

Riesgos en el proceso de importación ordinaria: identificación del mapa de riesgos de la importación de bienes de capital en Colombia

Sara Gallón P. y Carlos Torres M.

Correos electrónicos: sgallon@eafit.edu.co y ctorresm@eafit.edu.co

Universidad EAFIT

Nota de los autores

Sara Gallón P., Escuela de Administración, Universidad EAFIT; Carlos Torres M., Escuela de Administración, Universidad EAFIT.

Para la realización de esta investigación fue fundamental el apoyo y disponibilidad de las personas que participaron en las entrevistas y que, gracias al tiempo que dedicaron a atender las inquietudes, validaron el trabajo que se desarrolló. Igualmente importantes fueron el constante apoyo y la revisión de las asesoras metodológicas, que con sus aportes enriquecieron los contenidos.

Abstract

In Colombia, during the import process, there are many risks, which may lead to higher costs up to the loss of the goods. Considering that imports are necessary for the competitiveness of modern companies, in the following research, we propose a Risk Map for the process of ordinary import of capital goods in the country, in order to identify them. This will be useful so importers can be informed and able to apply the control mechanism suitable for managing those risks.

In order to complete this research, we apply the Risicar Method for identification of risks and their treatments; we will validate the information gathered, through interviews to experts on the subject.

Key Words: Capital Goods Import Process, Risk, Treatments, Risk Map.

Resumen

En Colombia, durante el proceso de importación se presentan diversos riesgos, que pueden implicar desde sobrecostos hasta la pérdida de la mercancía. Considerando que las importaciones son necesarias en las empresas, en la presente investigación se elabora un mapa de riesgos del proceso de importación ordinaria de bienes de capital en el país, con el fin de identificarlos, de tal manera que los importadores estén informados y puedan aplicar los métodos de control pertinentes para la administración de dichos riesgos.

Para llevar a cabo el presente trabajo se utiliza el Método Risicar para identificación de riesgos y medidas de tratamiento de los mismos, el cual se valida mediante entrevistas a expertos en el tema.

Palabras Claves: Proceso de importación de bienes de capital, riesgos, medidas de tratamiento, mapa de riesgos.

Introducción

Con esta investigación se busca dar herramientas a los importadores para hacer frente y tomar conciencia de los riesgos a los que se exponen cada vez que compran mercancías en el exterior, respondiendo a la pregunta “¿a qué riesgos se encuentran expuestos los importadores de bienes de capital en Colombia y qué pueden hacer para tratarlos?”

Para lograr tal fin, se hizo uso de la administración de riesgos, la cual “permite manejar la incertidumbre a través del establecimiento de medidas para identificar, valorar y manejar los eventos potenciales que puedan presentarse y afectar el logro de sus objetivos” (Mejía Quijano R. , 2004).

El desarrollo de la investigación está basado en la elaboración de un mapa de riesgos para las importaciones ordinarias de bienes de capital en Colombia, con base en el cual es posible determinar tratamientos para hacer frente a los diferentes riesgos.

El trabajo concluye con la calificación y evaluación de los riesgos identificados a partir del juicio de los expertos consultados. La calificación se refiere a la cuantificación de

los riesgos de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia o a la frecuencia con la que suceden y las consecuencias que conllevan (Mejía Quijano R. C., 2006). Y la evaluación es el proceso utilizado para determinar la magnitud de los riesgos en una organización en relación con ciertos criterios (Mejía Quijano R. C., 2006).

Es importante resaltar que los riesgos que se identificaron, así como sus tratamientos deben ser entendidos como prescripciones genéricas que las empresas, dependiendo de sus condiciones particulares, podrán aplicar a su caso. De igual manera la frecuencia va a variar de organización a organización y el impacto es subjetivo de acuerdo al apetito por el riesgo de cada empresa. Nuevamente, el llamado es a adaptar los resultados de la investigación a los casos puntuales de la empresa que use este mapa de riesgos.

Es trabajo de futuras investigaciones en el área de importación hacer un mapa de riesgos para modalidades diferentes de la importación ordinaria, así como del proceso de pagos internacionales, los cuales no hacen parte del alcance de esta investigación.

Sobre la importación en Colombia

A la luz de la norma colombiana, la importación: “Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional¹. También se considera importación la introducción de mercancías procedentes de Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios, al resto del territorio aduanero nacional”, esto según el Estatuto Aduanero, Decreto 2685 de 1999 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).

El alcance de esta investigación es el análisis de los riesgos en la importación ordinaria, la cual “es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional con el fin de permanecer en él de manera indefinida, en libre disposición,

¹**Territorio Aduanero Nacional - TAN:** “Demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).

con el pago de los tributos aduaneros a que hubiere lugar y siguiendo el procedimiento que (...) se establece” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).

También es menester aclarar que el análisis se centra en la importación de bienes de capital; definidos en el decreto 2394 de 2002 como “maquinaria y equipo susceptibles de depreciación, de cuya utilización repetida en un proceso productivo se obtiene un bien tangible o intangible (destinado al mercado nacional o internacional), sin que este proceso modifique su naturaleza”. Si bien se puede considerar que por esta definición se encuentran incluidos muchos elementos, el gobierno nacional, en el decreto antes citado, incluye un listado de subpartidas, a las cuales se les da la categorización de bienes de capital (Ministerio de Comercio Exterior, 2002).

Importancia de un manejo adecuado de las importaciones

La normativa en materia de importaciones es abundante; proliferan resoluciones, circulares, decretos, decisiones de organismos supranacionales, órdenes administrativas, entre otros, los cuales se convierten en un entramado de normas de difícil seguimiento. Esto, sumado a la ausencia de soporte a los procesos de importación crea un ambiente propicio que aumenta la posibilidad de que los riesgos se materialicen.

Lo anterior se evidencia revisando los principales indicadores de gestión de la DIAN de enero a diciembre de 2013 (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2014), en donde se informa que de 3'196.982 operaciones de importaciones realizadas en este año, se tuvo un número de inspecciones de 335.216 (lo que la DIAN llama cobertura de inspección de importaciones), lo cual corresponde a un 10,49%. La DIAN informa que de las inspecciones realizadas, en 35.478 se presentaron hallazgos, es decir que se tiene un 10,58% de hallazgos en este proceso.

Esto demanda especial atención de las empresas, teniendo en cuenta que en el borrador más reciente del proyecto de decreto aduanero revisado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013) el nivel de riesgo en el subproceso de nacionalización será mayor. Esto debido a que a los importadores se les quitará la obligación de actuar a través de un

agente de aduana² ante la DIAN, es decir, cualquier empresa podrá hacer sus declaraciones y llevar a término su proceso de importación (actualmente esto no está permitido, salvo unos casos específicos). Si usa esa facultad que se otorgaría en el decreto, el importador asume toda la responsabilidad sobre el proceso, mientras que en el decreto de aduanas actual la responsabilidad se puede compartir con el declarante (papel que desempeñan normalmente los agentes de aduana).

También hay que tener en cuenta que cuando se discute el tema de comercio exterior, normalmente el primer elemento en el que piensan las agencias gubernamentales colombianas es en la promoción de las exportaciones y para tal fin se crean agencias y otras instituciones que tienen por objeto la promoción del “comercio exterior” cuya función es promover al productor (sin importar el tamaño) a exportar al resto del mundo. En Colombia, Proexport (la agencia colombiana de promoción de exportaciones, inversión y turismo) (Proexport, 2014), Bancoldex (un banco de segundo piso³ con líneas de crédito enfocadas al mejoramiento industrial y financiación de exportadores) (Bancoldex, 2014) y Zeiky (un convenio interinstitucional que agrupa al sector público y al privado para ofrecer información a exportadores) (Proexport, 2014) son ejemplos de instituciones que tratan el tema de “comercio exterior”, pero lo entienden como sinónimo de “exportaciones”.

Para confirmar lo anterior se hizo una búsqueda en los sitios web de las instituciones gubernamentales referenciadas anteriormente, los cuales son detallados en la tabla 1. Lista de sitios web de instituciones gubernamentales consultadas. En su totalidad ofrecen incentivos y acompañamiento al proceso de exportación, pero no ofrecen soporte ni programas de apoyo a los importadores.

²**Agente de aduana:** El estatuto aduanero define a las Agencias de Aduana como “personas jurídicas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ejercer el agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública aduanera de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan con las normas legales existentes en materia de importación, exportación y tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades” Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).

³**Banco de segundo piso:** Es aquel cuyos recursos de crédito no son desembolsados directamente a los empresarios, sino que se apoya en las entidades financieras para su desembolso. Es decir, los bancos comerciales u otras entidades financieras actúan como intermediarios, el banco de segundo piso entrega su recurso al intermediario (que puede ser un banco comercial) y este a su vez lo entrega al cliente (Bancoldex, 2012).

Tabla 1. Lista de sitios web de instituciones gubernamentales consultadas

Entidad	Página web
Proexport	http://www.proexport.com.co/
Bancoldex	http://www.bancoldex.com/portal/default.aspx
Centro de Información en Comercio Exterior (Zeiky)	http://www.proexport.com.co/proexport/centro-de-informacion

Fuente: Elaboración propia.

De la sustitución de importaciones a la apertura económica

La situación antes descrita no está aislada cuando se considera la historia reciente del comercio exterior en Colombia y América Latina; las importaciones durante la década de 1930 en América Latina se veían como un obstáculo al desarrollo de los países por lo que varias naciones empezaron a aplicar el modelo de “Industrialización por sustitución de importaciones” promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL–, como la forma de cerrar la brecha entre los países industrializados y los que aún no habían comenzado un proceso de desarrollo estable (Pampillón, 2003).

El anterior modelo en Colombia “–en el sentido estricto de una protección radical del mercado interno frente a la competencia externa– se comenzó a matizar desde finales de los años cincuenta, cuando se crearon mecanismos e instituciones encaminadas a promover las exportaciones no tradicionales” (Garay, 2004).

Sin embargo, y a pesar de la teoría que lo soportaba, este modelo tuvo “tres limitantes que fueron acumulando sus efectos hacia final de los años 1950: Déficit comercial, desequilibrios sectoriales y deterioro de las cuentas públicas” (Amézquita-Zárate, 2010).

Llama la atención que con este modelo proteccionista, uno de los problemas era el déficit comercial (es decir, que se importaba más de lo que se exportaba), sin embargo esto cobra sentido al considerar que “la industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, adquirió numerosos vicios. Eran empresas con bajos niveles de

productividad que trabajaban únicamente para sus mercados, lo que les impedía alcanzar economías de escala” (Pampillón, 2003), y debido que el modelo promovía una “economía cerrada y no accesible a la competencia externa, sus niveles tecnológicos y de calidad eran demasiado bajos para poder competir internacionalmente” (Pampillón, 2003).

Es decir, el bloqueo a las importaciones redundó en un atraso de las estructuras productivas, ya que al restringir las importaciones se limita la competencia con productos de mayor tecnología (incluso el acceso de productos que pueden entrar a modernizar las empresas y la economía), lo que evita que las empresas tengan la necesidad de estar modernizándose y en constante actualización. Debido a lo anterior “la ineficiencia generalizada fue el resultado inevitable” (Pampillón, 2003).

En lo anterior se alcanza a vislumbrar la importancia estratégica de las importaciones para un país, incluso a la par de las exportaciones, puesto que sin las primeras no es fácil promover un modelo donde se estimulen las segundas. Esto se hizo particularmente evidente para el gobierno colombiano a mediados de la década de 1980 y hasta 1991, cuando se empezó a promover la apertura económica, la cual “buscaba, por una parte, orientar la producción hacia los mercados externos y aumentar sustancialmente la participación de las exportaciones en el PIB, y, por otra, facilitar el acceso a insumos y bienes de capital con el fin de reactivar la economía y elevar la capacidad productiva de la industria doméstica” (Garay, 2004). Tomando conciencia, finalmente, de la importancia de facilitar insumos y bienes del exterior para fortalecer la industria nacional en un contexto de competencia global.

Marco conceptual

Fuentes de riesgo

Con base en el artículo “Risk Identification–Basic Stage in Risk Management” de Tchankova (2002), se puede decir que una identificación de riesgos profunda necesita clasificaciones que puedan cubrir todo tipo de riesgos en mayor detalle. El texto citado hace la siguiente clasificación:

Entorno físico: En él se encuentran todos los posibles riesgos provocados por el medio ambiente.

Entorno social: Los cambios en los valores de las personas, el comportamiento humano y el estado de las estructuras sociales.

Entorno político: El gobierno puede afectar las organizaciones en diferentes formas, proveyendo ayudas y beneficios o por el contrario agudizando las sanciones e impuestos.

Entorno operacional: Las actividades operacionales de la organización generan riesgos e incertidumbre, llegando a ser, la propia organización, una fuente de riesgos.

Entorno económico: A pesar de que una actividad particular de un gobierno llegue a afectar el mercado de capitales internacional, es imposible que un solo gobierno tenga el control del mercado.

Entorno legal: El sistema legal crea riesgos por disparidades en las leyes. La complejidad puede incrementarse debido a la variación de los estándares legales en diferentes países y puede llevar a conflictos entre las partes. El sistema legal también crea oportunidades estableciendo la sociedad, y debido a esto las organizaciones conocen las restricciones en sus trabajos.

Entorno cognitivo: La habilidad del administrador de revelar, entender y evaluar riesgos no es perfecta. La diferencia entre percepción y realidad por parte de personas distintas es una fuente importante de riesgos en una organización. Deben ser consideradas las preguntas sobre cómo evaluar los efectos de la incertidumbre en una organización, y cómo entender si la percepción del riesgo es real.

Administración de riesgos

Teniendo en cuenta la complejidad del proceso de importación en Colombia, es importante definir una forma de administrar los riesgos asociados a este proceso. Según Chitakornkijasil (2010), incluso cuando no pueden ser identificados los riesgos, existen estrategias para minimizar las pérdidas. La estrategia es desarrollar ambientes de negocio

que minimicen la probabilidad de materialización de los riesgos por medio de la preparación de planes para hacer frente a los eventos previsibles y garantizando que bienes valiosos están físicamente asegurados para evitar cualquier amenaza en el lugar de trabajo.

Así, Chitakornkijasil (2010) define la administración de riesgos como un proceso que identifica las posibles pérdidas afrontadas por una organización y las técnicas más apropiadas para tratar dichos hallazgos. Afirma, además, que el riesgo es ambiguo y que se poseen diferentes formas de identificar las pérdidas no-cubiertas, es decir, las circunstancias o situaciones en las cuales se puede presentar una pérdida, independiente de que se materialice o no.

Por otra parte, la administración de riesgos es definida por Léautier (2007) como un proceso de negocio, no simplemente como una función, destinado a la supervisión del cumplimiento de las políticas y directrices por las partes involucradas. En la mayoría de procesos de negocios, la administración de riesgos tiene cuatro pasos: medición, desarrollo de la estrategia, ejecución y monitoreo.

Por su parte, el estándar internacional ISO 31000 indica que la administración de riesgos es la “aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas de gestión a las actividades de comunicar, consultar, establecer el contexto e identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y revisar los riesgos” (International Organization for Standardization, 2009). Con esto, el estándar ISO 31000 explica que para establecer un marco para la administración del riesgo es necesario entender el contexto interno y externo de la organización, ya que esto influye en cómo se administran los riesgos en ella (International Organization for Standardization, 2009).

Así mismo, el ISO 31000 establece que la organización que pretenda definir una política de administración del riesgo, debe trazar claramente los objetivos y el compromiso hacia dicha política, incluyendo diversos factores como la lógica aplicable al manejo de los riesgos, la relación entre los objetivos organizacionales y la administración del riesgo, las responsabilidades y rendición de cuentas en la administración del riesgo, la creación de políticas para la comunicación interna y externa y el compromiso de recursos para el

manejo de dichas políticas, entre otros (International Organization for Standardization, 2009).

Una vez establecido el marco para la administración de riesgos, según la ISO 31000, el proceso se convierte en una parte integral de la administración, que está inmersa en la cultura y prácticas de la organización y ajustado a sus procesos (International Organization for Standardization, 2009).

Todas las organizaciones que pretendan establecer un sistema de administración del riesgo efectivo deben apuntar, entre otros principios, a que el sistema les permita crear y proteger valor, haga parte de todos los procesos organizacionales, se tenga en cuenta en el proceso de toma de decisiones, permita direccionar la incertidumbre y tenga la mejor información disponible (International Organization for Standardization, 2009).

Con esta última definición se entiende, para efectos de esta investigación, la administración del riesgo, y con base en ella se plantean los resultados y se limita su alcance, considerando que la organización debe ajustar el modelo aquí presentado a su realidad organizacional, objetivos y contexto.

Mapa de riesgos

La definición de mapa de riesgos es dada por Mejía Quijano (2006), quien explica que es una herramienta que permite organizar la información sobre los riesgos de las empresas y visualizar su magnitud, con el fin de establecer las estrategias adecuadas para su manejo. Explica que los mapas de riesgos pueden representarse con gráficos o datos. Los gráficos corresponden a la calificación de los riesgos con sus variables y su evaluación. Y los datos pueden organizarse en tablas, con información relacionada a los riesgos (calificación, evaluación, control, etcétera).

Es necesario aclarar que según el método de elaboración del mapa de riesgos Risicar (Mejía Quijano R. C., 2006), que se explicará en mayor detalle más adelante, un mapa de este tipo se basa en el modelo de operación por procesos y se establece en dos niveles: estratégico y operativo. El nivel estratégico proporciona información útil que permite la definición de políticas para administrar los riesgos más significativos de la empresa y el

nivel operativo permite el diseño de controles. Con el mapa de riesgos se puede realizar el monitoreo de las medidas de tratamiento definidas como resultado de los análisis.

Mapa de riesgos estratégico. Para la elaboración del mapa de riesgos estratégicos se requiere la información sobre diseño de políticas particulares para la administración de riesgos obtenida por el comité de riesgos o grupo directivo, que son los responsables de elaborarlo, junto con el apoyo de los líderes de los macroprocesos, quienes suministran información al identificar y evaluar los riesgos (Mejía Quijano R. C., 2006).

Mapa de riesgos operativos. Para la elaboración de este mapa, se utiliza la información recopilada por los líderes de los procesos con sus grupos de apoyo, que se obtiene al analizar los riesgos en las actividades que se desarrollan en los diferentes subprocesos y lleva a diseñar los controles (Mejía Quijano R. C., 2006).

Considerando lo antes expuesto, el mapa de riesgos para efectos de esta investigación se representa mediante una tabla donde se señalan y califican los riesgos, de acuerdo al juicio de los expertos sobre la frecuencia e impacto.

Método

Procedimiento

Para establecer las etapas del proceso de importación ordinaria de bienes de capital en Colombia se usaron fuentes secundarias de información, como la normativa en la materia y documentación existente del proceso de importación.

Por medio del método Risicar, se construyó preliminarmente el mapa de riesgos del proceso de importación, donde se establecieron los riesgos con sus elementos para cada actividad y por cada subproceso.

Una vez completado lo anterior, se procedió a validar los hallazgos y a calificar los riesgos identificados y posibles medidas de tratamiento, mediante entrevistas a expertos en la materia.

Método Risicar

Para la elaboración del mapa de riesgos del proceso de importación ordinaria de bienes de capital en Colombia se utilizó el método Risicar, desarrollado por Rubi Mejía Quijano (2006).

Después de revisar las actividades, la operación y el día a día del macroproceso de importación, se aplicó el mapa de riesgos operativo, tendiente a identificar los que se presentan en las actividades que se ejecutan en una organización en el desarrollo de una importación. El mapa de riesgos se alimentó con la información recopilada en fuentes secundarias y fue validado con las entrevistas a expertos y el juicio que hacían los mismos sobre los diferentes temas.

La construcción del mapa de riesgos operativos se realizó como se indica en el método Risicar:

1. Se diligenció la tabla 2. Identificación de riesgos en los procesos, realizando los siguientes pasos:
 - a. Se definió el proceso para el cual se elabora el mapa de riesgos operativo.
 - b. Se estableció el objetivo del proceso que se analizaría.
 - c. Se determinaron las actividades que componen el proceso.
 - d. Se identificaron los riesgos.
 - e. Se describió cada uno de los riesgos identificados.
 - f. Se establecieron los agentes generadores para cada riesgo.
 - g. Se definieron las causas que podrían ocasionar los riesgos y se asociaron con los agentes generadores.
 - h. Se identificaron los efectos que puede ocasionar la materialización de los riesgos sobre la empresa.

Tabla 2. Identificación de riesgos en los procesos

PROCESO:					
OBJETIVO:					
Actividades	Riesgos	Descripción de los riesgos	Agentes generadores	Causas	Efectos
Actividad 1	Riesgo 1	Descripción del riesgo 1	Agente generador 1	Causa 1	Efecto 1
				Causa 2	
			Agente generador 2	Causa 3	Efecto 2
				Causa 4	
				Causa 5	Efecto 3
	Riesgo 2				
	Riesgo 3				
Actividad 2					
Actividad 3					

Fuente: Mejía Quijano, 2006.

2. Para cada proceso se elaboró la tabla 3. Mapa de riesgos en los procesos siguiendo las siguientes instrucciones:
 - a. Se calificaron los riesgos con su frecuencia e impacto.
 - b. Se evaluaron los riesgos.
 - c. Se establecieron las medidas de tratamiento.

Tabla 3. Mapa de riesgos en los procesos

PROCESO:						
OBJETIVO:						
Actividades	Riesgos	Frecuencia	Impacto	Calificación	Evaluación	Medidas de tratamiento
Actividad 1	Riesgo 1					
	Riesgo 2					
	Riesgo 3					
Actividad 2						

Fuente: Mejía Quijano, 2006.

Es necesario aclarar que el paso dos se hizo mediante entrevistas a los expertos, los cuales, de acuerdo a su juicio y experiencia, hicieron una evaluación de los riesgos en “muy alto, alto, medio o bajo”, para lo que se les solicitó tuvieran en cuenta qué tanto se presentaban los riesgos revisados y qué tan grande era el impacto que estos podrían tener, en caso de materializarse, en la organización. Así mismo, las medidas de tratamiento se obtuvieron mediante las entrevistas, teniendo en cuenta el juicio y experiencia de los expertos.

Perfil de los entrevistados

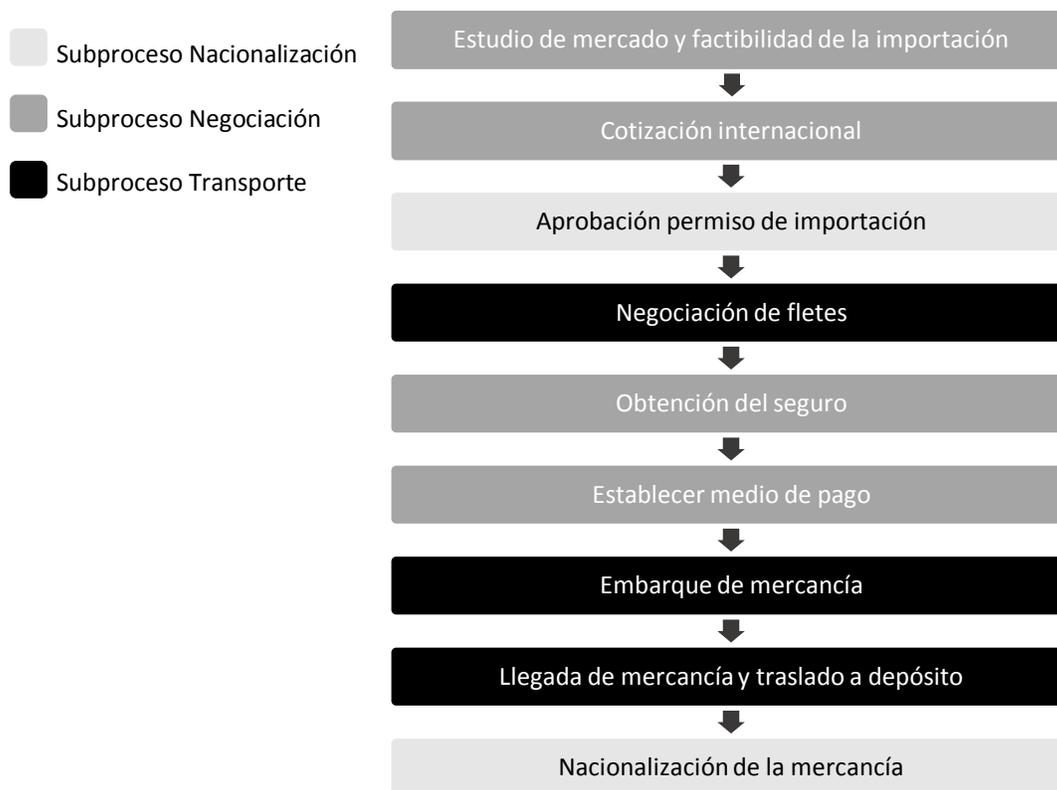
Para la validación de los hallazgos en fuentes secundarias se entrevistó a cinco personas que intervienen desde distintos puntos de vista y en diferentes etapas del proceso de importación como sigue:

- Una persona que interviene en el proceso de compra internacional de bienes en el sector industrial y tiene experiencia laboral y práctica en un departamento de importaciones (empleado de empresas importadoras).
- Dos que participan en el proceso de nacionalización como acompañantes del importador, los cuales intervienen directamente en los procesos de nacionalización y transporte (empleados de agentes de aduanas y agentes de carga)
- Una persona que tiene experiencia práctica con la Aduana (DIAN) y en la conducción de procesos aduaneros (empleado de la DIAN).
- Un consultor especializado en temas de comercio exterior (Empleado de una firma de consultoría en comercio exterior).

Resultados

Definición del proceso de importación y la normativa que lo regula

La base para la identificación del proceso fue el diagrama que propone Perilla Gutiérrez (2012), adaptado al alcance del trabajo sobre la importación en Colombia, como se muestra en la gráfica 1. Proceso de una importación en Colombia.

Gráfica 1. Proceso de una importación en Colombia.

Fuente: Adaptado de Perilla Gutiérrez, 2012.

El proceso antes descrito desagrupa varias etapas de la importación, las cuales fueron concebidas para resaltar la forma en la que se debe realizar el proceso de importación, llevando a definir tres subprocesos; la negociación, el transporte y la nacionalización. De acuerdo con la validación de los expertos se definieron las etapas en el proceso de importación, tal como se presenta en la gráfica 2. Proceso de importación revisado con los expertos, en el cual se presentan en detalle los tres subprocesos con algunas actividades identificadas, validando y ajustando el mapa del proceso que se estableció para efectos de la investigación.

Con lo anterior se validó la división del macroproceso de importaciones de bienes de capital en Colombia en tres subprocesos: Transporte (interno e internacional), negociación con el proveedor y nacionalización, los cuales se llevan cabo en el orden planteado en la

gráfica 2. Proceso de importación revisado con los expertos, el cual es comparativamente similar al expuesto por Perilla Gutiérrez (2012).

De esto podemos determinar los objetivos de cada uno de los procesos:

- **Subproceso negociación:** su objetivo es determinar las condiciones contractuales de la compra de los bienes, dentro de las que se incluyen responsabilidades de las partes, cantidad, precio y calidad, con la mayor claridad posible. Es en este subproceso donde se pueden establecer las condiciones contractuales de la compraventa y términos comerciales como los Incoterms⁴.
- **Subproceso transporte:** tiene por objetivo llevar la mercancía desde el lugar de origen hasta donde lo requiere el comprador, de manera segura, confiable y en un tiempo determinado.
- **Subproceso nacionalización:** consiste en legalizar la entrada de los bienes provenientes del extranjero, cumpliendo los requisitos legales para este efecto.

Con lo anterior y mediante las entrevistas, se validó el proceso de importación ordinaria de bienes de capital en Colombia y se verificaron las actividades que se realizan en el proceso.

⁴ “Las reglas Incoterms son un estándar reconocido internacionalmente y son usadas globalmente en contratos nacionales e internacionales de venta de bienes” (International Chamber of Commerce , 2014) (International Chamber of Commerce , 2014). El objetivo de los Incoterms es delimitar las responsabilidades y obligaciones tanto de los vendedores como de los compradores que celebran un contrato de compraventa internacional (Alston, 2012).

Gráfica 2. Proceso de importación revisado con los expertos y algunas actividades identificadas

Fuente: Elaboración propia con información de Perilla Gutiérrez(2012), Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Normativa y entes reguladores

Según los entrevistados, iniciando por el subproceso de nacionalización, sin duda en materia aduanera el decreto 2685 de 1999 “con todas las modificaciones habidas y por haber” (Ospina & Naranjo, 2014), es la base sobre la cual se estructura todo el proceso de

importación en Colombia y contiene todos los procedimientos de importación que permite el marco legal.

La siguiente norma en importancia para el subproceso de nacionalización es la resolución 4240 de 2000 que reglamenta el decreto 2685 de 1999, y que incorpora los procedimientos que se deben seguir en comercio exterior. Según Ospina y Naranjo (2014), la relación entre el decreto y la resolución es la siguiente: “los decretos son los que le dicen a usted, haga, y las resoluciones le dicen cómo hacerlo”.

En temas de requisitos y formalidades aduaneras se destacan los decretos 2975 del 2013, que define los bienes de capital, y el decreto 925 de 2013, mediante el cual se dictan las disposiciones en materia de licencias y registros de importación.

Por otra parte, en el subproceso de negociación se encontró que la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías de 1980⁵ y el Código de Comercio son normas importantes. En el subproceso de transporte, “las normas de transporte, como tal, son más cruciales para el transportador mismo, no para el usuario final, que es el importador que contrata con la empresa transportadora.” (Escalante, 2014).

De lo anterior es importante resaltar que, a diferencia de los subprocesos de negociación y transporte, el de nacionalización tiene una carga normativa importante de cara a los importadores. En el régimen aduanero se identificaron cuatro normas, tres decretos y una resolución, y según los entrevistados, el decreto fundamental es inestable y está sujeto a modificaciones constantes.

En razón de lo anterior, en las entrevistas realizadas, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, fue identificada como el actor clave en lo que se refiere a

⁵ “Los Estados que adoptan la Convención disponen de una legislación moderna y uniforme que rige la compraventa internacional de mercancías y que se aplica a toda operación de compraventa concertada entre partes que tengan un establecimiento en alguno de los Estados contratantes. En tales casos, la Convención se aplica directamente, sin necesidad de recurrir a las reglas de derecho internacional privado para determinar la ley aplicable al contrato, lo cual contribuye notablemente a dar certeza y previsibilidad a los contratos de compraventa internacional.” (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2014).

regulación del proceso de importación, ya que tiene las capacidades sancionatorias y de fiscalización, no solo desde lo aduanero, sino también desde lo tributario y cambiario.

Otro actor fundamental en el proceso de regulación de comercio exterior es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Su papel general fue señalado como el establecimiento de políticas y, salvo que se modifique el marco normativo general, solo interviene en un proceso de importación ordinaria para dar o rechazar los vistos buenos y demás autorizaciones que requieran los bienes.

Apoyo al importador en Colombia para el cumplimiento de la normativa

En las entrevistas se resalta que todos los actores de la cadena tienen una gran responsabilidad en el cumplimiento normativo, es decir que todos los participantes en la importación deben ceñirse a la norma y el cumplimiento legal. Sin embargo, según Escalante (2014), es el importador quien está llamado a velar por ese cumplimiento, ya “que no puede delegar ni trasladarle la responsabilidad a nadie (...), porque finalmente el sancionado va a ser el importador, él no puede decir: ‘es que me asesoró mal el consultor equis, o es que yo desconocía...’”.

Es por esto que, los entrevistados consideran que el importador debe contar con un asesor externo que le indique la mejor forma de proceder. Se trata, por lo general, del agente de aduanas, que cumple un papel fundamental en el proceso de importación.

El hecho de contar con un asesor externo es especialmente importante ya que hay deficiencias en el acompañamiento por parte de las entidades estatales durante el proceso de importación. En dos de las entrevistas se identificó que el mecanismo de apoyo, con asesoría prestada por la DIAN, se reduce exclusivamente al subproceso de nacionalización de los bienes, dejando por fuera el resto del proceso. Otro experto afirmó que el apoyo al proceso de importación está limitado a consultores y agentes de aduana que cobran por prestar dichos servicios.

Cabe resaltar adicionalmente que, como menciona Escalante:

“en Colombia, las entidades de apoyo fundamentales son, en relación al comercio exterior el Ministerio de Comercio, la Aduana y Proexport. La misión de Proexport es la promoción de

exportaciones de bienes y además de inversión y turismo, o sea que Proexport no da apoyo en esta materia (...). Esto nos deja con el Ministerio de Comercio y la aduana, (...) del año 2005 para acá, en particular, el ministerio ha venido dejando de ejercer funciones de operación, ejecución, apoyo y asesoría directa a los importadores (...) lo que nos deja pues que en la práctica el usuario está interrelacionándose con una entidad, no de apoyo y facilitación, sino de mucha fiscalización como es la Aduana” (Escalante, 2014).

De lo anterior se puede señalar que los hallazgos apuntan al importador como el principal responsable del proceso de importación, con un apoyo deficiente por parte de los organismos gubernamentales, en especial de la DIAN, cuyo papel principal es la fiscalización del importador. Es de esto que surge la necesidad de que el importador tenga herramientas que le faciliten hacer frente a los riesgos que surgen en el proceso de importación.

Los riesgos del proceso de importación de bienes de capital en Colombia

Después de haber identificado el proceso, la norma que aplica al proceso y los actores que intervienen, se organizó la información de cara a lo que se podría materializar en cada actividad de cada subproceso encontrando que:

- En el subproceso de negociación se identificaron 12 riesgos, en cuatro actividades.
- En el subproceso de transporte se identificaron 25 riesgos, en siete actividades.
- En el subproceso de nacionalización se identificaron nueve riesgos, en tres actividades.

Estos riesgos, así como los agentes generadores y las causas y efectos de los mismos, se validaron en las entrevistas y se calificaron en frecuencia e impacto. Es menester aclarar que la evaluación de los riesgos no se hace como parte de esta investigación, ya que es solo la situación de la empresa, incluso de un proyecto puntual, la que dará la evaluación final de los riesgos que se corren en la importación ordinaria de bienes de capital.

Tomando en cuenta las entrevistas y el juicio de los expertos, identificamos los principales riesgos de cada subproceso, los cuales describiremos a continuación señalando los agentes generadores de cada uno, sus causas y efectos en caso de materializarse, así

como medidas de tratamiento propuestas. En el anexo 1. Riesgos identificados y mapas de riesgos por subprocesos, se encuentra el listado completo de riesgos, sus definiciones y las calificaciones de los mismos.

Subproceso de negociación: En general, los riesgos identificados en este subproceso a juicio de los expertos tienen frecuencias de ocurrencia muy altas y altas (solo tres riesgos se identificaron con frecuencias diferentes). Esto se une con el impacto que ponderaron los expertos, el cual fue identificado para la mayoría de los riesgos como severo o moderado. Se puede decir, entonces, que en materia de riesgos el subproceso de negociación es crítico y requiere por parte de las empresas especial atención. A continuación se presentan dos de los riesgos más críticos de acuerdo con el juicio de los expertos.

Omisión al negociar la garantía: se definió como la probabilidad de no negociar los términos referentes a la garantía comercial del bien, tales como la disponibilidad de repuestos, el responsable de los costos, los plazos adecuados o las condiciones de garantía y servicio posventa.

Este riesgo, de acuerdo a la percepción de los expertos, tiene una frecuencia muy alta y su impacto puede llegar a ser severo (debido a que de forma general los bienes de capital son elementos costosos y, dependiendo de la empresa, pueden significar una pérdida económica importante). Encontramos que la omisión de la negociación de garantía puede ser causada principalmente por desconocimiento, falta de procedimientos, falta de claridad y asesoría legal y especializada en los temas de comercio exterior por parte del comprador.

Hallamos que un actor especialmente importante es el usuario interno (área que solicita el bien), que es el que debe definir las necesidades de mantenimiento, disponibilidad de repuestos y demás, y que por negligencia o desconocimiento, puede no identificar claramente estas necesidades o no comunicarlas al área que se encarga de la compra.

No negociar la garantía puede generar sobrecostos, dañar la relación con el proveedor, ocasionar procesos legales (demandas) de reclamación y pérdida de los bienes (en caso de problemas que no quedaron debidamente establecidos en ella).

Para este riesgo las medidas de tratamiento propuestas son tener esquemas estándares de condiciones de compra, que permitan funcionar como un “*checklist*” de lo que se le exige al proveedor en términos de servicio, y concertar procesos internos para la compra de bienes en el exterior que establezcan qué condiciones, especificaciones y demás información (por ejemplo, el tipo de repuestos y el servicio posventa requeridos) deben entregar las áreas solicitantes de la compra para que se considere que la información está completa.

Omisión al negociar condiciones específicas no contenidas en los Incoterms: este riesgo se definió como la probabilidad de omitir uno o más factores diferentes, pero necesarios, de los que relacionan los Incoterms, tales como ley aplicable, jurisdicción, plazo de entrega, cumplimiento de requisitos técnicos, seguros.

De acuerdo con el juicio de los expertos entrevistados, este riesgo es frecuente y su impacto en la negociación puede ser severo. Los agentes generadores del riesgo son el proveedor y el comprador de los bienes, en ambos casos las causas son similares, entre las más importantes se pueden citar: desconocimiento, no cumplir con el perfil del cargo, deficiencia de procedimientos y comprensión deficiente del Derecho Internacional Privado (DIP).

Si bien la creencia generalizada es que los Incoterms son todo lo que se requiere para la negociación internacional, hay otros factores necesarios para este proceso (Escalante, 2014), y no contar con esos otros elementos puede llevar a sobrecostos, daños en la relación con el proveedor, pérdida de la imagen de la compañía y demandas, ya que elementos como la jurisdicción y ley aplicables son elementos que se requieren para dar certeza y previsibilidad a la negociación con el proveedor, lo cual redundaría en claridad entre las partes y favorece la relación comercial (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2014).

El tratamiento propuesto por los expertos es similar al propuesto para el riesgo anterior: esquemas regulares de compra y estandarización de procesos, entendiendo que éste último tratamiento debe responder, además de lo expuesto anteriormente, a homologar las cláusulas en los contratos internacionales teniendo en cuenta lo que se

requiere y se solicita en materia legal para dotar de previsibilidad la relación jurídica con el proveedor.

Subproceso de transporte: en este subproceso resalta que, contrario a lo que se podría esperar, la frecuencia de los riesgos es en su mayoría baja y media, al igual que sus impactos, salvo en el caso de los riesgos de accidente (que pueden conllevar a la pérdida total de mercancía), hurto y deterioro en varias actividades y los riesgos particulares de la actividad de despacho. La razón citada por los expertos es que la evolución de los medios de transporte, puertos y la seguridad en general en el país han mejorado, hasta tal punto que la frecuencia de materialización de los riesgos asociados al transporte es muy baja: en términos generales es un tema que se ha abordado ampliamente y las pólizas de seguro han avanzado a la par con las necesidades del comercio, haciendo que las coberturas mitiguen mucho este riesgo (Escalante, 2014) (Martínez, 2014).

En este subproceso se destaca la importancia de la actividad despacho, en la cual se identificaron el riesgo de error y el de deterioro causado en el embalaje, como los más importantes.

Error en el despacho: se definió como la posibilidad de que, al momento del despacho, se empaquen mayores o menores cantidades de las solicitadas o de que los bienes empacados no correspondan con lo solicitado.

Los resultados obtenidos de las entrevistas señalan que la ocurrencia de este riesgo es muy alta, y los efectos pueden llegar a ser severos, ya que podría implicar pago de sanciones, rescates y pérdidas de mercancía en caso de materializarse. Lo anterior se debe a que, en muchos casos, el proveedor desconoce la gravedad de la situación a la luz de la norma colombiana o también a desorden interno del proveedor. Así mismo, el comprador puede actuar como agente generador de este riesgo si no tiene el personal preparado para detectar esta situación antes de que suceda, o los procedimientos no están bien definidos y se omiten exigencias al proveedor en este sentido.

Las medidas de tratamiento propuestas a juicio de los expertos son variadas; en primera instancia, y la más fácil de aplicar, es solicitar al agente de aduana una preinspección del 100% de la mercancía, lo que permite detectar errores de despacho antes

de que lleguen a la aduana; otra medida de tratamiento es contar con el personal calificado que detecte este tipo de situaciones y prevenga su ocurrencia; en últimas se sugiere enfocarse en el proveedor mediante el control de la calidad de los suministros con base en una calificación de proveedores y establecer sanciones contractuales para mitigar el posible impacto económico.

Deterioro del embalaje: este riesgo se definió como la probabilidad que el embalaje presente dañoso que no sea el adecuado y afecte el producto.

Los hallazgos indican que este riesgo se presenta con una frecuencia alta, y que, de materializarse, su impacto es moderado. Los agentes generadores de este riesgo son el proveedor, que es el llamado a conocer en detalle el producto y la forma de transportarlo, el comprador que debe hacer exigencias en materia de embalaje y el agente de carga, el cual debe aconsejar al comprador sobre la mejor forma de embalar los materiales de acuerdo a su experiencia en el movimiento internacional de cargas.

Las causas identificadas fueron la falta de procedimientos, que llevan a la falta de exigencias contractuales; desconocimiento de los bienes solicitados; y en menor medida, negligencia e impericia de los agentes generadores de este riesgo.

Las medidas de tratamiento que propusieron los expertos son variadas: contar con fichas técnicas de productos, donde se presente la información del transporte de los bienes, incluir dentro del contrato cláusulas de responsabilidad sobre quién asume el embalaje adecuado (y es necesario ponderar dichos costos), tener una evaluación del proveedor que permita identificar la confiabilidad de sus despachos, gestionar e identificar los agentes de carga y transportadores para asegurar que se comporten de forma responsable y den la mejor asesoría posible.

Finalmente, los expertos formularon dos medidas de tratamiento que merecen ir de la mano; pactar un Incoterm que transfiera este riesgo al vendedor y tener un seguro que proteja de la pérdida económica a la empresa. Es importante señalar que de acuerdo al Incoterm pactado es posible que el proveedor corra con todos los riesgos y, por tanto, sea el llamado a tomar el aseguramiento de la mercancía que corresponda, sin embargo es necesario que el comprador esté atento a la clase de seguro que el vendedor toma para la

mercancía, ya que dependiendo de este se podrá proteger en mayor o menor medida del riesgo de deterioro en el embalaje sobre todo en los términos CIP y CIF⁶, que tienen como particularidad que el vendedor contrata el seguro pero el comprador asume los riesgos desde que los bienes son entregados en el medio de transporte o al transportista antes del tránsito internacional (International Chamber of Commerce, 2010).

Subproceso de nacionalización: este subproceso fue identificado por los entrevistados como el más sensible en el proceso de importación ordinaria, ya que implica riesgos con impacto catastrófico para las organizaciones desde el punto de vista sancionatorio y de aprehensión y decomiso de mercancías. Los riesgos más importantes se dan al momento de la elaboración y presentación de la documentación para la nacionalización, la cual es muy sensible a errores y omisiones que pueden llevar a perder la mercancía.

Error en la elaboración de la documentación para la nacionalización: este riesgo se definió como la posibilidad de que se den descripciones equivocadas de las mercancías, se registren códigos, cifras o términos incorrectos en los documentos del proceso de nacionalización.

Omisiones en la elaboración de la documentación para la nacionalización: este riesgo se definió como posibilidad de que no se incluyan códigos, cifras, números de serie, requeridos por la aduana o no se registren las descripciones completas de las mercancías.

Los expertos indicaron en todos los casos que estos dos riesgos tienen una frecuencia muy alta, los errores y omisiones que se presentan son frecuentes, y el impacto de un error u omisión en una declaración puede ser catastrófico, ya que de acuerdo con el artículo 502 del decreto 2685 de 1999, en su numeral 1.6, será causal de aprehensión y decomiso “cuando (...) se haya incurrido en errores u omisiones en su descripción, que

⁶ CIP - Cost and Insurance Paid to (costos y seguros pagados hasta) es un término que puede ser usado en cualquier modo de transporte. El vendedor asume los costos del transporte principal y el seguro, sin embargo el riesgo se transfiere al comprador cuando se entrega al transportista principal en el país de origen. (International Chamber of Commerce, 2010) CIF -Cost Insurance and Freight (costo seguro y flete) es un término que se debe usar exclusivamente en el transporte marítimo, en este, el vendedor asume los costos del transporte principal y el seguro, sin embargo el riesgo se transfiere al comprador cuando se entrega la mercancía a bordo del transporte principal en el país de origen.

impidan la identificación o individualización de la misma” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).

De lo anterior que, en ambos casos, el primer identificado como agente generador de estos dos riesgos es el agente de aduana, quien debe informar y asegurarse del correcto diligenciamiento de los documentos que deben ser entregados a la aduana. En segundo lugar está el comprador, quien se debe encargar de hacer el seguimiento a los procesos y asegurarse de que la información suministrada por el proveedor se transmita de forma efectiva al agente de aduanas, para que diligencie de forma correcta los documentos.

Entre las causas principales que están, por parte del agente de aduanas, las fallas en sus procedimientos (o ausencia de ellos), falta de cuidado e impericia. Por parte del comprador, las causas se centran en fallas en la comunicación y desconocimiento.

Para manejar estos riesgos los expertos entrevistados sugieren como principal medida de tratamiento la preinspección del ciento por ciento de la mercancía, ya que los errores y omisiones se pueden corregir antes de presentar la declaración de importación a la DIAN, por lo que es la forma más efectiva de mitigar este riesgo (Misas, 2014).

Sin embargo es necesaria, por el papel central que desempeñan en este subproceso, la gestión e identificación de los agentes de aduana, los cuales son los que, en últimas, detectarán este tipo de errores y omisiones y darán la asesoría sobre la forma de resolverlos, así mismo se asegurarán del diligenciamiento correcto de los documentos. Se debe contar con un agente de aduanas que dé seguridad sobre todo el proceso y sirva como garante de la información consignada.

Por la criticidad del subproceso, es necesario que el comprador se proteja de posibles errores u omisiones del agente de aduana, lo que hace importante, como tercera medida de tratamiento propuesta, establecer en el contrato de mandato las responsabilidades del agente de aduana y el alcance de la relación (Misas, 2014), porque si bien las sanciones son para el importador (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999) por medio del contrato de mandato se pueden transferir los impactos económicos al agente de aduanas.

Es también recomendable contar con una ficha técnica del producto, de tal manera que se garantice la disponibilidad de la información necesaria para dar las descripciones, así como exigir lista de empaque al proveedor con la información requerida de la mercancía, como números de serie. La última medida de tratamiento propuesta es la estandarización del proceso, en el sentido de solicitar al proveedor la información necesaria desde el contrato, o por lo menos obligarlo a suministrarla. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que se tienen que diligenciar las descripciones mínimas de las mercancías, y por lo tanto se debe orientar al proveedor en la importancia de las mismas (Escalante, 2014).

La administración de los riesgos en las importaciones

Las últimas preguntas del cuestionario pretendían dar cuenta de cómo las empresas en Colombia manejan los riesgos que se presentan en el proceso de importación ordinaria de bienes de capital. La cuestión acerca de quiénes son los llamados a evaluar y gestionar los riesgos del proceso evidenció la necesidad que tienen las empresas importadoras de contar con personal dedicado a la materia.

Cuando la empresa es pequeña, de acuerdo a lo expresado por los expertos, basta con tener un departamento de compras, apoyado por un departamento de calidad o que haga sus veces, dedicado al tema de comercio exterior, que esté enterado y actualizado respecto a la normativa y en proceso continuo de evaluación de los riesgos que toma la empresa (Martínez, 2014).

Sin embargo cuando las empresas adquieren un tamaño importante, se hace necesario que dediquen recurso humano especializado a los seguimientos de los procesos de importación y a los proveedores para asegurar que se esté haciendo bien desde el inicio (Escalante, 2014). Incluso si se subcontrata con terceros, se requiere una persona que haga la supervisión de lo que hace el tercero y que se esté actualizando permanentemente de las normas y lleve el control del proceso (Escalante, 2014).

Por su parte, el agente de aduanas también juega un papel importante en la gestión de estos riesgos, ya que debe asegurarse de verificar la información que diligencia y

presenta a nombre del importador, así como también es necesario que verifique el cumplimiento normativo de las operaciones que se llevan a cabo (Misas, 2014).

Por último, para la gestión de estos riesgos, los entrevistados indicaron que es útil contar con un sistema de información que lleve el proceso de comercio exterior y se encargue del registro de la información necesaria y que las personas encargadas la encuentren de forma oportuna.

Conclusiones

En un contexto de apertura económica después de los años cincuenta del siglo XX, en donde el modelo cepalino de sustitución de importaciones generó importantes atrasos a la economía colombiana, es necesario dotar a las empresas de mecanismos que les permitan competir en el nuevo mercado que se está abriendo. Una forma de ser más eficientes es invertir en bienes de capital con tecnología de punta que contribuyan a hacer más eficientes y competitivas las empresas colombianas.

Es en lo anterior donde encuentra justificación un trabajo de mapa de riesgos en las importaciones, puesto que lo que se pretende es dotar a los importadores de herramientas para enfrentar los riesgos a los que se exponen al importar bienes de capital, los cuales son requeridos para mantener su competitividad.

Para lograr lo anterior se identificó que el proceso de importación ordinaria de bienes de capital se divide en tres subprocesos; negociación, transporte y nacionalización. En cada uno de ellos se presentan diversos riesgos que son recurrentes y pueden afectar de forma severa el desempeño de una empresa.

Es necesario que el empresario gestione esos riesgos y encuentre la forma más efectiva de minimizar su impacto en su organización. De las medidas de tratamiento identificadas, se destaca que para lograr este objetivo, es necesario contar con personal especializado y capacitado en comercio exterior, de tal manera que se gestione de forma efectiva el proceso de importación, evitando incurrir en la materialización de riesgos por el desconocimiento de la norma o de los procesos.

Así mismo, se validó que es necesario contar con un buen agente de aduanas que actúe como un asesor especializado en estos temas y se encargue de verificar el cumplimiento normativo.

Para concluir, es necesario señalar que a pesar de que el presente trabajo investigativo es un avance en la materia de gestión de riesgos en la importación, creando un mapa de riesgos estructurado, los importadores que quieran aplicar lo que aquí se expone deben llevar el mapa a los siguientes pasos del método Risicar, evaluando, de acuerdo a la realidad de su contexto, y adoptando las medidas de tratamiento que más les convengan.

Lista de Referencias

Alston, R. (2012). Customs Valuation and the New Incoterms 2010. *Managing Imports & Exports* , 4-4.

Amézquita-Zárate, P. (2010). La política de industrialización por sustitución de importaciones: El contexto colombiano. *GCG: Revista de Globalización, Competitividad & Gobernabilidad*, 40-53.

Bancoldex. (14 de abril de 2014). *¿Qué es Bancoldex?* Obtenido de <http://www.bancoldex.com/acerca-de-nosotros92/Que-es-Bancoldex.aspx>

Chitakornkijasil, P. (2010). Enterprise Risk Management. *International Journal of Organizational Innovation* , 309-337.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (2014). *Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (Viena, 1980)*. Obtenido de Página web de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUMDI): http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/sale_goods/1980CISG.html

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (29 de marzo de 2014). *Cifras y Gestión DIAN*. Obtenido de http://www.dian.gov.co/descargas/sobredian/PlanInstitucional/2013/Principales_Indicadores_Enero-Diciembre_%202013_20140220.pdf

- Escalante, J. (13 de marzo de 2014). Revisión de los Riesgos en el Proceso de Importación de Bienes de Capital. (C. Torres, Entrevistador)
- Garay, L. J. (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Bogotá: Edición virtual del libro de Luis Jorge Garay. Obtenido de Edición virtual del libro de Luis Jorge Garay:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/indice.htm>
- International Chamber of Commerce . (2014). *ICC webpage*. Obtenido de The New Incoterms® 2010 rules: <http://www.iccwbo.org/products-and-services/trade-facilitation/incoterms-2010/>
- International Chamber of Commerce. (2010). *Incoterms 2010*. París: ICC Publication.
- International Organization for Standardization. (2009). Risk Management - Principles and Guidelines. Ginebra, Suiza.
- Léauté, T.-O. (2007). *Corporate Risk Management for Value Creation*. Londres: Risk Books.
- Martínez, C. (26 de febrero de 2014). Revisión de los riesgos en el proceso de importación de bienes de capital. (S. Gallón, & C. Torres, Entrevistadores)
- Mejía Quijano, R. C. (2006). *Administración de riesgos. Un enfoque empresarial*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Mejía Quijano, R. (2004). La administración de riesgos empresariales. *AD-MINISTER*, Número 5, 74-85.
- Ministerio de Comercio Exterior. (24 de octubre de 2002). Decreto 2394 de 2002. *Diario Oficial* 44.975 . Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (30 de diciembre de 1999). Decreto 2685 de 1999. *Diario Oficial No. 43.834* . Santafé de Bogotá, D.C, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (17 de octubre de 2013). *Normatividad - Proyecto del Nuevo Estatuto Aduanero*. Recuperado el 13 de abril de 2014, de Sitio Web de la DIAN:

http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2013/Proyectos/Ultima_version_Proyecto_decreto_regulacion_aduanera.pdf

Misas, A. M. (17 de marzo de 2014). Revisión de los riesgos en el proceso de importación de bienes de capital. (S. Gallón, & C. Torres, Entrevistadores)

Ospina, L., & Naranjo, L. A. (3 de marzo de 2014). Revisión de los riesgos en el proceso de importación de bienes de capital. (C. Torres, Entrevistador)

Pampillón, R. (2003). América Latina: de la sustitución de importaciones a la crisis económica de 2002. *Revista de Empresa* , 86-96.

Perilla Gutiérrez, R. (2012). *Manual para importadores y exportadores*. Bogotá: Grafiweb Impresores Publicistas.

Proexport. (10 de abril de 2014). *Centro de información Proexport Colombia*. Obtenido de <http://www.proexport.com.co/proexport/centro-de-informacion>

Proexport. (10 de abril de 2014). *Conozca a Proexport*. Obtenido de <http://www.proexport.com.co/proexport>

Tchankova, L. (2002). Risk Identification - Basic Stage in Risk Management. *Environmental Management and Health* , 290.

Anexo 1. Riesgos identificados y mapas de riesgos por subprocesos

A continuación se listan los riesgos identificados con sus respectivas definiciones, las cuales se validaron en las entrevistas con los expertos. También se presentan los mapas de riesgo por subproceso, donde se ordenan los riesgos de acuerdo a la calificación en frecuencia e impacto que se derivó del juicio de los expertos entrevistados.

Subproceso de negociación

Tabla 1. Descripción de riesgos identificados en el subproceso de negociación

SUBPROCESO	Negociación	
OBJETIVO	Determinar las condiciones contractuales de la compra de los bienes, dentro de las que se incluyen responsabilidades de las partes, cantidad, precio y calidad, con la mayor claridad posible.	
ACTIVIDAD	RIESGOS	DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS
Identificación de las características del bien y posibles proveedores	Error	Posibilidad de equivocación en: <ul style="list-style-type: none"> - Cantidades requeridas. - Necesidad del bien. - Interpretación de las características del bien. - Establecimiento de las funcionalidades del bien. - Envío de las especificaciones del bien.
	Omisión	Posibilidad de no dar información sobre el uso del bien que se va a comprar. Posibilidad de no informar el destino del bien. Dejar de dar indicaciones de dimensiones y peso del bien.
	Desacierto	Posibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Elegir el proveedor inadecuado. - No escoger la solución adecuada en tiempo y recursos para la atención de la necesidad.
	Fraude	Posibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Que el proveedor mienta sobre las características y especificaciones del bien. - Favorecimiento de proveedores. - Corrupción (sobornos). - Que el proveedor mienta sobre su naturaleza y capacidades.
	Despilfarro	Posibilidad de dar más importancia a otros factores diferentes del precio, cuando estos no son relevantes para el bien. Destinar más recursos de los necesarios para la identificación de características.
	Mala calidad	Posibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Seleccionar de manera equivocada la calidad del bien. - Que no se indiquen especificaciones completas. - Que haya deficiencia en la fabricación.

SUBPROCESO	Negociación	
OBJETIVO	Determinar las condiciones contractuales de la compra de los bienes, dentro de las que se incluyen responsabilidades de las partes, cantidad, precio y calidad, con la mayor claridad posible.	
ACTIVIDAD	RIESGOS	DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS
Negociar Incoterm	Error	Posibilidad de equivocación al: - Acordar un medio de transporte no adecuado para el Incoterm. - Establecer obligaciones contractuales que contravengan el Incoterm.
	Omisión	Posibilidad de obviar: - Lugar de embarque/entrega (país o puerto/aeropuerto). - Versión de los Incoterm. - Negociar Incoterm.
	Desacierto	Posibilidad de acordar: - Un Incoterm que no responda a la realidad de la negociación. - Un lugar de entrega que no se ajuste al Incoterm. - Adicionar condiciones que quiten claridad al término.
Negociar condiciones específicas no contenidas en los Incoterm	Omisión	Posibilidad de obviar uno o más factores diferentes, pero necesarios, a los que relacionan los Incoterms; como: - Ley aplicable. - Jurisdicción. - Plazo de entrega. - Cumplimiento de requisitos técnicos. - Seguros (dependiendo del Incoterm). - Otros.
	Desacierto	Posibilidad de: - Elegir mal la jurisdicción y ley aplicable. - Negociar seguro con coberturas insuficientes.
Negociar garantía	Omisión	Posibilidad de: - No negociar garantía comercial del bien. - No negociar disponibilidad de repuestos. - No negociar el responsable de los costos ante una garantía. - No establecer plazos de la garantía. - No tener condiciones de garantía ni servicio posventa.

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Tabla 2. Mapa de riesgos subproceso negociación: calificación de los riesgos

SUBPROCESO		Negociación		
OBJETIVO		Determinar las condiciones contractuales de la compra de los bienes, dentro de las que se incluyen responsabilidades de las partes, cantidad, precio y calidad, con la mayor claridad posible.		
FRECUENCIA				
Muy alta		<p>Omisión en la identificación de las características del bien y posibles proveedores.</p> <p>Omisión al negociar Incoterm.</p>	<p>Omisión al negociar condiciones específicas no contenidas en los Incoterm.</p> <p>Omitir negociar garantía.</p> <p>Error al negociar Incoterm.</p>	
Alta		<p>Desacuerdo en la identificación de las características del bien y posibles proveedores.</p> <p>Fraude en la Identificación de las características del bien y posibles proveedores.</p> <p>Desacuerdo al negociar Incoterm.</p>	<p>Desacuerdo al negociar condiciones específicas no contenidas en los Incoterm.</p>	
Media	<p>Despilfarro en la identificación de las características del bien y posibles proveedores.</p>	<p>Mala calidad del bien y posibles proveedores.</p>		
Baja	<p>Error en la identificación de las características del bien y posibles proveedores.</p>			
IMPACTO	Leve	Moderado	Severo	Catastrófico

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Subproceso transporte

Tabla 3. Descripción de riesgos identificados en el subproceso de transporte

SUBPROCESO	Transporte	
OBJETIVO	Llevar la mercancía desde el lugar de origen hasta el lugar donde lo requiere el comprador, de manera segura, confiable y en un tiempo determinado.	
ACTIVIDAD	RIESGOS	DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS
Determinar condiciones de transporte del bien	Deterioro	Posibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Que la temperatura genere daños a la mercancía. - Que la salinidad genere daños a la mercancía. - Que la humedad genere daños a la mercancía. - Que la presión genere daños a la mercancía. - Que la exposición a la intemperie genere daños a la mercancía. - Plazos inadecuados para la naturaleza de la mercancía.
	Omisión	Posibilidad de que en la negociación no se tenga en cuenta cualquier condición de transporte que requiera el bien.
	Hurto	Posibilidad que se facilite la extracción de los bienes o parte de los mismos del medio de transporte.
	Desacierto	Posibilidad de elegir de manera equivocada: <ul style="list-style-type: none"> - El medio de transporte. - El contenedor.
Despacho	Error	Posibilidad de que: <ul style="list-style-type: none"> -Se empaquen cantidades mayores que las solicitadas. -Se empaquen cantidades menores que las solicitadas. -Los bienes empacados no correspondan con lo solicitado.
	Contrabando	Posibilidad que se incluyan en el despacho bienes con la intención de ocultarlos para evadir procesos legales.
	Omisión	Posibilidad de que el proveedor no comunique que ha empacado mercancías en diferentes cantidades, otros tipos o que ha consolidado órdenes.
Cargue-descargue	Accidente	Posibilidad de que suceda un evento imprevisto que impida la actividad.
	Hurto	Posibilidad de pérdida parcial o total de los bienes.
	Deterioro	Posibilidad de que la mercancía sufra daños.
	Cambios climáticos	Posibilidad de cambios climáticos que puedan alterar el cargue y descargue de los bienes.

SUBPROCESO	Transporte	
OBJETIVO	Llevar la mercancía desde el lugar de origen hasta el lugar donde lo requiere el comprador, de manera segura, confiable y en un tiempo determinado.	
ACTIVIDAD	RIESGOS	DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS
Embalaje	Error	Posibilidad que el vendedor se equivoque en el embalaje o que el embalaje no corresponda al medio de transporte seleccionado.
	Deterioro	Posibilidad de que el embalaje sufra deterioros que afecten el producto. Posibilidad de que el embalaje no sea el adecuado y afecte el producto.
	Mala calidad	Posibilidad de que los materiales utilizados para embalar la mercancía o la forma en que se embale sean deficientes y no aseguren la protección del producto o no cumplan con requerimientos legales.
	Omisión	Posibilidad de no cumplir o no acreditar requisitos legales que se requieren para cierto tipo de materiales de embalaje.
Tránsito	Cambios climáticos	Posibilidad de que los cambios climáticos retrasen el movimiento de las mercancías o generen su pérdida.
	Accidente	Posibilidad de que el medio de transporte o condiciones dentro de él generen daños a la mercancía. Posibilidad de que por la naturaleza de la mercancía se afecten el medio de transporte y la mercancía misma.
	Orden público	Posibilidad de que la situación política nacional o internacional retrase o impida el movimiento de las mercancías, o genere pérdidas y deterioros en las mismas.
	Inspección de la mercancía por las autoridades	Posibilidad de que las autoridades hagan inspecciones en las mercancías durante el trayecto nacional.
	Hurto	Posibilidad de pérdida parcial o total de los bienes.
Recibo del medio de transporte del trayecto internacional	Error	Posibilidad de que los documentos requeridos por las autoridades no queden elaborados de forma correcta.
	Omisión	Posibilidad de obviar exigencias legales.
Movimientos en terminal de carga	Contrabando	Posibilidad de que se incluyan en la unidad de embalaje mercancías que no son del proveedor con el objetivo de ingresarlas ilegalmente al país.
	Accidente	Posibilidad que el medio de transporte o condiciones dentro de él generen daños a la mercancía. Posibilidad que por la naturaleza de la mercancía se afecten el medio de transporte y la mercancía misma.
	Hurto	Posibilidad de pérdida parcial o total de los bienes.

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Tabla 4. Mapa de riesgos subproceso transporte: calificación de los riesgos

SUBPROCESO		Transporte		
OBJETIVO		Llevar la mercancía desde el lugar de origen hasta el lugar donde lo requiere el comprador, de manera segura, confiable y en un tiempo determinado.		
FRECUENCIA				
Muy alta			Error en el despacho.	
Alta	Cambios climáticos durante el cargue-descargue. Error en el recibo del medio de transporte del trayecto internacional.	Omisión en el despacho. Deterioro del embalaje.		
Media		Deterioro por condiciones inadecuadas de transporte del bien. Deterioro en el cargue-descargue. Error en el embalaje.		
Baja	Cambios climáticos durante el tránsito. Omisión en el recibo del medio de transporte del trayecto internacional. Contrabando durante los movimientos en terminal de carga.	Omisión al determinar condiciones de transporte del bien. Hurto al determinar condiciones de transporte del bien. Desacierto al determinar condiciones de transporte del bien. Hurto en el cargue-descargue. Orden público durante el tránsito. Inspección de la mercancía por las autoridades durante el tránsito. Hurto durante el Tránsito Hurto durante los Movimientos en terminal de carga	Contrabando en el despacho. Accidente en el cargue-descargue. Mala calidad del embalaje. Omisión en el embalaje. Accidente durante los movimientos en terminal de carga.	Accidente durante el tránsito.
IMPACTO	Leve	Moderado	Severo	Catastrófico

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Subproceso nacionalización

Tabla 5. Descripción de riesgos identificados en el subproceso de nacionalización

SUBPROCESO	Nacionalización	
OBJETIVO	Legalizar la entrada de los bienes provenientes del extranjero, cumpliendo los requisitos legales para este efecto.	
ACTIVIDAD	RIESGOS	DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS
Valoración de la mercancía	Error	Posibilidad de: - Relacionar el valor de la mercancía que no corresponde con el valor real. - Sumar equivocadamente costos indirectos a la mercancía. - Relacionar costos indirectos en casillas equivocadas.
	Omisión	Posibilidad de que: - No se entreguen documentos que certifiquen el valor de la mercancía o de los costos indirectos. - No se registren valores que se deben registrar para sumar al valor de la mercancía.
	Fraude	Posibilidad de que se omitan o se reduzcan los valores con el objetivo de evadir aranceles e IVA.
Documentación para la nacionalización	Error	Posibilidad de que: -Se den descripciones equivocadas de las mercancías. -Se registren códigos, cifras o términos incorrectos.
	Omisión	Posibilidad de que se omitan códigos, cifras, números de serie, requeridos por la aduana o no se registren las descripciones completas de las mercancías.
	Desacierto	Posibilidad de que: -Se diligencie información en casillas diferentes. -Se elija mal la modalidad de la importación.
	Fraude	Posibilidad que se saquen costos o se liquiden valores inferiores en la declaración de importación con el fin de evadir impuestos.
Nacionalización	Demoras	Posibilidad de que: -Se presenten fallas en sistemas de información de la aduana. -La Dian solicite información o documentos adicionales. -Se presente congestión en las aduanas. -Se presente congestión en los puertos.
	Omisión	Posibilidad de que: -No se entreguen a la autoridad aduanera todos los documentos necesarios para la nacionalización. -No se indiquen valores o cifras, documentos u otra información, que si bien es de carácter optativo, se tiene. -No se soliciten permisos, certificados, entre otros que requiere la mercancía.

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).

Tabla 6. Mapa de riesgos subproceso transporte: Calificación de los riesgos

SUBPROCESO	Nacionalización			
OBJETIVO	Legalizar la entrada de los bienes provenientes del extranjero, cumpliendo los requisitos legales para este efecto.			
FRECUENCIA				
Muy alta				Error en la documentación para la nacionalización. Omisión en la documentación para la nacionalización.
Alta	Desacuerdo en la documentación para la nacionalización.	Demoras durante la nacionalización.		Omisiones durante la nacionalización.
Media			Error en la valoración de la mercancía.	
Baja		Fraude en la valoración de la mercancía. Fraude en la documentación para la nacionalización.	Omisión en la valoración de la mercancía	
IMPACTO	Leve	Moderado	Severo	Catastrófico

Fuente: Elaboración propia con información de Ospina y Naranjo (2014), Escalante (2014), Martínez (2014) y Misas (2014).