



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., 01 de diciembre de 2020.

Doctor  
**LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS TORRES**  
Vicepresidente  
Comisión Segunda Constitucional Permanente  
**HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad.

**Ref.:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No 176 de 2020 Senado "Por medio del cual se establecen normas para fortalecer el comercio exterior, garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones".

Respetado Señor Vicepresidente:

Cumpliendo con el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión y de conformidad con lo señalado en el artículo 153 de la Ley 5 de 1992, procedemos a someter a consideración de los integrantes de la Plenaria del Senado, el informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley N° 176 de 2020 Senado "Por medio del cual se establecen normas para fortalecer el comercio exterior, garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

**I. TRÁMITE**

Este proyecto de ley ordinaria fue presentado en esta legislatura por los Honorables Senadores Juan Diego Gómez Jiménez, Jaime Durán Barrera y José Luis Pérez Oyuela. Su publicación se surtió en la Gaceta del Congreso No. 662 de 2020 Senado. La ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta del Congreso No. 1318 de 2020 y fue aprobado en primer debate en sesión de la Comisión Segunda del Senado del día 01 de diciembre de 2020.

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Contexto

Para el año 2001, *luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre a las Torres Gemelas en Estados Unidos, se evidenció la necesidad mundial de acrecentar la seguridad. Producto de esto, una de las primeras iniciativas a lo largo del mundo fue la certificación Customs-Trade Partnership Against Terrorism – CTPAT* (Espinosa Acuña,

2019)<sup>1</sup>. Esta iniciativa, nace como una asociación entre el gobierno y el comercio americano con el propósito de fortalecer la cadena logística internacional y la seguridad en los Estados Unidos (US Custom and Border Protection, 2020)<sup>2</sup>.

Adicional a las medidas tomadas por el país norteamericano, la Organización Mundial de Aduanas – OMA, inició la construcción e implementación de un programa internacional que estandarizo una serie de procesos en materia de seguridad para sus miembros. El citado programa, se denominó Operador Económico Autorizado - OEA, el cual se creó y fundamento bajo los lineamientos del *Marco Framework of Standars to Secure and Facilite Global Trade* o Marco Safe de la OMA. El principal objetivo del OEA es facilitar el flujo del comercio internacional por medio de operaciones confiables y seguras. Colombia es país miembro de la Organización Mundial de Aduanas - OMA y firmó carta de adhesión al Marco SAFE en el año 2008, comprometiéndose a cumplir los objetivos allí establecidos.

Hoy en día, son diversos los países que han adoptado este programa, algunos de ellos son, Estados Unidos, China, México, Canadá, Brasil, Panamá, Colombia entre otros. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los miembros de la OMA se unieron a esta iniciativa, esto es, aproximadamente el 98 % del comercio mundial (Organización Mundial del Comercio, 2020)<sup>3</sup>. Este programa desde el momento de su creación se fundamento en dos principios claves, seguridad y confianza.

El OEA llega a Colombia por medio del Decreto 3568 de 2011, y se define como la certificación que entrega la autoridad de control (Autoridad Aduanera) a las empresas que desarrollan actividades de comercio exterior, estas últimas acceden a la citada certificación, cumpliendo con unos requisitos de seguridad y un adecuado

<sup>1</sup>. Espinosa Acuña, D. (6 de 12 de 2019). *Ámbito Jurídico*. Obtenido de *Ámbito Jurídico*: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil/comercio-externo-y-aduanero/la-certificacion-como-oea-una-herramienta-para-el>

<sup>2</sup> US Custom and Border Protection. (2020). *US CUSTOM AND BORDER PROTECTION*. Obtenido de *US CUSTOM AND BORDER PROTECTION*: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>

<sup>3</sup> Organización Mundial del Comercio. (2020). *Organización Mundial del Comercio*. Obtenido de *WTO*: <https://www.wto.org/indexsp.htm>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

control de riesgos, obteniendo así, el reconocimiento como un operador confiable y seguro a nivel Nacional e internacional. Este proceso tiene como máxima autoridad de control en Colombia a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

El reconocimiento como OEA, brinda a las empresas una serie de beneficios tributarios, logísticos, económicos entre otros. Así mismo, entrega un reconocimiento de empresa segura a nivel Nacional e internacional. Los principales aliados de la certificación OEA a nivel mundial son las aduanas, entidades gubernamentales y empresas envueltas en las operaciones de comercio exterior. Por esto, los mencionados aliados se constituyen en el principal grupo de interés de esta certificación; a través de estos se garantiza el efectivo cumplimiento del espíritu del OEA, es decir, operaciones de comercio exterior confiables y seguras.

Debido a que la certificación OEA trae consigo unos beneficios, las empresas que quieran acceder a estos deben cumplir con una serie de requisitos. Entre los más destacados se encuentran los de seguridad y gestión del riesgo que contemplan aproximadamente el 70 % de la totalidad de estos. Algunos de los aspectos por evaluar en esta materia son, los controles de acceso; la seguridad física, del personal, del contenedor, de las unidades de carga, de los procesos y de la tecnología de la información; los aliados de negocio y demás ítems que permiten que se tenga una adecuada y oportuna gestión del riesgo.

A pesar de los estrictos requisitos de la certificación OEA en Colombia, se ha logrado identificar un vacío legal que está causando mucho daño a esta certificación, inclusive está desviando su esencia y naturaleza. Esto debido a que personas y empresas sin el cumplimiento de los requisitos legales y sin la idoneidad en temas de seguridad y gestión del riesgo, están brindando asesorías y consultorías en estos temas a empresas que quieren acreditarse como OEA.

Estos eventos han permitido que grupos al margen de la Ley tengan vía libre para perjudicar a las empresas que se encuentra en proceso de adquirir la certificación OEA. Pues de una forma muy descarada se ofrecen en asesorar a las empresas en materia de seguridad y gestión del riesgo en su proceso de certificación OEA, utilizándolos y engañándolos para adelantar sus actividades ilegales. Empresas de todo tipo son las que han venido adelantando estas actividades ilegales, firmas de abogados, empresas de contadores, empresas logísticas, empresas de transporte, empresas de comercio exterior, empresas de alimentos entre otras.

Estas empresas se valen de la ausencia de normatividad en este tema y de la débil intervención de las entidades gubernamentales para llevar a cabo sus actividades al margen de la Ley. Estas actividades son adelantadas debido a que la normatividad del OEA en Colombia no contemplo el permiso de Estado que exige el Decreto – Ley 356 de 1994, para las empresas que realicen actividades de

seguridad. Por esto, cualquier empresa puede asesorar en materia de seguridad y gestión del riesgo dentro del proceso de adquisición de esta certificación.

A partir de esto, se ha descubierto la habilidad que tienen los grupos criminales para infiltrarse al interior de las organizaciones y contaminar su carga con sustancias ilícitas. Esto como consecuencia de no tener establecidas unas políticas de seguridad y gestión de riesgo adecuadas que permitan detectar inconsistencias a tiempo. Así, *se han presentado casos en donde prestigiosas empresas de distintos sectores industriales, han contado, o bien con un deficiente nivel de seguridad o, con fallas en los procesos de producción, distribución, comercialización y transporte de sus productos, lo cual pone en entredicho el Good Will de las empresas al desatender los parámetros normativos internacionales de seguridad en la cadena de suministro* (Espinosa Acuña, 2019)<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista factico, las empresas se están quedando en el tiempo con procedimientos anacrónicos, sin implementar técnicas de gestión de riesgo que permitan adaptar su modelo de negocio, para así evitar las emergentes formas de criminalidad en todos los niveles de la operación. Es de conocimiento público las múltiples estrategias innovadoras utilizadas por los grupos al margen de la Ley. *En el caso colombiano, una empresa (se reserva el nombre) a lo largo del tiempo desarrollo sus procesos de producción y distribución de manera informal, situación que fue aprovechada por agentes externos conocedores de esta deficiencia para infiltrarla, hasta utilizar sus procesos para el transporte de sustancias ilícitas. Consecuencia de lo anterior, los delincuentes utilizaron la razón social de la misma y su reputación para alivianar los filtros de las autoridades competentes, sin tener en cuenta el sistemático proceso de inspección que se hace a nivel portuario* (Espinosa Acuña, 2019)<sup>5</sup>.

La presentación de estos eventos lleva a la acumulación de malas prácticas que lo único que logran es deteriorar la imagen corporativa de las empresas y el Estado, situación para nada beneficiosa a la hora de hablar de comercio exterior.

Lo particular de lo mencionado es que, a la fecha, la pasiva intervención del Estado en este asunto ha permitido que personas al margen de Ley tengan como herramienta la certificación OEA para adelantar sus actividades ilegales. Esta situación desdibuja la esencia de esta certificación llevándola a convertirse en una especie de trámite sin importancia, situación que se aleja de la realidad de esta a nivel mundial. Por esto, resulta de suma importancia que las entidades gubernamentales tomen medidas de acuerdo con sus competencias para evitar

<sup>4</sup> Espinosa Acuña, D. (6 de 12 de 2019). *Ámbito Jurídico*. Obtenido de *Ámbito Jurídico*:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil/comercio-exterior-y-aduanero/la-certificacion-como-oea-una-herramienta-para-el>

<sup>5</sup> Espinosa Acuña, D. (6 de 12 de 2019). *Ámbito Jurídico*. Obtenido de *Ámbito Jurídico*:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil/comercio-exterior-y-aduanero/la-certificacion-como-oea-una-herramienta-para-el>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

estos eventos que está perjudicando la seguridad Nacional, el comercio exterior y la imagen de Colombia a nivel internacional.

Es importante tener claro que estas problemáticas no deben abordarse desde un punto de vista simple, sino que deben ser atendidas con absoluta minucia y delicadeza debido a los constantes procesos de innovación de los grupos al margen de la Ley. Las entidades gubernamentales deben ser conscientes de las múltiples estrategias que utilizan los grupos ilegales para alcanzar sus objetivos. Por esto, hay que tener en cuentas medidas que permitan prevenir o ir un paso más adelante que las organizaciones criminales.

No tiene ningún sentido que un programa que debe aprovechar el Estado colombiano para promover su comercio exterior sea una herramienta mejor utilizada por grupos ilegales. Por esta razón, son las entidades gubernamentales las llamadas a buscar los mecanismos para evitar estas situaciones que actualmente le están ganando el pulso al Estado.

Sin duda alguna la certificación OEA puede llevar el comercio exterior colombiano a otro nivel. Por este motivo, se hace necesario reforzar los aspectos de seguridad y gestión del riesgo no contemplados en el momento de su implementación; con el fortalecimiento de los actuales puntos débiles del OEA en materia de seguridad y gestión del riesgo se logrará el objetivo principal de esta certificación, operaciones confiables y seguras. Así mismo, se contará con una herramienta en la lucha contra los delitos internacionales y los grupos al margen de la Ley.

Lo anterior, permitirá lograr el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por Colombia con la Organización Mundial de Aduanas – OMA y La Organización Mundial del Comercio – OMC. De igual manera, será el camino para la adopción de las buenas prácticas en materia de comercio exterior y fiscal sugeridas por la Organización para la Cooperación el Desarrollo Económico – OCDE.

Actualmente, la certificación OEA es una de las herramientas más importantes del comercio exterior para Colombia. Por tal motivo, es conveniente para el País adelantar esta certificación con toda la rigurosidad, teniendo en cuenta la normatividad interna y externa para garantizar la finalidad de este programa, operaciones de comercio exterior confiables y seguras. Es momento que Colombia acceda a los primeros puestos a nivel mundial y para esto debe minimizar todo lo que la perjudique, en este caso, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos y los grupos al margen de la Ley.

## 2. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de Ley que hoy ponemos a consideración de esta honorable Célula Legislativa encuentra su origen y fundamento en las reiteradas denuncias de diferentes sectores, medios de comunicación y principalmente en las solicitudes verbales y escritas que los gremios del sector de la seguridad realizaron a la Comisión Segunda de Senado, principalmente la carta dirigida el día 20 de mayo del presente año, suscrita por los representantes legales de la Asociación Colombiana de Seguridad ASOSEC, la Asociación Colombiana de Empresas de Seguridad ACES, la Corporación Nacional de empresas de Seguridad Privada CONASEGUR, la Asociación de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada de Boyacá ASOVIBOY y la Asociación Colombiana de Cooperativas de Vigilancia Privada ASCOOVIP.

Llama la atención de los autores de esta iniciativa, de acuerdo con la exposición de motivos, la denuncia publicada por la Revista Semana del columnista German Manga el día 05 de agosto del año 2018, en su columna de opinión titulada “*Cuando La Policía y la DIAN ayudan a la mafia*” la cual dio origen a la citación a debate de control político aprobado por la Comisión Segunda de Senado en la proposición número 13 del año 2019, en donde se citó al Ministro de Defensa Nacional, al Director de la Dian y al Director de la Policía Antinarcóticos, lo anterior ante los graves señalamientos formulados en los que se indica que importantes y prestigiosas empresas del sector bananero, metalmecánico, agroindustrial y una multinacional de la química estaban siendo víctimas de las mafias bajo una estrategia para exportar cocaína a los mercados internacionales.

En la mencionada columna de opinión se hacen graves denuncias que de alguna manera están relacionadas con la figura del Operador Económico Autorizado - OEA, aprobado mediante el Decreto 3568 de 2011, como por ejemplo que la tercera parte de las compañías que cuentan con dicha certificación han sido contaminadas por el fenómeno del narcotráfico.

También se afirma que existen testimonios y pruebas de que en la mayoría de los casos la responsabilidad recae en personas y empresas de transporte, que facilitan cargues y descargues de mercancía para organizaciones criminales que logran eludir los controles y contaminar la mercancía en pocos minutos y que dichas actividades se realizan en viviendas o bodegas cerca del puerto las cuales son denominadas “guarderías”, donde además de introducir los cargamentos de droga en los contenedores, cambian los sellos de revisado y las planillas con la complicidad de funcionarios corruptos.

Asegura que, según datos del Banco Mundial, en el mundo se mueven unos 600 millones de contenedores al año de los cuales apenas son revisados 12 por ciento. Así las cosas, un puerto como Cartagena mueve cerca de 10 millones de toneladas



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de mercancías al año de las cuales las autoridades apenas alcanzan a inspeccionar 2 por ciento.

Concluye señalando que los narcotraficantes extiendan sus tentáculos hacia distintos eslabones de la cadena logística de comercio exterior y logran introducir grandes cantidades de droga en mercancías legales de exportación, es muy grave para la economía y reclama compromiso y acción de las autoridades y señala que el gobierno está de espaldas al problema, no tiene planes ni acciones para resolverlo y ante los hechos, en vez de atacar y perseguir a las mafias, actúa en contra de las empresas que son objeto de sanciones y pierden la certificación OEA, lo cual afecta gravemente su imagen, credibilidad y buen nombre.

Por otra parte, es importante poner en conocimiento que otros sectores como expertos, oficiales retirados de las Fuerzas militares y Policía Nacional han señalado con preocupación los vacíos normativos sobre la figura del Operador Económico Autorizado, resaltamos también algunas reconocidas firmas de abogados que han allegado a la Comisión Segunda copia de los derechos de petición radicados ante la Presidencia de la República, El Ministerio de Defensa y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En este punto es importante resaltar que, siendo la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la encargada de los asuntos del sector de la seguridad en Colombia. Su actuación frente a los diferentes eventos descritos ha sido nula, de hecho, no se conoce a la fecha ninguna actuación frente a las empresas ilegales que vienen ejerciendo actividades concernientes al sector de la seguridad dentro de la certificación OEA, a pesar de tener funciones de inspección, vigilancia y control en este sector. De igual manera, se tiene conocimiento que, mediante contestación a un requerimiento realizado por una firma de abogados, esta Superintendencia manifestó que no estaba dentro de sus funciones la potestad legislativa para modificar un Decreto – Ley o un Decreto Reglamentario concerniente al OEA.

Sin embargo, contrario a lo dicho por la Superintendencia para los autores del presente proyecto de Ley no se considera necesario realizar una modificación a la normatividad vigente. Sino una armonización entre las normas internacionales y Nacionales que permita fortalecer el comercio exterior y el OEA. Teniendo en cuenta que en la creación del OEA en Colombia no se contempló lo dispuesto por la normatividad de seguridad a nivel local.

En este punto es importante resaltar que, al no encontrar respuestas por parte de las entidades gubernamentales frente a la gran problemática que se está presentando en el OEA, los Honorable Parlamentarios que suscriben el presente proyecto de Ley tienen la absoluta intención de convertirse en un instrumento para que las operaciones de comercio exterior de Colombia sean confiables y seguras. Por esto, por medio del presente proyecto de Ley se pretende fortalecer la cadena

de suministro internacional con miras a garantizar la seguridad y gestión del riesgo dentro de la certificación OEA.

### 3. Justificación del proyecto de ley

Colombia en cumplimiento de los acuerdos internacionales y como miembro de la OMA, se acogió a la implementación de la certificación OEA. Esta certificación fue implementada en Colombia con el fin de garantizar operaciones de comercio exterior confiables y seguras, tal como lo comprende el Marco SAFE, punto de partida del OEA en el mundo. Sin embargo, esta certificación se ha visto empañada a nivel local por el no adecuado cumplimiento del Marco SAFE en términos de seguridad y gestión del riesgo.

Estos eventos negativos han venido desgastando la certificación OEA, llegando a involucrar, inclusive, temas de seguridad Nacional por los problemas presentados. Debido a que son los estados los garantes a nivel internacional de las empresas que logran obtener la mencionada certificación, es la confianza de los primeros la que está en juego, habida cuenta de que cualquier mal comportamiento de la persona, natural o jurídica, que obtenga la certificación OEA, también recae en el estado que otorgo la certificación.

La mala utilización de la certificación OEA durante el año 2018 en Colombia, llevo a que casi la tercera parte de las compañías, es decir 35 empresas, que cuentan con esta certificación, se vieran perjudicadas por grupos al margen de la Ley (Manga, 2018)<sup>6</sup>. Estos eventos ponen en juego la confianza y fiabilidad del país, sus instituciones y sus empresas. La implementación de un programa que busca llevar a Colombia a desarrollar mejores prácticas en materia de comercio internacional, se está convirtiendo en el trampolín de los delincuentes para adelantar sus acciones.

En este punto, es oportuno recordar sucesos reales y de alta gravedad como los ocurridos durante el año 2017, en donde fue incautado un cargamento de 13.4 toneladas de Cocaína en Urabá – Antioquia (Manga, 2018). Así mismo, lo sucedido en el año 2018, en el que se encontró un cargamento de 9 toneladas de Cocaína procedente de Colombia en el puerto de Algeciras – España; esta incautación ha sido la mayor en la historia de España (Manga, 2018). Estos eventos, además de perjudicar el buen nombre, confianza y seguridad del País, está poniendo en juego a empresas legalmente constituidas y aportantes a las arcas de la Nación, lo que sin duda desdibuja por completo el espíritu de una certificación como el OEA.

Según el Presidente de la Republica Iván Duque Márquez, “La lucha contra el narcotráfico es una lucha por la defensa no solo de la seguridad, sino también del

---

<sup>6</sup> Manga, G. (2018). Cuando la Policía y la Dian ayudan a la mafia. Revista Semana.





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

desarrollo empresarial del país” (Presidencia de la Republica de Colombia, 2019)<sup>7</sup>. Es por esto que, mecanismos que busquen ir en contra de los delitos trasnacionales y a favor del desarrollo empresarial del país, son de abosulta conveniencia para los intereses del Gobierno Nacional, por ende, la importancia de este Proyecto de Ley.

Adicional a lo anterior, la falta de armonización entre la normatividad internacional y Nacional, han llevado a que la certificación OEA no se desarrolle de manera adecuada a nivel local. Solo basta remitirse al artículo 3 del Decreto – Ley 356 de 1994, para darse cuenta de que en el momento de creación del OEA en Colombia no se contempló en ningún momento el permiso del estado para adelantar actividades de seguridad, a pesar de la alta relación de esta certificación con este tema.

Es por esta misma falta de armonización, que empresas legalmente constituidas se están viendo afectadas. Por un lado, las empresas que quieren acceder a la certificación OEA recibiendo un asesoramiento en materia de seguridad y gestión del riesgo por personas sin la idoneidad y sin los permisos requeridos por la legislación colombiana. Por otro lado, las empresas del sector de la seguridad que prestan estos servicios de forma legal se están viendo remplazadas o usurpadas por empresas que no cuentan con la experiencia y permisos requeridos. Estas situaciones están desviando por completo los objetivos de la certificación OEA.

Por lo anterior, rogamos a esta Comisión adoptar el presente proyecto de Ley con el fin de tomar las medidas necesarias para fortalecer un comercio internacional confiable y seguro. Contando con las personas precisas para adelantar las actividades de seguridad y armonizando la legislación interna con la internacional. El objetivo principal de este proyecto de Ley no es otro que crear sinergia entre la legislación interna con los compromisos internacionales para poder contar con operaciones de comercio exterior confiables y seguras.

**A. El presente proyecto de Ley no remueve responsabilidades ni competencias.**

Vale la pena aclarar que, el presente proyecto de Ley no busca modificar responsabilidades o competencias sobre el comercio exterior, ni tampoco sobre la certificación como Operador Económico Autorizado. Por el contrario, la esencia del presente proyecto persigue garantizar y fortalecer la idoneidad en materia de seguridad dentro de esta certificación. Es necesario tener en cuenta que para lograr una facilitación del comercio internacional se debe contar con seguridad y confianza entre sus grupos de interés.

<sup>7</sup> Presidencia de la Republica de Colombia. (05 de 09 de 2019). Presidencia de la Republica. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/lucha-contra-narcotrafico-lucha-defensa-seguridad-desarrollo-empresarial-Presidente-Duque-190905.aspx>

No hay que ser experto en comercio exterior, ni en materia de seguridad, para darse cuenta de que el OEA se encuentra fundamentado en seguridad. Por este motivo, se hace necesario que las personas competentes en este campo garanticen el adecuado desarrollo de esta certificación. Situación que a la fecha no se ha presentado debido a los vacíos normativos y ausencia de las autoridades para regular este tema. Por lo que, por medio del presente proyecto de Ley solo se buscar fortalecer estos aspectos que garanticen la seguridad en toda la cadena logística.

**B. La implementación del presente proyecto de Ley no requiere la creación de ninguna contribución.**

Es oportuno precisar que, el presente proyecto de Ley no requiere la creación de un nuevo impuesto. En cambio, lo que persigue el proyecto es evitar que las personas que no realicen la contribución señalada en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, la contribución que deben realizar las personas que presten los servicios de seguridad privada, presten los servicios de seguridad de forma ilegal. Básicamente lo que busca este proyecto en este tema es proteger la Hacienda Pública y a las empresas legalmente constituidas.

Es oportuno precisar que, mediante la implementación del presente proyecto de Ley, se está creando una herramienta en contra de la evasión fiscal. Así mismo se está acatando una de las recomendaciones en el año 2019 de la OCDE con relación al fortalecimiento de las entidades gubernamentales para evitar la evasión en materia de impuestos. Por este motivo, es preciso aclarar que el presente proyecto de Ley no busca crear un impuesto nuevo, más bien, dar cumplimiento a los ya existentes (OECD, 2019)<sup>8</sup>.

**C. El presente proyecto de Ley busca dar cumplimiento a la normatividad existente.**

Dentro de las consideraciones del proyecto de Ley se evidencia un clamor del sector empresarial de la seguridad con relación a la legalidad. Actualmente, cualquier persona que no cuente con los permisos y experiencia en materia de seguridad puede acompañar a una compañía que quiera acreditarse como OEA. Esta situación en particular es la que están aprovechando grupos al margen de la Ley para adelantar sus actividades, ya que se aprovechan de la falta de experiencia de estas personas en materia de seguridad, o en algunas ocasiones en asocio con estas, para adelantar actividades ilícitas. Lo que permite que las operaciones de comercio exterior, particularmente las del OEA se vean permeadas por los delitos transnacionales.

---

<sup>8</sup> OECD. (2019). oecd.org. Obtenido de <https://www.oecd.org/about/secretary-general/economic-survey-of-colombia-october-2019-sp.htm>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Por medio del presente proyecto de Ley, solo se busca que se dé cumplimiento a la normatividad ya existente. Es decir, que las personas idóneas y con permiso del Estado presten los servicios de seguridad a las personas involucradas en las operaciones de comercio exterior, principalmente las del OEA. De esta manera se estaría corrigiendo los aspectos que no fueron tenidos en cuenta en la creación de del OEA en Colombia. Así mismo, se garantizaría un aumento en la seguridad en las operaciones de comercio exterior colombiano, lo que se traduce en una disminución inmediata de los delitos transnacionales.

**D. El presente proyecto de Ley promueve buenas prácticas sugeridas por la OCDE**

Sin duda alguna, hay que exaltar que el presente proyecto de Ley se encuentra completamente alineado con las últimas recomendaciones realizadas por la OCDE a Colombia. Estas son, la creación de herramientas para fortalecer el comercio exterior, y el fortalecimiento de las entidades gubernamentales para evitar la evasión fiscal. Sin dejar de lado que el presente proyecto de Ley se encuentra encaminado a ponderar la formalidad, es decir, la legalidad sobre la ilegalidad (OECD, 2019)<sup>9</sup>.

**III. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de Ley busca dar cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos por Colombia de forma adecuada; atendiendo las normativas dispuestas por los organismos internacionales, para el caso en concreto el Marco SAFE. Así mismo, busca mantener la seguridad Nacional y dar cumplimiento a la normatividad interna, la cual está siendo desconocida hasta ahora.

Es evidente que, el actual vacío normativo en materia de seguridad y gestión del riesgo lo único que permite es que grupos al margen de la Ley tengan facilidades para adelantar sus actividades. Por este motivo, lo que busca el presente proyecto de Ley es tener en cuenta la normatividad de seguridad que no fue contemplada en el nacimiento de la certificación OEA en Colombia.

Por lo que, por medio de los artículos del presente proyecto de Ley, se pretende encaminar o solucionar los descuidos presentados en la génesis de la certificación OEA en Colombia. Desde su artículo primero el proyecto permite evidenciar la búsqueda por garantizar la seguridad de la cadena logística para tener herramientas con las cuales se pueda prevenir los delitos transnacionales. Todo esto logra que Colombia fortalezca su comercio exterior y una certificación tan importante para este propósito.

<sup>9</sup> OECD. (2019). oecd.org. Obtenido de <https://www.oecd.org/about/secretary-general/economic-survey-of-colombia-october-2019-sp.htm>

En su artículo segundo, el proyecto de Ley busca señalar el ámbito de aplicación. Por medio de este artículo se puede identificar las personas a las cuales será aplicable este proyecto. De igual manera, quienes son los involucrados y la importancia que sean vigilados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Los artículos tercero, cuarto y quinto, permiten identificar los actores idóneos dentro del sector de la seguridad para realizar el acompañamiento a las personas o empresas que quiera acceder a la certificación OEA. Este grupo de actores son puntualmente, los asesores, consultores e investigadores del sector de la seguridad, los cuales por la naturaleza de sus actividades son los idóneos para adelantar el mencionado acompañamiento. Frente a este artículo es oportuno precisar que, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa 1070 de 2015 contempla las definiciones de asesoría, consultoría e investigación en seguridad; sin embargo, estas definiciones no se adaptan a la realidad de una certificación como el OEA, por ende, se hace necesario darle un alcance a las mencionadas para abarcar de manera adecuada los aspectos de seguridad y gestión del riesgo dentro del OEA.

Por otra parte, el artículo sexto del proyecto de Ley, persigue dar cumplimiento a las buenas prácticas que adelantan los países miembros de la OCDE en materia de seguridad y comercio exterior. Es de conocimiento público la ausencia de buenas prácticas en materia de seguridad a nivel Nacional, solo basta con ver los casos de las propiedades horizontales donde usualmente no se contrata las empresas autorizadas por la Ley sino personas sin el lleno de los requisitos para adelantar actividades de seguridad.

Este evento señalado anteriormente, se está trasladando al comercio exterior, particularmente a la certificación OEA, donde personas sin la idoneidad y el cumplimiento de los permisos exigidos por el Estado, adelantan actividades inherentes al sector de la seguridad. Creando un riesgo no solo para los grupos de interés, sino también para el Gobierno Nacional que es el que se ve expuesto a nivel internacional cuando se presentan delitos transnacionales e incumplimientos de los acuerdos internacionales suscritos.

Por último, el artículo séptimo del presente proyecto de Ley, busca generar una armonización entre las entidades gubernamentales, responsabilizando a estas de verificar el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad dentro de la certificación OEA, dando cumplimiento a los artículos 113 de la Constitución Política de Colombia y 3 del Decreto – Ley 356 de 1994.

Básicamente el sentido normativo de este este proyecto de Ley, es ser un puente que permita corregir los vacíos normativos en materia de seguridad de la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

certificación OEA. Dando cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos por Colombia y a la normatividad a nivel Nacional en materia de seguridad.

El presente proyecto de Ley resulta de suma importancia para el País, toda vez que permite contar con herramientas de comercio exterior confiables y seguras. Además de esto, hay que tener presente que la adecuada implementación del OEA en Colombia, se trata de un compromiso internacional, por tal motivo, es de obligatorio cumplimiento. El no acatamiento de estas disposiciones perjudica enormemente la imagen y credibilidad del Estado Colombiano a nivel internacional.

De igual manera, hay que tener en cuenta que en la actualidad Colombia necesita herramientas con las cuales mejorar su comercio internacional debido al duro impacto de la pandemia, COVID 19. Por esto, el apropiado desarrollo de la certificación OEA, es una necesidad prioritaria para el País. No solo con el fin de fortalecer el comercio exterior sino en aras de mostrarle al mundo la seguridad y confiabilidad del Estado colombiano.

Así mismo, es oportuno anotar que de acuerdo con el artículo 766 del Decreto 1165 de 2019, los usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores serán remplazados por el Usuario de Confianza y el OEA. Por esta razón, estos últimos dos programas se convertirán en los puntos de referencia en materia de comercio exterior en Colombia, de ahí la importancia que sean desarrollados de forma correcta.

A la fecha, el comercio exterior colombiano se está dejando ganar la batalla de las organizaciones al margen de la Ley. Por esto, es indispensable crear mecanismos y buenas prácticas que permitan al Estado ganarle la batalla a la ilegalidad. El problema en materia de seguridad de la certificación OEA en Colombia ha venido aumentando desde su creación. Por tal motivo, es el momento oportuno para tomar medidas que permitan debilitar las actividades ilegales por organizaciones al margen de la Ley. Igualmente, hay que tener en cuenta que, la implementación de la certificación OEA en Colombia no contemplo aspectos de seguridad que debió considerar al momento de su creación, por esto, se hace necesario realizar los ajustes pertinentes.

La pertinencia de este proyecto de Ley para el País es innegable. Un comercio internacional confiable y seguro permitirá que la imagen de Colombia a nivel internacional mejore, lo que da paso a un aumento en el nivel de ingresos por concepto de comercio exterior debido a una mayor confianza a nivel internacional. De igual manera, hay que tener en cuenta que este proyecto de Ley promueve la legalidad y buenas prácticas dentro de un sector que se ha visto permeado por la ilegalidad.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Es oportuno precisar en este momento que, el espíritu del presente proyecto de Ley busca fortalecer la seguridad del comercio exterior, ponderar la legalidad sobre la ilegalidad y combatir los delitos transnacionales y los grupos al margen de la Ley. Por medio de este proyecto, solo se persigue la implementación de buenas prácticas que permitan dar cumplimiento a la normatividad Nacional e Internacional. Sin duda alguna la implementación de este proyecto de Ley será un impulso para el comercio exterior y un duro golpe para los grupos al margen de la Ley.

Además de lo anterior, el espíritu del presente proyecto de Ley contempla crear herramientas que permitan al País tener operaciones de comercio exterior confiables y seguras. Por medio de este proyecto se garantizará que el comercio internacional colombiano sea confiable a nivel mundial. Adicional a esto, hay que enmarcar que el presente proyecto de Ley busca generar una armonización entre los grupos de interés involucrados en las operaciones de comercio exterior, puntualmente los asociados con el Operador Económico Autorizado.

Hay que tener en cuenta que, la aprobación del presente proyecto de ley en ningún momento pretende usurpar o quitar funciones a los organismos envueltos en la certificación OEA. Por el contrario, mediante el presente proyecto de Ley se crea un respaldo a las entidades gubernamentales en materia de seguridad del organismo competente a nivel Nacional en este tema. El no tener en cuenta el permiso del Estado para adelantar actividades de seguridad ha desfigurado notoriamente la certificación OEA, permitiendo que personas sin el lleno de los requisitos adelanten acciones sin la experiencia ni autorizaciones requeridas.

Lastimosamente en Colombia, la implementación del OEA se ha visto empañada desde su creación por la ilegalidad, para darle soporte a lo mencionado, solo basta con remitirse al artículo 3 del Decreto – Ley 356 de 1994, donde se señala que en Colombia es necesario contar con permiso del Estado para adelantar actividades de seguridad. Este artículo busca que las personas idóneas sean las que presten los servicios de seguridad y que no se dé espacio a que personas sin contar con las calidades presten un servicio tan delicado para el Estado Colombiano como lo es la seguridad. De hecho, haciendo un análisis entre esta normativa y lo dispuesto por el Marco SAFE, corazón del OEA, se puede encontrar una absoluta sinergia en materia de seguridad. Por esta razón, no es comprensible por qué en el momento de creación del OEA en Colombia no se tuvo en cuenta esto.

Solo basta con revisar a nivel mundial la implementación de la certificación OEA para darse cuenta de que este programa se encuentra basado en dos principios fundamentales, seguridad y confianza. A partir de esto, resulta necesario comprender la alta incidencia que tienen estos aspectos para este tema. Por un lado, la seguridad, la cual garantiza que las operaciones de comercio exterior cumplan con los requisitos pertinentes y lleguen a un término exitoso sin ningún inconveniente. Y, por otro lado, la confianza, la cual permite que todos los



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

implicados en estas operaciones, estados, entidades gubernamentales y empresas, puedan adelantar sus actividades obteniendo los beneficios de esta certificación, claro está, a cambio del cumplimiento de los requisitos exigidos.

Otro aspecto para tener en cuenta es que el presente proyecto de Ley no creara nuevas competencias o responsabilidades a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Antes bien, la llevara a integrarse con otras entidades gubernamentales para perseguir un mal que le ha causado mucho daño al sector de la seguridad en Colombia, la ilegalidad. De igual manera, el presente proyecto pondera el uso de buenas prácticas en el mencionado sector.

Una situación particular del OEA en Colombia es que empresas de todo tipo están prestando servicios de seguridad sin el cumplimiento de los requisitos de Ley. Esta situación está llevando a que las operaciones de comercio exterior, puntualmente las del OEA, sean todo menos confiables y seguras. Lo que desdibuja completamente esta certificación y sin duda alguna perjudica notoriamente el comercio exterior. Hay que tener en cuenta que más del 50% de los requisitos para acreditarse en Colombia como OEA, son temas relacionados con seguridad, por esto, no resulta conveniente que estas actividades sean adelantadas por personas sin acreditaciones e idoneidad.

Es necesario tener en cuenta que, estas inconsistencias no solo afectan la seguridad de las personas que quieren acreditarse como OEA, sino que pone en riesgo absoluto la seguridad Nacional. La confiabilidad del Estado colombiano está quedando en entredicho, debido a que se están entregando acreditaciones a empresas que no están teniendo la debida diligencia en temas de seguridad y gestión del riesgo. Lo que conlleva a deteriorar la imagen internacional del País, a perjudicar las operaciones de comercio exterior y a facilitar los delitos transnacionales.

## VI. MODIFICACIONES APROBADAS EN PRIMER DEBATE

<b>Proyecto de Ley 176 de 2020 Senado</b>	<b>Modificaciones propuestas</b>
"por medio de la cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales para fortalecer el comercio exterior y se dictan otras disposiciones".	"Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales para fortalecer el comercio exterior y se dictan otras disposiciones".

	<p><b>ARTÍCULO OCTAVO. Fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral.</b> El Gobierno Nacional establecerá acciones encaminadas al fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral especialmente en lo relacionado con la protección de buques e instalaciones portuarias, tendientes a promover el comercio exterior, la facilitación del transporte y la competitividad del país, de conformidad con la normatividad marítima vigente y los convenios internacionales ratificados por Colombia.</p> <p>Este artículo nuevo se enumera como artículo octavo.</p>
<p><b>ARTICULO OCTAVO: Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las leyes que le sean contrarias</p>	<p><b>ARTICULO NOVENO. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su <b>sanción</b> y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las <b>disposiciones</b> que le sean contrarias. Este artículo se enumera como artículo noveno.</p>

De acuerdo con las normas de la correcta técnica legislativa, el título y la vigencia se adecua, al igual que la forma en la numeración de los artículos

Atendiendo a que su objeto que se encuentra encaminado al fortalecimiento del comercio exterior y la seguridad de la cadena logística, elementos fundamentales para la competitividad y la facilitación del transporte marítimo; encontramos ajustado una solicitud de la DIMAR, para que se haga referencia a la seguridad integral marítima, especialmente en lo relativo a la protección de buques e instalaciones portuarias, conforme a los compromisos adquiridos por Colombia en los instrumentos internacionales marítimos. Esta es la razón que justifica el artículo nuevo propuesto.

Sobre este particular, valga tener de presente que Colombia aprobó el Convenio Internacional sobre la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS-74) emitido por la Organización Marítima Internacional (OMI) mediante la Ley 8° de 1986, instrumento del que hoy hace parte el Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), sobre el que la Dirección General Marítima (DIMAR) ejerce pleno control como autoridad designada por el Gobierno para el cumplimiento de los instrumentos internacionales marítimos.

En cumplimiento a dichos compromisos, el Gobierno Nacional ha fijado como carta de navegación tanto en el actual Plan Nacional de Desarrollo, como en distintos documentos de política pública como el CONPES 3982 de 2020 (Política Nacional





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Logística), CONPES 3990 de 2020 (Colombia Potencia Bioceánica) y el Plan Maestro de Transporte Intermodal, la necesidad de que exista una efectiva sinergia de los distintos modos de transporte, facilitando las operaciones de comercio exterior y las estrategias transversales de seguridad.

Así mismo, en el documento bases del actual PND 2018-2022, específicamente en el pacto por y para las regiones, se dispuso como objetivo estratégico la "seguridad integral marítima y fluvial", destacando la necesidad de promover el uso seguro y sostenible del territorio marítimo y fluvial potenciando el desarrollo de los intereses marítimos del Estado, su aporte a la competitividad y al desarrollo económico del país, así como el fortalecimiento del poder marítimo y fluvial. (Bases del PND 2018-2020, Pág. 955).

Ahora bien, respecto a la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), Colombia como Estado miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de acuerdo al compromiso firmado en 2008 sobre el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, la normatividad nacional ha adoptado y regulado la implantación el Operador Económico Autorizado, determinando las categorías a las que pueden acceder los interesados en obtener tal autorización y estableciendo la participación de las autoridades de control competentes para ello, así como aquellas autoridades de apoyo, coordinación o control, dentro de las cuales se encuentra la Dirección General Marítima.

**V. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a la Plenaria del Senado de la República, dar Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 176 de 2020 Senado, "Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales para fortalecer el comercio exterior y se dictan otras disposiciones", acogiendo el texto propuesto.

De los Honorables Congresistas,

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Ponente Coordinador

**JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**  
Ponente

**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY No. 176 DE 2019 SENADO**

**“Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales para fortalecer el comercio exterior y se dictan otras disposiciones”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto fortalecer el comercio exterior, garantizar la seguridad de la cadena logística y prevenir delitos transnacionales, así como adoptar las buenas prácticas promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE dentro del proceso del Operador Económico Autorizado - OEA.

**ARTÍCULO SEGUNDO. Ámbito de Aplicación.** Los principios y disposiciones contenidos en la presente Ley serán aplicables y se limitarán exclusivamente a todas las personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que cuenten con credencial como consultor, asesor e investigador en seguridad privada, que estén involucradas directa e indirectamente en las operaciones de comercio exterior, así como en el proceso previo a la certificación y/o renovación del Operador Económico Autorizado – OEA; y que se encuentren sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

**ARTÍCULO TERCERO. Consultoría en Seguridad.** Entiéndase por consultoría en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, todas las actividades de interventoría a los contratos de vigilancia y seguridad privada; la auditoría y evaluación de riesgos en los procesos transversales dentro de una compañía; la elaboración, formulación, recomendación y adopción de un plan estratégico de riesgos; la elaboración de planes y programas relacionados con políticas, protocolos, organización, métodos y procedimientos de vigilancia y seguridad privada; y la prestación de la asistencia necesaria, con el fin de ejecutar dichas estrategias, planes, programas, protocolos y acciones preventivas o correctivas para prevenir los riesgos identificados y cumplir los objetivos indicados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y en el

Decreto 3568 de 2011 y demás normas complementarias que regulan el Operador Económico Autorizado OEA.

**ARTÍCULO CUARTO. Asesoría en Seguridad.** Entiéndase por asesoría en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, la elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral; estudios de seguridad física, inspecciones de seguridad; estudios de confiabilidad o de seguridad para la selección del personal; evaluaciones de riesgo personal; evaluación y selección de asociados de negocio; elaboración de matrices de riesgos; gerencias de riesgos.

**ARTÍCULO QUINTO. Investigación en Seguridad.** Entiéndase por investigación en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, todas las indagaciones y averiguaciones de carácter privado; las investigaciones administrativas que se desarrollen a partir de la necesidad de un ente público o privado, para prevenir el fraude o cualquier otro riesgo que atente contra los intereses patrimoniales de cualquier entidad; y la debida diligencia para prevenir delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito, incremento patrimonial injustificado, entre otras conductas punibles relacionadas con la figura del OEA.

**ARTÍCULO SEXTO. Buenas Prácticas en Seguridad.** La credencial de consultor, asesor o investigador en seguridad privada expedida a las personas naturales no podrá sustituir o reemplazar la licencia de funcionamiento expedida a las empresas asesoras, consultoras e investigadoras en seguridad privada, por la naturaleza del riesgo que dicho fenómeno podría generar.

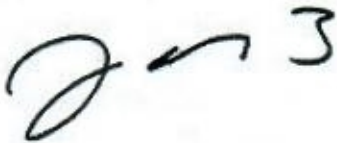
**ARTÍCULO SÉPTIMO. Responsabilidad de Verificación.** Las Entidades Públicas involucradas en el proceso de certificación del Operador Económico Autorizado OEA, tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

**ARTÍCULO OCTAVO. Fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral.** El Gobierno Nacional establecerá acciones encaminadas al fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral especialmente en lo relacionado con la protección de buques e instalaciones portuarias, tendientes a promover el comercio exterior, la facilitación del transporte y la competitividad del país, de conformidad con la normatividad marítima vigente y los convenios internacionales ratificados por Colombia.


**ARTICULO NOVENO. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Ponente Coordinador



**JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA**  
Ponente



**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República