análisis de información obtenida de los comités liderados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) en compañía de diferentes actores que componen la cadena logística del proceso de importación. Los datos en base a los cuales se desarrollan la caracterización del proceso de importación a través de la Sociedad Regional de Buenaventura se obtuvieron mediante la exploración de los métodos implementados por las empresas del Comité de Comercio Exterior de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). Dichas empresas fueron seleccionadas en base a un muestreo no probabilístico por conveniencia.

En este punto, vale la pena mencionar las empresas que conformaron la mesa de trabajo con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) seccional Valle del Cauca: Cartones América, Carvajal Pulpa y Papel, Carvajal S.A, Colombina S.A, Comestibles Aldor S.A., Datecsa S.A., Fanalca S.A., Goodyear De Colombia S.A., Harinera Del Valle S.A., Industrias Del Maíz S.A. Cornproducts Andina, Johnson & Johnson De Colombia S.A., Lloreda S.A., Mac-Johnson Controls Colombia S.A.S, Sucromiles S.A.

JUSTIFICACIÓN

Actualmente se está realizando una revisión por parte del gobierno en la legislación aduanera vigente para identificar aquellas normas que puedan estar incidiendo en la productividad y competitividad de los procesos aduaneros en Colombia en especial a lo que se refiere entre los actores de la DIAN Buenaventura y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, dado los continuos inconvenientes que se causan en materia portuaria, arribo de mercancías y el proceso en sí de desaduanamiento en importaciones y exportaciones.

La aduana colombiana, ha emprendido un proceso en el que busca su modernización y facilitación acorde con el plan de gobierno actual y a los principios rectores del comercio internacional como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Comunidad Andina (CAN), entre otros, procurando que los procedimientos aduaneros no impliquen un costo para los importadores o exportadores en tiempos y trámites que afecten de esta forma el comercio internacional del país.

Es por esto que se han venido implementando mecanismos o herramientas tales como el proceso de sistematización aduanera, cuyo sistema aplicado ADUANA SYGA ha permitido que los usuarios aduaneros interactúen con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) para facilitar las operaciones de importación y exportación en las diferentes regiones del país.

Por otra parte, fue desarrollado el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA), con tal de integrar los sistemas de información que posee la DIAN a nivel Tributario, Aduanero y Cambiario, y de esta forma facilitar el cumplimiento de las obligaciones, simplificando los procedimientos, personalizando la atención y orientación. En materia de comercio exterior, se busca con la implementación de esta herramienta garantizar y asegurar la transparencia, objetividad y facilitación, para mejorar los niveles de competitividad y productividad, estandarizar procedimientos, brindando información estadística confiable y oportuna para la toma de decisiones.

A pesar de estos avances, dentro del proceso de desaduanamiento y debido a la congestión que existe en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, tanto

importadores como exportadores debe estar preparados para el sobre costo que esto conlleva, dado que no hay una reciprocidad en los procesos, ni una coordinación lógica y coherente para tal.

Aunque se ha mejorado enormemente, aun queda mucho por hacer. En el año 2002, por ejemplo, una importación con almacenamiento se demoraba hasta cinco días, luego paso a tres, pero aun dichos procesos siguen siendo lentos y engorrosos lo cual se presta para que algunos actores de la cadena incrementen los servicios o se deban de cancelar sumas excesivas, identificadas como gastos ocultos en un procesos de importación y exportación. En el proceso de exportación la situación es más delicada por el riesgo que corre una mercancía en su proceso logístico de fábrica a puerto, por los riesgos de contaminación de la carga y las constantes revisiones por parte de Policía Antinarcóticos, entre otros factores.

Los empresarios son consientes de que los procesos de internacionalización en las empresas no son fáciles, más aún cuando nos encontramos en un mercado internacional con competidores muy aguerridos y con indicadores de competitividad y productividad muy altos. Todo este esfuerzo que realizan dichos empresarios colombianos no tendría ningún éxito sin una adecuada política de venta internacional y sin unos objetivos claros establecidos, en donde un buen desarrollo de estrategias garantizará la buena del país en el comercio internacional.

A través de los procesos de importación y/o exportación se identifican un conjunto de problemas generales y otros asociados a los productos analizados con mayor detalle. Los principales problemas se pueden agrupar en tres categorías. La primera con los asociados a la insuficiencia de infraestructura y calidad de los servicios. La segunda vinculado a la problemática de concentración y prácticas no competitivas y la tercera de naturaleza más técnica y que incluiría los desbalances estructurales en los flujos de comercio exterior (Felipe Ochoa y Asociados, 2008).

En general, a lo largo de los procesos de internacionalización hay un serio problema de asimetría de información entre los demandantes y los ofertantes de los servicios logísticos. El usuario final tiene información insuficiente respecto de los servicios proporcionados en las diferentes etapas de las cadenas logísticas, problema que es más grave en el caso de pequeños exportadores o importadores.

Esta asimetría se ve reflejada en el cobro integrado de los servicios provistos por las terminales de almacenamiento, agencia marítima, entre otras, y en la no existencia de una nomenclatura estándar de los servicios cobrados por los

distintos agentes, adicionalmente hay cargos que no son transparentes. Lo anterior genera que los usuarios tengan la percepción que se realizan cobros “dobles”, los cuales no estarían debidamente justificados. La asimetría tiene como consecuencia que los ofertantes de servicios logísticos tengan la posibilidad de incrementar su poder de mercado en perjuicio de los exportadores e importadores.

El otro cuello de botella se refiere a la insuficiencia de infraestructura portuaria. La reducida profundidad operativa en los muelles, no permite el arribo de embarcaciones modernas más rápidas y de mayor envergadura lo cual podría llegar a reducir costos operativos, pues serian menos barcos que entren al puerto. A ello se suma la falta de espacio para el desarrollo de las zonas portuarias, destacando la problemática de insuficiencia de muelles y áreas de almacenamiento. El problema de oferta de infraestructura y de equipamiento portuario genera problemas de congestión afectando la eficiencia en costos de toda la cadena de abastecimiento.

En la actualidad, no hay estudios en donde se analicen los procesos y procedimientos en la cadena de abastecimiento por sectores y en el contexto del Valle del Cauca. Frecuentemente se hacen mediciones a nivel general dando como resultado información amplia mas no detallada. Esto dificulta la identificación de acciones de mejora específicas al interior de las organizaciones.

De esta manera, lograr identificar como es el estado de los procesos y procedimientos en la cadena de abastecimiento, es el cimiento para que las empresas logren ver como es realmente su operación y de esta puedan salir estrategias que mejoren el proceso como tal, para así poder aumentar su posicionamiento nacional e internacional.

MARCO TEÓRICO

Teoría de la Administración de Procesos y la Gestión de Procedimientos

La administración moderna está incursionando cada vez más en la Gestión por Procesos, dejando atrás estructuras basadas en departamentos funcionales convirtiendo los conceptos relacionados a este tema en algo más conocido y tratados a todo nivel dentro de la empresa. Desde este punto de vista, la organización se convierte en un sistema que se interrelaciona en todo sentido, trabajando conjuntamente y así satisfacer a sus usuarios o clientes.

Todas las actividades en una empresa pueden ser concebidas como integrantes de un proceso determinado. Por eso a una organización se le considera como un sistema de procesos en donde no importa su dimensión o complejidad, estas siempre contarán con tres componentes principales:

Una entrada en la cual se tienen en cuenta los insumos o recursos externos, incluyendo productos o salidas de otros Subsistemas.

Un Proceso de transformación, en donde hay actividades que pasan a transformar las entradas, agregando valor a ellas y haciendo de las entradas, las salidas del subsistema.

Una salida haciendo referencia al Producto y servicio finalmente generado por el subsistema, y que va usado por otro sistema en el ambiente externo.

Con lo anterior se puede definir inicialmente que un proceso es como una cadena ordenada de actividades en donde interactúan personas, materiales, equipamiento, y algunas veces un aplicativo; organizadas de forma lógica para producir un resultado planificado y deseado que satisfaga los requerimientos del cliente o usuario.

Estas entradas y salidas mencionadas anteriormente, deben ser medibles y adaptables a futuros cambios, no se puede tomar que un proceso sea rígido sino que sea flexible respecto a las circunstancias en que este.

La medición que se haga a un proceso buscará «*qué es lo que se hace en el proceso*», su misión se basará en el «*qué - para qué - para quién*», deberá mostrar entradas y salidas concretas, una secuencia clara de etapas claramente identificables en Subprocesos y a futuro será herramienta útil para poderse medir «*cantidad – calidad – costo*». Sin embargo, como el alcance y el entorno de los procesos no suele ser siempre homogéneo, resulta algo complicado, descubrir el inicio y el fin del mismo, debiendo establecerse un límite desde el punto de vista operativo, de dirección y control del proceso.

Generalmente lo que se puede encontrar dentro de una administración de procesos son las siguientes características:

Todo proceso dentro de la empresa tiene una identificación y documentación del mismo; de los cuales hay procesos claves, estratégicos y de soporte.

Hay objetivos establecidos y están en términos del usuario.

Tiene un dueño o encargado, principalmente asignado a un mando directivo, es quien tiene el control total del proceso.

Se busca constantemente la disminución de etapas y tiempos; una simplificación que permita que el proceso sea más sencillo y no implique tantos departamentos y personal; eliminar las actividades que no agregan valor a la cadena, solo teniendo en cuenta realmente las necesarias y que contribuyan a maximizar la satisfacción del cliente en el proceso.

Se hace uso constante de todo tipo de sistemas de información, el cual sirve para mantener informado a todos los actores del proceso.

Llegar a una reingeniería de los procesos en una empresa puede ser algunas veces complejo y más cuando se trata de una empresa pública, en donde este cambio implica reformas legales para establecer una nueva estructura, motivo por el cual la mejor opción es generar una convivencia del proceso con la estructura funcional, en Pro del mejor desenvolvimiento de la empresa.

En la Administración de Procesos, se utilizan términos con la idea de poderlos aplicar de forma correcta en la gestión en las empresas, uno de ellos es el procedimiento, cuya utilización en los últimos tiempos se ha convertido en la base para conseguir los avances tan esperados en cuanto a eficiencia, término que se profundizara más adelante.

A diferencia de un proceso que sólo describe una serie de actividades de manera general; el procedimiento describe o representa gráficamente a las actividades que son parte de un proceso. En otras palabras, para la clara definición de lo que es un proceso, se requiere el uso de documentos auxiliares o procedimientos en los que se detalle cómo, cuando, donde, por qué y por quienes se realizarán dichas actividades.

En la elaboración de un procedimiento debe considerarse la existencia de los siguientes puntos: objeto del procedimiento, campo de aplicación, responsabilidades que corresponden a su ejecución, referencias que ayuden a la ejecución, definiciones de conceptos nuevos para los interesados en el procedimiento, especificaciones y estándares que permitan controlar y medir la operación, instrucciones para las tareas y las operaciones que el procedimiento.

La importancia de la existencia de los procedimientos para la ejecución de un proceso es fundamental, pues la puesta en marcha del mismo no se realizará como se pretende en forma repetitiva.

Aplicación del marco teórico: Procesos y Procedimientos Aduaneros

La Administración de Procesos ha llegado a tener una aceptación a nivel global empresarial, en donde incluso llegó a tener repercusión en las empresas públicas, generando en algunas de ellas, cambios significativos. Sin embargo, las empresas relacionadas directamente con el comercio exterior, quienes al tener una interacción con clientes internacionales externos a la empresa, recibieron una alta influencia de las premisas de los procesos, empezando así a contemplar este tipo de conceptos en su operativa.

Cabe recalcar que en el mundo globalizado un factor que influye sobre la competitividad de un país y lo atractivo del mismo para la inversión extranjera, se da en la medida en que sea la complejidad de los trámites relativos a las operaciones de su industria. Este factor en particular ha obligado que los países hagan esfuerzos conjuntos para simplificar la tramitología relativa a importación y exportación.

Bajo este contexto, las aduanas de los países desarrollados empezaron a considerar la teoría de la gestión de procesos, insertándola en sus operaciones

aduaneras. Desde ese entonces y siguiendo como ejemplo la experiencia de los países de mayor desarrollo económico, en las aduanas de países de relativo y menor desarrollo económico empezó a manejarse un nuevo concepto hasta entonces no utilizado.

De esta forma, los países de gran desarrollo económico que han logrado reestructurar sus procesos empresariales, y en este caso las aduanas de esos países, han podido identificar sus procesos, dándole así mayor importancia a los Procesos claves cuya incidencia en la eficiencia de la institución, es alta para el logro de la eficiencia de sus operaciones.

En términos generales, el proceso aduanero se lo conceptualiza como un conjunto secuencial, repetitivo y ordenado, bajo ciertas condiciones, de actividades de la operativa aduanera en las que intervienen funcionarios y operadores de comercio exterior, tecnología adecuada, materiales, equipamiento, organizadas coherentemente para brindar un servicio ejerciendo control, de forma tal que satisfaga los requerimientos del usuario.

Así mismo, cada etapa podría verse como un proceso o subproceso. Un ejemplo de un proceso aduanero constituye el "Proceso de arribo de pasajeros internacionales".

Las entradas incluyen información proveniente de viajes comerciales internacionales, listado de equipaje, listados de pasajeros, comportamiento de pasajeros. Y la salida es el servicio ágil, automatizado y simplificado de controlar el ingreso de los pasajeros internacionales y de su equipaje.

Según lo expuesto los procesos aduaneros deberán determinarse luego de un análisis de todas las operaciones aduaneras y actividades relacionadas, que cumpla una administración aduanera. Obviamente dentro de este establecimiento deberá distinguirse cuáles son los procesos claves, estratégicos y soportes. Una vez reconocidos se organizará las prioridades de la institución y alcanzará la tan esperada eficiencia aduanera.

Desde que el propósito de las organizaciones no se limita solamente a la rentabilidad de una operación, sino que es también el de dirigir sus esfuerzos hacia el logro de la maximización de la eficiencia, asegurándose que todos los procesos claves trabajen en armonía, es decir, generan valor, las empresas se han visto en la obligación de mejorar día a día, optimizando la satisfacción de los usuarios y siendo eficientes en el manejo de los recursos. Sin embargo, este ideal se ha convertido para algunas instituciones en una realidad utópica, por la

complejidad de actividades y los diferentes actores con los que interactúa, en combinación con factores externos a su gestión que van en deterioro de su eficacia, requiriéndose la aplicación de los tan conocidos conceptos de administración de procesos.

La operación de las entidades aduaneras es una de las más afectadas, las cuales han decidido establecer una reforma de sus procesos, para lograr su eficiencia y modernización, motivadas por los procesos de integración, las reformas de la función pública, programas de ajuste estructural, la liberalización del comercio, aumento de amenazas y contrabando, adhesión a la Organización mundial de Comercio OMC, creación de organismos internacionales en Pro de las buenas prácticas de comercio, corrupción y presión pública, económica y política. Este ideal se encuentra influenciado también por la exigencia de una mayor satisfacción del cliente, desarrollo de políticas de mejoramiento continuo y solución de problemas; conceptos que deberán ser manejados en relación con la casuística del sector y la necesidad de lograr la simplificación y facilitación de sus procesos.

Estos cambios sustanciales en las aduanas no se limitan solamente a lo relativo a sus procesos, sino que deben ir de la mano con cambios tecnológicos, contratación de personal excelentemente calificado, y sobre todo, una orientación hacia el servicio de todas sus actividades, sin que se limiten a satisfacer al usuario sin descuidar los controles que se refieren a su naturaleza operativa.

Por otra parte, siguiendo en el ámbito aduanero, se entiende por procedimiento, las actividades aduaneras interrelacionadas, descritas de forma secuencial, en donde se muestra su forma de ejecución para ser llevadas a la práctica por actores del mismo, según corresponda.

Un procedimiento en sí, comprende la consecución, el almacenamiento, el proceso y la transmisión de información, motivo por el cual la base para la simplificación de procedimientos internacionales en materia de comercio debe ser la utilización de sistemas de información.

Es así como se cree que la base para la facilitar el comercio es el establecimiento de procedimientos y el uso de tecnología, desde el punto de vista de la integración, el logro de esta comentada simplificación es fundamental, sin embargo, constituye una transformación sistemática que suele caracterizarse por tres niveles:

Procedimientos equivalentes, en donde se adoptan procedimientos con necesidades de datos semejantes pero que atienden cosas independientes.

Procedimientos complementarios, en donde son usados algunos procedimientos usados en otro país, luego de su aceptación.

Procedimientos integrados o unificados, es cuando no existen diferencias entre los procedimientos de los países, que es lo mismo que se da en un bloque económico.

De la misma forma como es usado en las empresas privadas, las aduanas han implementado el uso de los procedimientos, como apoyo y detalle exacto de las labores que componen los procesos. Este uso se ha hecho evidente, desde que los temas de definición de los procesos clave del negocio aduanero fueron parte del plan estratégico de las administraciones aduaneras.

Esta nueva tendencia de utilización de los procedimientos, ha permitido que en las aduanas, al menos sus procesos principales, estén claramente documentados logrando establecer la forma repetitiva de su funcionamiento y una mejora visible para los Operadores de Comercio Exterior, quienes percibirán mayor formalidad por parte de la Aduana al utilizarse estos documentos. Sin embargo, muchos de estos procedimientos aún cuando tienen todas las características exigibles no persiguen los lineamientos dados al respecto por los organismos rectores de las Operaciones Aduaneras y del Comercio Internacional; haciéndose necesario su consideración en este sentido.

Organización Mundial de Aduanas (OMA) y Organización Mundial de Comercio (OMC): Procesos y Procedimientos Aduaneros

Entre las directrices más importantes a nivel mundial para lograr la eficiencia y efectividad en las aduanas mediante la estandarización y simplificación de los procedimientos aduaneros, se encuentran las promovidas por la Organización Mundial de Aduanas OMA a través del convenio de Kyoto. El objetivo de estos lineamientos es el planteamiento de procesos operativos comunes, en un marco jurídico compartido que permita la facilitación y flexibilización sin descuidar las medidas de control.

Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Convenio de Kyoto en la armonización de los regímenes aduaneros

El objetivo principal de la Organización Mundial de Aduanas como organización intergubernamental independiente, es conseguir la eficiencia y efectividad de las aduanas mediante el incentivo a las Administraciones Aduaneras para que implementen prácticas a favor de la facilitación del comercio internacional, como la modernización y simplificación de sus procedimientos de despacho de mercancía de acuerdo a las legislaciones y acuerdos internacionales. Esto exige que las aduanas se comprometan como parte integrante del proceso de comercio internacional a mejorar sus procesos, sin descuidar el control considerando su papel en la recaudación pero pensando siempre en la implementación de metodologías que minimicen ineficiencias.

La idea con la simplificación de procedimientos es lograr reducir los costos operativos y conexos a la operación aduanera, para que el producto pueda ser colocado en el mercado objetivo a menor precio, exigiendo mayor competitividad a la gestión de las empresas nacionales como resultado de un incremento en la eficiencia y efectividad de las administraciones aduaneras por la desaparición de la burocracia y la complejidad de los trámites aduaneros identificados como barreras al comercio.

Dada esta creciente implementación de los esfuerzos por lograr la estandarización, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) se refirió a su importancia en un anexo específico contenido en el Convenio de Kyoto promoviendo la armonización de los procedimientos aduaneros de sus países miembros a través de convenciones, programas, lineamientos y asesorías como un mecanismo de impulso al comercio internacional.

El convenio internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros se puso en vigencia en 1974. Desde entonces, numerosos países se han adherido, sin embargo Colombia no ha adoptado formalmente el Convenio. Si bien es cierto, a pesar de no existir una obligación por la falta de ratificación formal de ciertos países al convenio, han considerado la incorporación de ciertos lineamientos en sus legislaciones nacionales. Cabe recalcar que aún cuando se insista en la inserción de los países al convenio, lo que realmente se persigue es la puesta en práctica de las recomendaciones en él contenidas, pues a través de su uso se persigue el cumplimiento de los siguientes principios dentro de las aduanas: procedimientos armonizados y simplificados, desarrollo continuo y

mejoramiento de las técnicas de control, maximización del uso de tecnologías de información y trabajo conjunto entre aduanas y comercio.

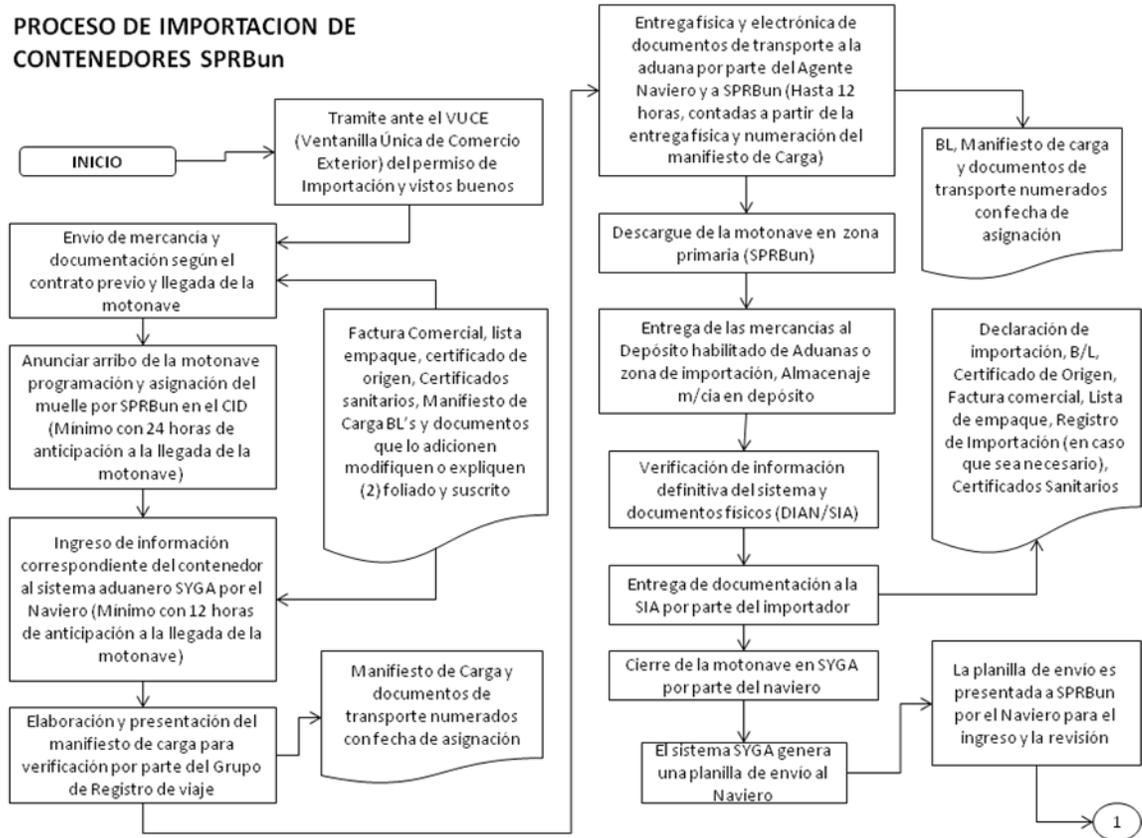
Dada la relación de las actividades aduaneras con el comercio internacional, la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas se encuentran directamente relacionadas, tanto que en numerosas ocasiones se ha otorgado a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) el carácter de complementaria a la Organización Mundial de Comercio (OMC), considerando sus actividades como soporte a los objetivos de facilitación. En este mismo sentido, organizaciones globales como el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESAP), han venido trabajando en relación con los lineamientos a la simplificación de procedimientos y facilitación al comercio internacional. Se

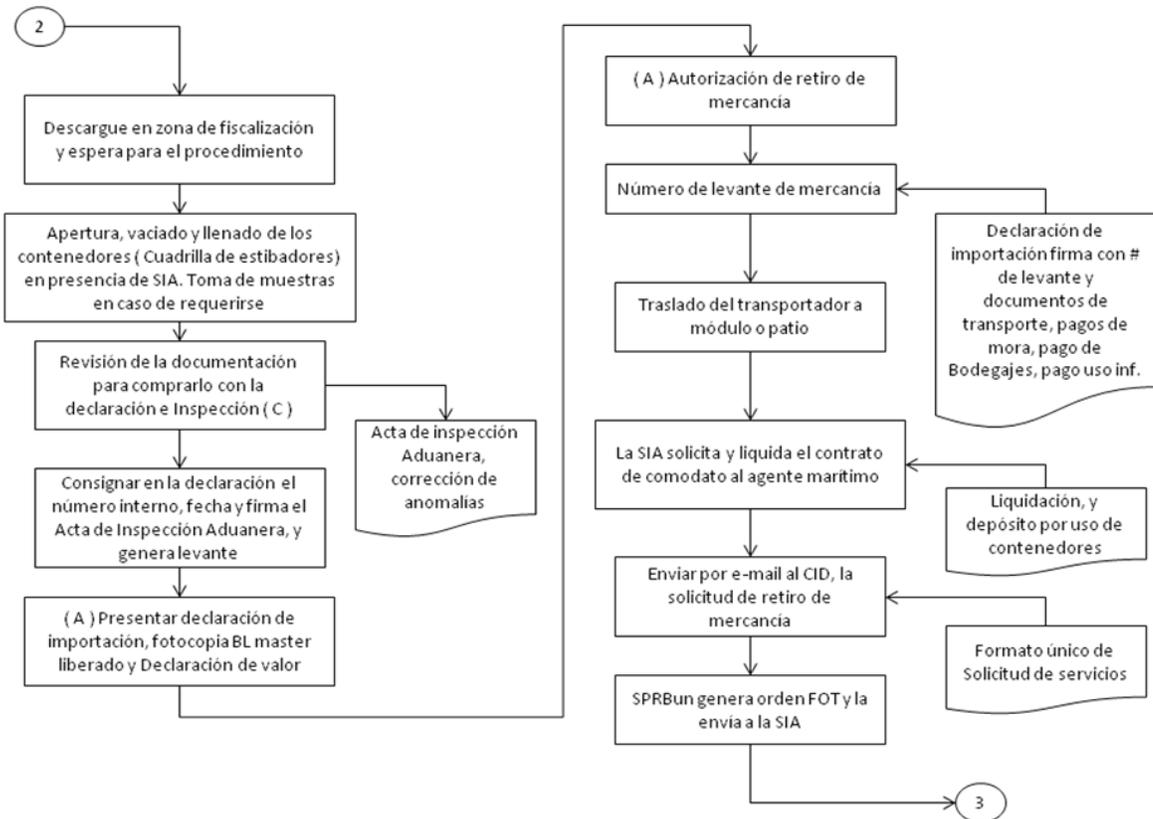
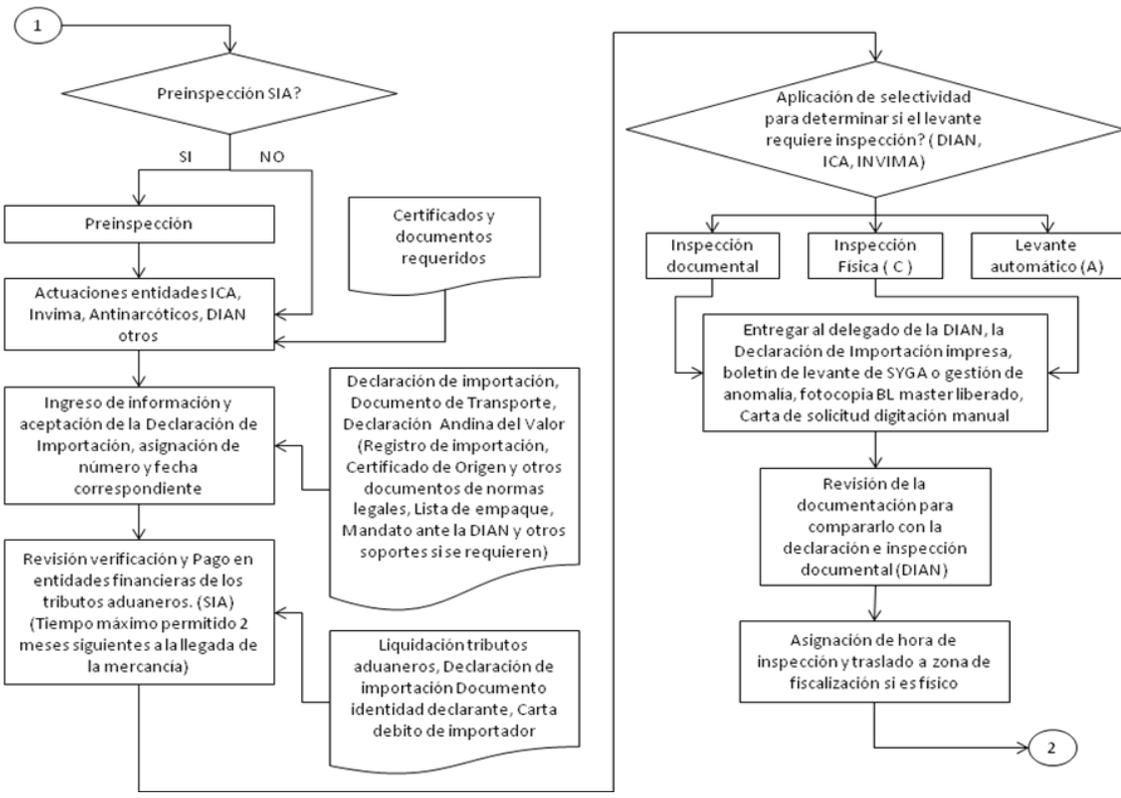
Por último, cabe recalcar que uno de los temas más manejados a nivel de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) es el consolidar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para mejorar sus procesos de control y operatividad; a través del intercambio de información y prácticas comunes no duplicadas, que ayudarán a combatir la corrupción y lograr la tan buscada simplificación.

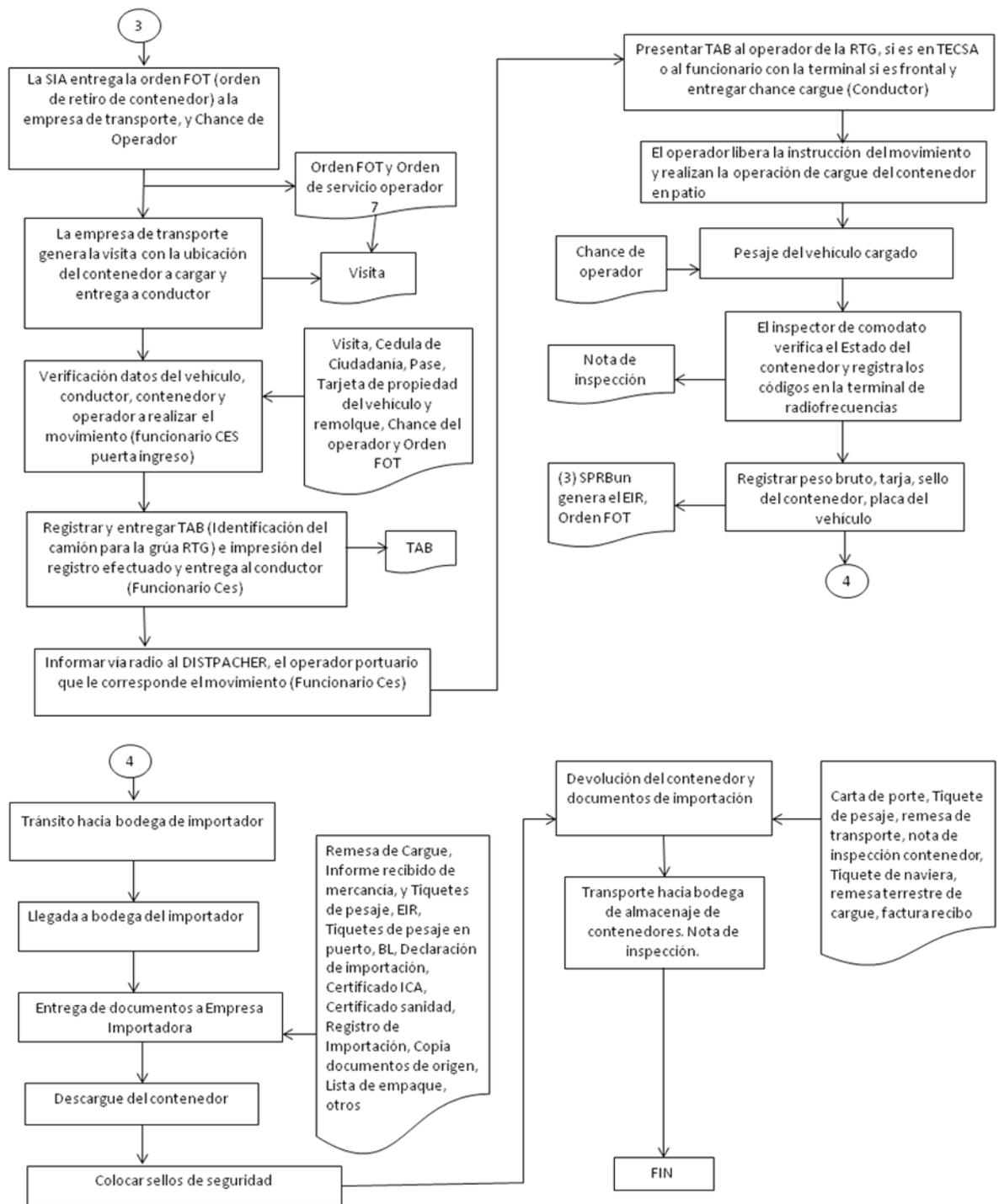
CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN UN PROCESO DE IMPORTACION DE MERCANCIAS A TRAVÉS DE LA SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA

En esta sección se plantea la descripción detalla de los procesos involucrados en las operaciones aduaneras para una importación, caracterización que será estratégica para el desarrollo de la matriz de medición de tiempos en el proceso.

Gráfico 1. Proceso de Importación de Contenedores SPRBun







Este análisis será desarrollado en base a la legislación aduanera que regula el proceso de importación en Colombia, compuesta por el Decreto 2685 de 1990, la Resolución 4240 de 2000, la Resolución 5932 de 2007, los Decretos 2178 de

2007, 2557 de 2007, 2287 de 2007, y las Resoluciones 7382, 7373, 7530, 7637, 7719, 7813 de 2007. En las gráficas se exponen esquemáticamente las diferentes actividades base en un proceso de importación de contenedores por vía marítima.

Según las autoridades administrativas oficiales, un proceso exitoso y legal de importación en la modalidad ordinaria debe seguir doce puntos básicos. En un primero momento es preciso desarrollar un estudio de mercado del producto a comercializar, para así evaluar la factibilidad de la importación y proyectar la rentabilidad que esta generará, y en base a ello decidir si importar o no. Una vez sea factible importar la mercancía, es necesario que la empresa o persona natural gestione los diferentes trámites ante las entidades correspondientes (sanitarias, fitosanitarias, zoonosanitarias, etc.) para su debida inscripción.

Teniendo los vistos buenos de la inscripción se deben radicar los siguientes documentos para el registro o licencia de importación: cedula de ciudadanía o número de identificación tributario (NIT), en las oficinas de la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX); compra y diligenciamiento del formulario de Registro de Importación; solicitud de vistos buenos de las entidades correspondientes para aquellos productos que así lo requieran; radicación de formularios en oficinas regionales o seccionales en la DIGECOMEX; y por último, la aprobación de la importación por parte de esta misma institución.

Con la aprobación de DIGECOMEX se procede al pago de la importación para poder realizar el despacho de la mercancía hasta el puerto colombiano. La compañía transportadora debe diligenciar el manifiesto de carga para que a la llegada de la mercancía a territorio aduanero nacional se realice la verificación de esta por parte de la Administración de Aduanas.

A continuación, el importador, usuario aduanero o la sociedad de intermediación aduanera que se delegue hace los trámites para efectos de nacionalización de la mercancía. El paso a seguir es el pago de los tributos aduaneros en los bancos o entidades financieras autorizadas. Se presentan todos estos documentos en el depósito de aduana donde se encuentre la mercancía, para que allí estos sean ingresados al sistema informático manejado por la aduana.

Puede darse que se autorice un levantamiento automático de la mercancía, sin inspección alguna. O bien, que antes de dar salida a la mercancía del depósito de aduana el inspector de la DIAN realice una inspección física de la misma y de los documentos entregados para constatar la veracidad de la importación. Finalmente la mercancía queda libre a disposición del importador.

Describiremos entonces con más detalle el proceso teniendo en cuenta los tiempos que cada actividad toma en promedio: Entre las primeras actividades involucradas en un proceso de importación se encuentra la descripción técnica y conocimiento del producto a importar para identificar la Posición o Subpartida Arancelaria de éste de acuerdo al Arancel de Aduanas. Clasificado el producto a importar, este documento indicará si se requiere o no permiso de Importación, el cual se exige a todos los productos identificados en el régimen de Libre Importación, o bien una Licencia de Importación para aquellos productos del régimen de Previa. Este procedimiento de elaborar la licencia de Importación en caso de requerirse oscila entre los 5 y 10 días.

Además de esto, la normatividad aduanera indica si el producto a importar requiere Vistos Buenos de entidades como el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMINAS), Industria Militar (INDUMIL), Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Minas y Energías, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transporte, Ministerio de la Protección social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura, Superintendencia de Industria y comercio, y la Superintendencias de Vigilancia y Seguridad Privada.

En caso de requerirse certificado Fitosanitario o Zoonosanitario, el promedio de días que toma su obtención está entre 3.5 y 6 días. Para el Certificado del Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el tiempo oscila entre los 2 y 3 días. En caso de los registros de Importación el promedio de tiempo en su aprobación está entre los 3 y 5 días. Estos procesos se adelantan vía electrónica a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), en cumplimiento de las normas aduaneras con un promedio total de 4 a 7 días, según sea el caso de requerirse un registro o licencia previa de aprobación del Visto Bueno por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

De acuerdo al Artículo 90 del Decreto 2685 de 1999, todo medio de transporte que llegue al territorio aduanero nacional o que se traslade de una parte del país que goce de un tratamiento especial a otra que no la tenga, deberá arribar por los lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales (DIAN). Tras el atraque de la moto nave, el transportador internacional o naviera dará aviso de su llegada a la Administración de Aduanas correspondiente con una

anticipación mínima de doce (12) horas. Dado lo anterior la Línea Naviera, el Agente de Carga o embarcador deberá reportar a la DIAN los documentos de transporte a la Administración de la Aduana, el más importante de ellos: el Conocimiento de Embarque, B/L (por sus siglas en inglés: Bill Of Lading).

Cuando el buque arriba al Territorio Aduanero Nacional, se incorporan estos documentos de transporte al Sistema Informático de Gestión Aduanera (SYGA). Dicho procedimiento lo realiza la línea naviera o agente de carga en un promedio de 1 a 3 horas, siendo indispensable para iniciar el proceso de nacionalización a cargo de los Agentes de Aduana. Luego de este procedimiento se deberá entregar el documento de transporte a la Dirección de Impuesto y Aduanas.

Como lo indica el Artículo 1 del Decreto 2685 de 1999, modificado por Artículo 1 del 1198 de 2000, el manifiesto de carga contiene toda la relación de los bultos que comprenden la carga, incluida la mercancía a granel, a bordo de medio de transporte, y que van a ser cargados y descargados en el puerto. Este procedimiento de la asignación del número al manifiesto de carga oscila entre los 30 minutos y 3 horas. Por otra parte, el tiempo de descargue de la mercancía del medio de transporte marítimo, el traslado de la carga a los patios y el informe de descargue completo del buque a la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura SPRBUN, tarda entre unas 6 y 8 horas. Por último, el tiempo de confirmación de la carga a través del SYGA por la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBUN) oscila entre 4 y 8 horas.

En este punto del proceso importación, se habrán gestionado ya los datos del documento de transporte, la factura comercial, la lista de empaque, el certificado de origen, los vistos buenos, si se requieren, y el pago de los tributos aduaneros, esta expresión comprende los derechos de aduana y el impuesto sobre la ventas. Con estos documentos como soporte, el Agente de Aduana puede empezar el proceso de nacionalización de la carga e ingresar la información al SYGA. Ingresada la información al SYGA el sistema genera número de aceptación de la declaración de importación, este proceso oscila entre 1 y 3 horas.

Aceptada la declaración se pagan los tributos aduaneros ante el banco y se confirma dicho pago en un tiempo de entre 2 y 4 horas. A continuación el sistema aplica un criterio de selectividad por perfilamiento indicando si se debe llevar a cabo un levante automático, o una inspección documental y/o inspección física. La información de perfilamiento se obtiene por el sistema, en un tiempo entre 1 y 3 horas. El levante automático permite proceder directamente al retiro de la carga, mientras que la inspección documental exigirá la revisión de los documentos sin

mayores retrasos. No obstante, en caso de que la declaración de importación se le tenga que practicar la inspección física, el tiempo de nacionalización puede llegar a aumentar hasta en un día respecto a la duración que tendría con un levante automático.

Lo anterior teniendo en cuenta que con la inspección física se deben generar movimientos de la carga desde el patio de contenedores a la zona de inspección. Por esto, se contrata para la movilización de la carga al operador portuario. Habiendo entonces trasladado el contenedor a la zona de inspección, el fiscal de aduana determina aleatoriamente si la inspección de la mercancía se realizará total o parcialmente. La firma del acta de inspección física por parte del fiscal de aduana oscila entre 4 y 8 horas.

Entre los últimos requisitos para retirar la mercancía de las instalaciones de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, se exige al Agente de Aduana tramitar la solicitud del contrato de comodato a la Línea Naviera, así como también la liquidación del pago de bodegajes y de uso de infraestructura a la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura. Una vez el Agente de Aduana ha cancelado estos servicios y el depósito de contenedor a la línea naviera o agente de carga, deberá solicitar una autorización denominada Orden FOT, para retirar el contenedor, este procedimiento demora en promedio 4 horas.

Entonces es posible llevar a cabo el levante de la mercancía, que es el acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de la mercancía, previo el cumplimiento de los requisitos legales, según el artículo 1 Decreto 2685 de 1999.

Para retirar el contenedor de las instalaciones de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, la empresa de transporte terrestre genera una visita y entrega la orden de retiro y constancia de visita al conductor para que entre a muelle, cargue contenedor, se realice la inspección externa del estado del contenedor, el pesaje en bascula y se expida el comodato y salida del terminal marítimo. Este proceso oscila entre 1 hora y 6 horas.

Por último, el tránsito terrestres de Buenaventura a Cali, y el descargue en depósito del importador en promedio se da entre 4 y 8 horas.

Esto indica que a la fecha, en un proceso de importación se realizan al menos 40 pasos sin tener en cuenta el proceso que se realiza desde el contacto con el cliente por parte del comprador para el envío de las cotizaciones y la orden de compra y la coordinación para el embarque de las mercancías. Además, el tiempo

para nacionalizar una mercancía por la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura en promedio está entre 4 y 10 días.

PRINCIPALES CAUSAS DE ATRASOS EN LOS PROCESOS DE IMPORTACIÓN POR EL TERMINAL MARITIMO DE BUENAVENTURA

En los años 80, el manejo de la red nacional de aduanas se centralizaba en una Dirección General ubicada en la capital del país, la cual no contaba con los mecanismos de supervisión sistemática necesarios para evaluar la eficiencia de sus oficinas. Adicionalmente, no existía una autoridad superior inmediata entre el Director General de Aduanas y el Secretario de Hacienda y con frecuencia se presentaban nombramientos de mandos medios, especialmente de administradores de aduanas, con base en consideraciones políticas, lo que ampliaba los espacios para la corrupción y la impunidad.

Estas condiciones propiciaban un manejo muy deficiente de las aduanas y del sistema aduanero en general, en el que se presentaban ineficiencias como por ejemplo numerosos procedimientos aduanales para el despacho de las mercancías, a pesar de que los principios establecidos en la Ley Aduanera y su reglamento no señalaban más que uno. Esto creaba confusión e incertidumbre jurídica entre los importadores y exportadores, además de un sinnúmero de opciones para los malos manejos.

Las incidencias de la implementación de un modelo económico proteccionista se evidenciaban en la complejidad y altos costos de los procedimientos para la nacionalización de mercancías. La exigencia de una declaración muy detallada ante la aduana, acompañada de abundante documentación, revisiones minuciosas en diversas "mesas" especializadas, períodos de almacenamiento que podían ser breves o muy largos acarreando problemas como el extravío de las mercancías o su virtual abandono, y el reconocimiento aduanero que obligaba a que toda mercancía pasara por un examen sistemático y en consecuencia por la intervención de un vista. El reconocimiento consistía en un examen de las mercancías de importación o de exportación, o de sus muestras, para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley.

Este procedimiento de reconocimiento era la principal fuente de las prácticas ilícitas, pues dadas sus exigencias difícilmente era cumplido. Esto hacía del reconocimiento una norma insustancial, pues los encargados del procedimiento

usualmente no lo llevaban a cabo, limitándose a firmar documentación sin inspeccionar las mercancías.

Por otra parte, se encontraba la inflexibilidad de los horarios de trabajo, exigiendo en muchas ocasiones el pago de "servicios extraordinarios" a un alto costo para poder adelantar los procesos de importación y exportación. De esta manera, el importador o su agente de aduana solicitaban que el despacho o cargue de sus mercancías se continuaran adelantando en horarios adicionales, resultando muy costoso dado que se requería un amplio personal.

El régimen de importación temporal, igualmente degradado, lo utilizaban importadores abusivos para introducir mercancías sin pagar impuestos y era frecuente que éstas no se regresaran al exterior al término de su temporalidad. Dado que esas importaciones, que eran cuantiosas, requerían de una fianza, las aduanas tenían en su poder decenas de miles de fianzas que nunca se cobraban por falta de personal y de controles adecuados. Las exenciones, prórrogas, plazos y autorización de operaciones temporales se sujetaban a decisiones expresas de diversos funcionarios, lo que creaba espacios para prácticas inconvenientes.

Desde mediados de la década de los 80 se han empezado a implementar avances en la modernización de las aduanas que han implicado cambios importantes en las normas aduaneras en respuesta al dinamismo del mercado internacional y como consecuencia de las directrices y recomendaciones para facilitar el comercio. Entre las reformas implementadas se encuentran el Decreto 1909 de 1991 y el decreto 2685 de 1999 y la resolución 4240 del año 2000 las cuales se implementaron con el fin de unificar criterios en los procesos y procedimientos de importación, exportación y tránsito aduanero.

Uno de los cambios más importantes en materia de inspección, que constituía uno de los puntos con mayores prácticas de corrupción debidas a la discrecionalidad con que operaban los aforadores, fue la práctica de no revisar todos los cargamentos, sólo unos cuantos seleccionados al azar haciendo saber a los usuarios que en caso de comprobarse falsedad en las declaraciones, pagos inexactos en perjuicio del fisco, elusión de controles o perjuicio jurídico de la aduana las sanciones serían muy severas, con penas para el agente aduanal que intervino y para sus gestores, que van desde multas y decomisos hasta la cancelación de la patente del agente e incluso prisión.

A finales del año 2004 se inició la implementación de un programa de cómputo llamado SYGA (Sistema informático de Gestión Aduanera). En el desarrollo de la política de nacionalización y automatización de trámites, bajo la coordinación de la

vicepresidencia de la República y enmarcado dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en coordinación con el departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y 17 entidades vinculadas al Comercio Exterior, realizó la armonización de los requisitos, trámites y documentos exigidos por la entidades que intervienen en las operaciones de Importación y exportación con el fin de facilitar las transacciones internacionales y propiciar mejores condiciones de competitividad de los productos y servicios nacionales en el exterior.

Como resultado de lo anterior, fue expedido el Decreto 4149 de Diciembre de 2004 con el cual se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). La Ventanilla Única de Comercio Exterior, es un instrumento informático que permite el trámite electrónico de las autorizaciones, permisos, certificaciones, o vistos buenos previos exigidos por las respectivas entidades del estado para la realización de las operaciones específicas de importación y exportaciones. El desarrollo informático que soporta la VUCE garantiza la seguridad tecnológica y jurídica de los diferentes trámites al integrar la firma digital y el pago electrónico en línea.

Con la implementación de este tipo de medidas, las condiciones han mejorado considerablemente, no obstante, aún la comunidad del comercio exterior debe enfrentar continuas ineficiencias debido a que las formas de proceder y exigencias de documentación no coinciden con la realidad del día a día en las operaciones de nacionalización y exportación por el terminal marítimo de Buenaventura. Las quejas son constantes de parte de las organizaciones a través de los diferentes gremios que los representan a instituciones como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Instituto Nacional de Agricultura, Dirección General de Estupefacientes, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Súper Intendencia de Industria y Comercio y a la misma Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura..

Los requerimientos del entorno empresarial socavan las expectativas de mejorar los tiempos y la disminución de costos, dado que los procedimientos de acuerdo a la normatividad aduanera son diferentes para cada tipo de producto, y no es lo mismo nacionalizar un químico que requiera un Visto Bueno del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), que nacionalizar carga general que no requiera de ningún Visto Bueno. Se llega inicialmente a la

conclusión que la diferencia está en el procedimiento y no en el proceso dependiendo de la naturaleza de la carga.

Por otra parte, actualmente no se presenta una coordinación lógica y coherente entre las entidades involucradas en los procesos de comercio exterior, pues no se articulan entre ellas para los procedimientos y cada una tiene sus motivos a la hora de justificar ineficiencias en su desempeño. Además de esto, según auditorías de entidades oficiales involucradas en la gestión de importaciones y exportaciones, se presenta constantemente que tanto los empresarios como los agentes de aduana desconocen los procedimientos y herramientas para administrar las diferentes actividades en la cadena logística. En este sentido, nace la necesidad de capacitar a los empresarios y comunidades vinculadas al comercio exterior a cerca de los recursos presentes en el sector para agilizar los trámites a través de entidades como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto de vigilancia de Medicamento y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entre otros.

Se presenta además un problema de asimetría de información entre los demandantes y los ofertantes de los servicios logísticos. En términos generales, el usuario final tiene información insuficiente respecto de los servicios proporcionados en las diferentes etapas de las cadenas logísticas, problema que es aún más grave en el caso de pequeños exportadores o importadores. Esto se refleja en un cobro integrado de los servicios provistos por las terminales de almacenamiento, agencia marítima, entre otras, y en la no existencia de una nomenclatura estándar de los servicios cobrados por los distintos agentes, adicionalmente hay cargos que no son transparentes. Esto se presta para que intermediarios cobren cargos adicionales, y los usuarios tengan la percepción que se realizan cobros que no se encuentran debidamente justificados. Como consecuencia, la asimetría genera que los ofertantes de servicios logísticos tengan la posibilidad de incrementar su poder de mercado en perjuicio de los exportadores e importadores.

A lo anterior se suman los problemas de insuficiencia estructural en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, que deteriora considerablemente la calidad de los servicios logísticos y es causa de demoras adicionales en procesos que en otros terminales marítimos se adelantan con mayor eficiencia y eficacia.

DESARROLLO DE LA MATRIZ DE MEDICIÓN DE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA REALIZAR UNA IMPORTACIÓN

Para desarrollar la matriz de medición y dar los elementos se conformo, a través de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) seccional Valle del cauca un grupo de trabajo con las siguientes empresas de la región: Cartones América, Carvajal Pulpa y Papel, Carvajal S.A, Colombina S.A, Comestibles Aldor S.A., Datecsa S.A., Fanalca S.A., Goodyear De Colombia S.A., Harinera Del Valle S.A., Industrias Del Maíz S.A. Cornproducts Andina, Johnson & Johnson De Colombia S.A., Lloreda S.A., Mac-Johnson Controls Colombia S.A.S, Sucromiles S.A en donde su objetivos es la de caracterizar los procesos y procedimientos exportaciones por los puertos, fronteras terrestres y aeropuertos.

Dentro de la agenda de trabajo con las empresas anteriormente mencionadas se priorizo la caracterización de los procesos y procedimientos por el terminal marítimo de Buenaventura por el número de transacciones de Exportación e importación que tienen lugar a través de él, como justifican los volúmenes presentados en la tabla.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y las empresas citadas anteriormente desarrollaron matrices para la medición de tiempos de los procesos tanto de exportación como de importación por los medios terrestre, aéreo y marítimo. Dada la creciente importancia del tránsito de mercancías a través del Terminal Marítimo de Buenaventura, y por tratarse del medio por el cual se llevan a cabo un volumen significativo de las transacciones en la región.

Tabla 1. Volúmenes de importación y Exportación a través de la SPRBun

CONCEPTO	Real 2.004	Real 2.005	Real 2.006	Real 2.007	Real 2.008	Real 2.009	Real 2.010
TOTAL IMPORTACIONES	5.354.975	5.714.703	6.328.718	6.582.213	6.556.479	6.657.675	7.260.514
Carga Fraccionada	488.070	536.901	490.891	578.027	517.239	359.188	689.517
Carga General	443.749	472.274	403.025	458.516	409.960	292.555	553.831
Carga Vehículos	44.321	64.627	87.866	119.511	107.279	66.633	135.686
Granel Sólido	2.859.259	2.884.092	3.109.972	2.870.205	2.771.873	3.275.027	2.866.714
Cereal	2.454.432	2.436.493	2.736.897	2.626.433	2.404.464	2.974.909	2.397.871
Fertilizantes	340.530	275.243	190.438	137.096	217.612	205.879	310.162
Minerales	64.297	172.356	182.637	106.676	149.797	94.239	158.681
Granel Líquido	250.793	278.261	283.522	278.512	275.523	245.595	329.195
Carga en Contenedores	1.756.853	2.015.449	2.444.333	2.855.469	2.991.844	2.777.865	3.375.088
TOTAL EXPORTACIONES	2.757.584	2.762.449	2.362.544	2.211.530	1.912.334	2.492.291	2.389.571
Carga General	631.044	320.513	237.573	142.463	72.030	155.665	62.635
Carga General	396.567	11.323	14.750	6.996	15.210	2.399	5.736
Carga de Vehículos	4.623	4.302	4.988	1.573	1.705	1.102	1.756
Azúcar en Sacos Suelta	229.854	304.888	217.835	133.894	55.115	152.164	55.143
Café	368.291	365.756	322.964	307.236	279.687	274.929	273.394
- Azúcar en Contenedor	280.340	498.618	629.324	506.392	348.797	594.599	533.668
- Azúcar al granel	457.474	248.937	221.980	70.205	19.103	175.026	50.350
Total Azúcar	967.668	1.052.443	1.069.139	710.491	423.015	921.789	639.161
Carbón a Granel	441.442	518.034	523.922	508.069	374.052	532.349	619.870
Carga en Contenedores	387.135	687.289	419.099	677.165	809.059	731.957	849.654
Melaza y otros gráneles	191.858	123.302	7.682	0	9.606	27.766	0
- Melaza	141.508	105.647	0	0	0	24.570	0
- Otros gráneles	50.350	17.655	7.682	0	9.606	3.196	0
TOT COMERC. EXTERIOR	8.112.559	8.477.152	8.691.262	8.793.743	8.468.813	9.149.966	9.650.085
TOTAL CONTENEDORES COMEX	233.672	348.819	379.289	435.791	440.370	411.342	478.822
TOTAL CONTENEDORES LLENOS	180.544	284.986	305.646	326.848	333.579	325.023	364.304
TOTAL CONTENEDORES VACIOS	53.128	63.833	73.643	108.943	106.791	86.319	114.518
Vehículos Importados	37.423	52.958	61.470	86.387	78.605	49.545	92.123
Vehículos Exportados	6.740	3.152	3.689	1.094	1.306	757	1.626
TOTAL NAVES	1.368	1.450	1.365	1.284	1.248	1.272	1.173
TOTAL TRAFICO (Tons)	8.849.728	9.671.527	9.900.062	10.193.700	9.826.170	10.079.325	10.059.110
TOTAL TRAFICO (Cajas)	260.870	348.344	399.436	457.441	451.984	391.293	425.614

A continuación se presenta la matriz con los correspondientes procesos y subprocesos identificados en la importación marítima de contenedores:

Tabla 2. Matriz del Proceso de Importación de contenedores por la SPRBun

PROCESO DE IMPORTACIÓN MARÍTIMA DE CONTENEDORES				
ID	ACTIVIDADES	TIEMPOS OBSERVADOS (Horas)		
		T. MÍNIMO	T. PROMEDIO	T. MÁXIMO
Actividades Principales		Procesos Específicos		Detalle Procesos
A	PREVIAS AL ARRIBO DE CARGA	0:00:00	0:00:00	0:00:00
1	Negociación Comercial	Depende del Mercado		
	Estudio de mercado y factibilidad de la importación del producto	Depende del Producto, Proveedor Y y País Origen		
	Ubicación o Clasificación en Subpartida Arancelaria			
	Acuerdo Comercial (ICOTERMS y Forma de Pago)			
2	Registros Previos	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Vistos Buenos Previos (ICE, INVIMA, ETC)			
	Registro y/o Licencia de importación VUCE			
	Vistos Buenos VUCE			
	Cargue y emisión de BL en Origen	Depende del Origen		
	Transito Internacional	Depende del Origen		
B	OPERACIÓN PORTUARIA	0:00:00	0:00:00	24:00:00
3	Llegada de la Motonave	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Aviso de Llegada de la M/N	El aviso de llegada no tiene momento fijo de presentación		
	Atraque M/N	Arribo M/N		
		Fondeo en Bahía Interior		
		Primera Línea a Tierra (Atraque Motonave)		
4	Operación De Descargue (M/N)	0:00:00	0:00:00	24:00:00
	Operación de descargue del buque			
	Informe descargue Naviera	Transmisión de documentos a la DIAN por el Naviero		24:00:00
		Informe de inconsistencias a la DIAN por el Naviero		
	Transmisión de documentos a la DIAN por el Agente de Carga			
	Puerto avisa finalización de descargue en MUISCA			
5	Localización y Liberación de la Carga	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Puerto elabora informe detallado de descarga			
	Puerto elabora planilla de recepción por cada conocimiento de embarque			
	Liberación de BL por parte de la Naviera y Liquidación de deposito y moras de contenedor			
	Liberación de BL por parte del Agente de Carga			
6	Control Técnico de Aduanas	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Radicación de Documentos para inspección (ICA, INVIMA)			
	Solicitud de Traslado de Contenedores			
	Traslado de contenedores para inspecciones			
	Inspección ICA / INVIMA			
	Entrega de Certificados			
	Reconocimiento de mercancía DIAN*			
	<u>Declaración En Terminal Marítimo (Con Inspección)</u>	00:00:00	00:00:00	00:00:00
	Ingreso de información a SYGA por declarante			
	Declaración con aceptación			
	Presentación Declaraciones al Banco			
	Pago en Bancos			
	Aplicación de la selectividad en SYGA			
	<u>Levante automático</u>	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	<u>Inspección documental</u>	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Entrega de Documentos a inspector(DIAN)			
	Revisión de Documentación			
	<u>Inspección física</u>	0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Solicitud de Traslado de Contenedores (Inspección DIAN)			
	Traslado de mercancía a Zona de inspección DIAN			
	Entrega de documentación ante la DIAN			
	Inspección Física y firma acta de inspección DIAN			
	Autorización de Levante (Automatico, Inspeccion Documental O Fisica)			

7	Autorización Retiro Carga		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Liquidación de Servicios Portuarios*				
	Pago de Servicios Portuarios				
	Autorización para retirar el contenedor (Orden FOT)				
	Reliquidación pago de mora contenedor y otros servicios de la Naviera*				
	Naviera genera COMODATO				
8	Retiro de Carga		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Transportador recibe documentos por parte del Declarante				
	Confirmación ingreso de vehículo a Terminal	Confirmación de Cita Por Empresa Transporte			
		Programación de ingreso			
	Espera Para entrar a instalaciones Portuarias				
	Ingreso de Vehículo al Terminal	P-Check			
		Pesaje del vehículo vacío*			
	Cargue del contenedor				
	Pesaje De Vehículo Lleno				
	Control de Salida de vehículo				
C	OPERACIÓN INTERNA		0:00:00	0:00:00	0:00:00
9	Transporte Terrestre		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Inspección POLFA				
	Inspección de Contenedor por Parte de Transportador				
	Transito a Planta Destino				
10	Manipulación de la Carga en Destino (Planta o Deposito)		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Ingreso de Vehículo				
	Descargue en destino				
	<u>Declaración En Deposito (Sin Inspección)</u>		00:00:00	00:00:00	00:00:00
	Ingreso de información a SYGA por declarante				
	Declaración con aceptación				
	Presentación Declaraciones al Banco				
	Pago en Bancos				
	Aplicación de la selectividad en SYGA				
	<u>Levante automático</u>		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	<u>Inspección documental</u>		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Entrega de Documentos a inspector(DIAN)				
	Revisión de Documentación				
	<u>Inspección física</u>		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Entrega de documentación ante la DIAN				
	Inspección Física y firma acta de inspección DIAN				
	Autorización de Levante (Automatico, Inpeccion Documental O Fisica)				
11	Devolución de Contenedor		0:00:00	0:00:00	0:00:00
	Confirmación de Espacio en Patio	Verificación de autorización de recibo en Patio de Contenedor			
		Cita de ingreso al Patio de Contenedor			
		Espera o Transito hacia el Patio de Contenedor			
	Entrega contenedor vacío en Patio de Contenedor Asignado				

RESUMEN DE TIEMPOS	TIEMPOS OBSERVADOS (D i a s)		
	T. MINIMO	T. PROMEDIO	T. MÁXIMO
Tiempo Trascorrido Desde Atraque de Motoonave Hasta Descargue en Planta Destino (B3 - C10) Sin Inspección física	-	-	1
Tiempo Trascorrido Desde Atraque de Motoonave Hasta Descargue en Planta Destino (B3 - C10) Con Inspección Física	-	-	1
Tiempo Total de la Importación Con Inspección Física (A2 - C11)	-	-	1

Se observan entonces tres grupos de actividades principales dentro del proceso de importación marítima de contenedores: los subprocesos previos al arribo de carga, seguidos por los de operación portuaria, y por último, los de operación interna.

Subprocesos previos al arribo: El primer grupo involucra los subprocesos de negociación comercial, dentro del cual se ubican las actividades de estudio de mercado y factibilidad de la importación del producto, la clasificación en subpartida arancelaria y el acuerdo comercial de forma de pago e incoterms; así como de registros previos que incluyen vistos buenos previos ante entidades como ICE, INVIMA, ICA, entre otros; el registro de licencia de importación VUCE, vistos buenos ante el VUCE, la emisión del BL en origen y de registro del tránsito internacional según el país de origen.

Subprocesos de operación portuaria: Este segundo grupo de subprocesos incluye las actividades de aviso y atraque de la motonave en puerto, seguidas por el descargue del buque paralelo al cual se desarrollan los informes de descargue emitidos a la DIAN por la Naviera y el Agente de carga. En donde la finalización de esta actividad es reportada por el puerto en el MUISCA. El tercer subproceso en puerto se refiere a la localización y liberación de la carga, para lo que el puerto emite tanto el informe detallado de descargue como la planilla de recepción por cada conocimiento de embarque. Aquí se lleva a cabo además la liberación de BL por parte del agente de carga y de la naviera, así como la liquidación del depósito y moras del contenedor por este último.

El cuarto subproceso que tiene lugar en puerto, es probablemente el más dispendioso por tratarse del control técnico de adunas. Esta etapa concierne las actividades de inspección por entidades como ICA e INVIMA, incluyendo la radicación de documentos, el traslado de contenedores y las solicitudes para ello, así como la inspección en sí y la entrega de certificados resultantes. El control técnico de aduanas implica además el reconocimiento de las mercancías por parte de la DIAN, la declaración en terminal marítimo, el ingreso de información al SYGA por el declarante, la aceptación de la declaración de importación, la presentación de declaraciones y pagos en bancos, y la aplicación de selectividad en SYGA. El control aduanero en puerto finaliza con la autorización del levante de mercancías que tiene lugar de manera automática o tras inspecciones documentales y/o físicas por parte de la DIAN.

Por último, esta la autorización y retiro de carga del puerto, donde se realiza la liquidación y pago de los servicios portuarios, se genera el Comodato por parte de la naviera. Luego se autoriza la entrada del transportista, se hace la carga del contenedor en el medio de transporte terrestre, para ser pesado a la salida del puerto y darle la salida.

Subprocesos de operación interna: Este es el tercer y último grupo de subprocesos, y está conformado por tres principalmente. El primero es la inspección por parte de la Policía Fiscal Aduanera (POLFA) y del transportista, para verificar el contenido que moviliza. Posteriormente sigue el subproceso de manipulación de la carga en el lugar de destino, donde se da el arribo y descargue de la mercancía. Finalmente está el subproceso de devolución del contenedor, en donde se debe de hacer una autorización y confirmación del lugar para el depósito del contenedor; el transportista se encarga de llevar el contenedor al puerto para hacer la entrega del contenedor vacío en el patio de contenedores asignado.

CONCLUSIONES

- La falta de planificación estructurada de los procedimientos implicados dentro de un proceso de importación es la causa más común de las ineficiencias en las operaciones portuarias. Esto debido a que los empresarios no prevén el proceso en términos de actividades previas, paralelas ni requisitos. A esta escasa cultura de planeación se suma el desconocimiento de los procedimientos y herramientas involucrados en el proceso de importación por parte de los empresarios y agentes de aduana. Es de suma importancia para la agilización de los procesos de nacionalización de mercancías una constante actualización de los empresarios y la comunidad del comercio exterior en materia de normas, decretos, leyes y prácticas. Así como también dar a conocer y capacitar a cerca de las facilidades a la gestión de documentación que hacen posibles sistemas como el SYGA y VUCE, a los cuales es posible acceder en línea.
- La forma como actualmente está estructurada la prestación de servicios logísticos en el puerto de Buenaventura concierne problemas de asimetría de información entre los demandantes y los ofertantes de dichos servicios, dado que los empresarios, como usuarios finales, cuentan con información insuficiente respecto de los cobros cargados en las diferentes etapas de la cadena logística. Esta cuestión se ve favorecida por la modalidad de cobro integrado de los servicios provistos por las terminales de almacenamiento, agencia marítima, entre otras, y por la no existencia de una nomenclatura estándar de los servicios cobrados por los distintos agentes. El problema es aún más grave para pequeños exportadores e importadores, frente a los cuales los oferentes de servicios logísticos poseen gran poder de mercado.
- La gestión de las Administraciones de Aduana gana mayor importancia a medida que el país avanza en el esquema de modelos de integración. Es por esto que la estandarización de los procesos aduaneros en Colombia, como medida para la facilitación del comercio exterior, ha venido ganando importancia mediante la implementación de mecanismos de sistematización como el ADUANA SYGA (Sistema de Información de Gestión Aduanera) y la VUCE (Ventanilla Única de Comercio Exterior). El objetivo de la estandarización de los procedimientos de

comercio exterior es obtener resultados idénticos y eficientes para cualquier Administración de Aduana en Colombia. De esta manera, en todas las aduanas deben utilizarse los mismos métodos de despacho, una normativa común, procedimientos estandarizados, formatos únicos de documentos aduaneros y similar documentación anexa. No obstante los esfuerzos de la flexibilización en las aduanas colombianas, bajo la situación de desaduanamiento y congestión que hoy vive la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, un importador y/o exportador debe estar preparado para sobre costos y demoras debidos a una ausencia de coordinación lógica en los procesos. De esta manera, es evidente que dichos procesos siguen siendo ineficientes en muchos aspectos, y aún queda mucho por hacer en términos de su flexibilización.

BIBLIOGRAFÍA

Camargo, Juan Manuel. "Nuevo derecho aduanero: parte general e importaciones. Actualizado con el Decreto 2685 de 1999". Gustavo Ibáñez Editores. 2000.

Camargo, Juan Manuel. "Derecho aduanero colombiano". Legis Editores. 2009.

Colombia. Leyes y Decretos. "Régimen de importaciones y exportaciones". Legis Editores. 2008.

CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA 1991, Santa Fe de Bogotá D.C. Colombia.

Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, expedido por el Dr. Juan Camilo Restrepo Salazar.

Decreto No 2298 de Diciembre 24 de 1935, expedido por Dr. Alfonso López Pumarejo.

Decreto No 1706 de 1992, expedido por el Dr. Cesar Gaviria Trujillo.

Decreto 1197 del 29 de Junio de 2000, expedido por el Dr. Andrés Pastrana Arango.

Guerra, María y de la Fe López, María. "La automatización de los procesos aduaneros de los países miembros de la CAN en el marco del Proyecto Granadúa (UE-CAN): Caso Venezuela". Universidad Simón Bolívar, Venezuela. 2004.

Instituto Colombiano de Comercio Exterior. "Guía para importar en Colombia". INCOMEX. 1998.

Perilla Gutierrez, Rogelo. "Manual para importadores y exportadores". Editora Guadalupe. 2007.

Ramírez Perez, Margarita María. "Impacto socioeconómico en los procesos de importación - exportación por el terminal marítimo de Buenaventura". Universidad Autónoma de Occidente. 2010.

Resolución No 5644 de 14 de Julio de 2000, expedido por el Dr. Ricardo Ramírez Acuña.

Tossoni, Germán A. "Fallas de mercado y sobrecostos en las cadenas logísticas del comercio exterior del Perú". Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009.