



CONTROL ADUANERO



UE-CAN
Asistencia Técnica Relativa al
COMERCIO I

CONTROL ADUANERO



CONTROL ADUANERO



UE-CAN
Asistencia Técnica Relativa al
COMERCIO I

© Secretaría General de la Comunidad Andina
Proyecto de Cooperación UE-CAN
Asistencia Relativa al Comercio I
Paseo de la República 3895, Lima 27 - Perú
Telf.: (51-1) 411-1400
Casilla Postal 18-1177, Lima 18 - Perú.

Primera edición
Julio 2007

AUTOR:
José Armando Garavito Castillo
agaravitoc@gmail.com

CORRECTORES ACADÉMICOS:
Luis Sandoval Aguilar
lsandoval@esan.org.pe

Jacqueline Lecca Rivera
jleccar@gmail.com

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-10094
I.S.B.N.: 978-9972-787-36-2

Impresión: Bellido Ediciones E.I.R.L.

Agradecimiento

*A la Secretaría General
de la Comunidad Andina
y a la Delegación de la
Comisión Europea en el Perú*



PRESENTACIÓN

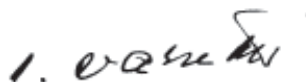
Órgano académico del Sistema Andino de Integración, la Universidad Andina Simón Bolívar durante las gestiones académicas del 2005 a 2007, ha realizado un amplio trabajo de cooperación con el Proyecto ATR Comercio I UE/CAN, con la satisfacción de cumplir así varios de los objetivos medulares de la institución:

- 1 **El tema de estudio:** La actividad ENSEÑANZA VIRTUAL ADUANERA es de gran pertinencia, al satisfacer la necesidad de estudiar, conocer, investigar y aplicar las prácticas, leyes y mecanismos referidos al tránsito de mercancías entre los países andinos. Pocos temas, como éste, contribuyen a una efectiva práctica de la integración.
- 1 **La formación y capacitación de recursos humanos:** El alumnado de los 9 primeros módulos, así como de los 4 módulos replicados, estuvo constituido –cada módulo– por 20 alumnos de cada país andino, entre funcionarios de las Aduanas nacionales y representantes de empresas privadas relacionadas con el rubro (más de 720 participantes). Fue un reto de envergadura para el Centro de Educación a Distancia de la Universidad atender los requerimientos de formación de un número tan elevado de alumnos y, más aún, facilitar a través de la plataforma de educación virtual los conocimientos que ellos necesitaban actualizar para mejorar su práctica profesional, tanto internamente como en relación con sus colegas de los demás países.
- 1 **La educación virtual:** Pionera en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la educación superior, la UASB a través de su Centro de Educación a Distancia y de la plataforma educativa WebCT, rompe las barreras de fronteras y difunde el conocimiento a toda la región andina; potenciando el estudio independiente, el trabajo colaborativo y el diálogo mediado por la computadora. Esta modalidad permite recurrir a la docencia más calificada en cada tema para ofrecer cursos de calidad académica incuestionable, con el apoyo de herramientas diseñadas para este tipo de educación y de personal especializado en el encuadre académico y humano necesario.

El esfuerzo de organización desplegado por la entidad gestora del Proyecto ATR Comercio I, el permanente contacto entre las dos instituciones y la coordinación conjunta de la actividad programada, han sido la mejor garantía de éxito del curso ENSEÑANZA VIRTUAL ADUANERA. Los contenidos impartidos, seleccionados entre la suma de conocimientos básicos en materia aduanera (Lucha contra el Fraude, Tránsito Aduanero, Nomenclatura Común Andina, Valoración en Aduanas, Regímenes Aduaneros, Documento Único Aduanero, Normas de Origen de las Mercancías, Control Aduanero y Medidas en Frontera), representan un fuerte núcleo temático que podrá ser repetido —total o parcialmente— en otras actividades similares.

Finalmente, la publicación de los contenidos de cada uno de estos módulos como material de estudio y de referencia, es una iniciativa que pone a disposición de funcionarios de las Aduanas como de estudiosos e investigadores, que permiten entender a cabalidad la dimensión integradora de los procedimientos aduaneros.

A tiempo de felicitar a la entidad gestora del Proyecto ATR Comercio I UE/CAN, liderado por su Directora Nilsa Mujica Girado por el trabajo realizado, la Universidad Andina Simón Bolívar se enorgullece de haber participado en la actividad ENSEÑANZA VIRTUAL ADUANERA, cumpliendo con sus objetivos tanto académicos como de apoyo a la integración subregional andina. Se demuestra así, una vez más, el poder de la educación y de la cooperación para lograr metas de interés común.



Julio Garrett Aillón
RECTOR
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sucre, julio de 2007

Introducción	11
--------------------	----

Tema 1:

CONCEPTO Y ALCANCES DEL CONTROL ADUANERO

1. Principales conceptos	15
1.1 El Control Aduanero	15
1.2 Control Aduanero según momento de ejecución	16
1.3 Fraude Aduanero	19
2. Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General Capítulo 6 – Control Aduanero – Recomendaciones y conceptos sobre control aduanero	20
Orientaciones bibliográficas	24

Tema 2:

LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CONTROL ADUANERO

1. Conceptos generales	27
2. Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General Capítulo 6 – Control Aduanero – Recomendaciones y conceptos sobre gestión de riesgo	30
3. Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global aprobado en junio de 2005 por la Organización Mundial de Aduanas.	41
Orientaciones Bibliográficas	49

Tema 3:

DISPOSICIONES COMUNITARIAS SOBRE CONTROL ADUANERO

1. La Decisión 478 - Asistencia mutua y cooperación entre las administraciones aduaneras de los países miembros de la Comunidad Andina.	53
2. Decisión 574 sobre Control Aduanero	55

3.	Lucha contra el fraude aduanero a nivel internacional	68
	3.1 Convenios internacionales sobre lucha contra el Fraude	68
	3.2 Disposiciones sobre Control Aduanero en Unión Europea	70
	Orientaciones Bibliográficas	78
Anexo		
	PROYECTO DE DECISIÓN DE LUCHA CONTRA EL ILÍCITO ADUANERO	81

Introducción

Si tomamos en cuenta la Balanza Comercial desde el año 2000 al 2005, se puede apreciar que tanto las importaciones como las exportaciones intracomunitarias han crecido en los últimos años.

Ante la perspectiva de continuar con un mayor intercambio comercial, se hace necesario —por un lado— dar mayores facilidades a los operadores de comercio exterior (importadores y exportadores) a fin que realicen sus operaciones en el menor tiempo posible. Por otro lado, también es cierto que la autoridad aduanera nunca debe dejar de tener presencia y realizar su labor de control. Por lo tanto, en el ámbito aduanero, la tendencia moderna consiste en control aduanero con facilitación, o control aduanero, pero aplicando técnicas de gestión de riesgos.

En el presente documento por ello, en el primer tema se abordan los principales conceptos sobre control aduanero, para luego en el segundo tema explicar las principales disposiciones sobre gestión de riesgos.

En el marco de un proceso de integración es importante la armonización de procedimientos aduaneros, dentro de los cuales un tema importante es el control aduanero. Por este motivo, en el tema 3, se presenta la Decisión 574 Control Aduanero, que armoniza los principales conceptos y medidas de control aduanero. Esta disposición complementa la Decisión 478, que plantea la necesidad de poder intercambiar información y cooperación entre los países miembros de la CAN. Asimismo se presentará las experiencias de la Unión Europea respecto al tratamiento normativo en el control aduanero y lucha contra el fraude.

Al abordar las tres unidades mencionadas, el presente texto pretende contribuir al conocimiento de los principales conceptos y lineamientos del control aduanero, en el marco de un proceso de integración aduanera.

Tema 1

CONCEPTO Y ALCANCE DEL CONTROL ADUANERO

1. PRINCIPALES CONCEPTOS

1.1 El Control Aduanero:

La expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas-OMA como “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”. En Decisión 574 de Comunidad Andina de Naciones –CAN se define la expresión “control aduanero” como "el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas".

Es importante anotar que la OMA y CAN no sólo hacen referencia al control de las obligaciones emitidas por la administración aduanera, sino de cualesquiera que sea responsabilidad de aduanas, tales como disposiciones de mercancías prohibidas o sanitarias que son emitidas por otras autoridades, pero cuyo control es competencia de las aduanas.

El control aduanero, puede clasificarse en las siguientes categorías:

a) Según momento del control:

Las fases según el momento en que se ejercita el control aduanero, son explicadas acertadamente en la Decisión 574 de la Comunidad Andina según la siguiente clasificación:

- Control anterior, aquel que es ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.
- Control durante el despacho, aquel que es ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta momento del levante o embarque de las mercancías.
- Control posterior, aquel que es ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Esta clasificación toma como medida de referencia la declaración aduanera, documento mediante el cual los operadores de comercio exterior solicitan la destinación aduanera para obtener autorización del levante (retiro) o embarque de mercancías.

b) Según régimen aduanero

Los regímenes aduaneros son las disposiciones establecidas en la legislación aduanera de cada país, respecto al tratamiento legal que corresponde a las mercancías. El convenio de Kyoto sobre simplificación y armonización de procedimientos aduaneros constituye un documento importante y de usual consideración para la definición de los regímenes aduaneros de los países ya sea por ser miembros partes o por aplicarlo de facto.

El control aduanero puede ser clasificado según el régimen aduanero sujeto a control, tales como control de importaciones, exportaciones, entre otros.

c) Según tipo de obligación

Se puede clasificar atendiendo al tipo de obligación sujeta a control, en:

- Control de obligaciones tributarias, referidas al control del correcto pago de tributos en importaciones. Este control es de vital importancia en países donde impuestos a importaciones tienen alta participación en relación al total de ingresos fiscales.
- Control de obligaciones para tributarias, referidas al control de la administración aduanera sobre obligaciones no tributarias, tales como verificar la obligación de presentación de certificados o registros sanitarios, CITES, licencias u otros que se requieran en despacho aduanero.

Las clasificaciones de control indicadas no son excluyentes, pues son diferentes enfoques que se pueden juntar. Así puede existir el control concurrente del régimen de importación, respecto a las obligaciones tributarias.

1.2 Control Aduanero según momento de ejecución

A continuación explicaremos más sobre el control según momento de ejecución, que es como se explica principalmente en la Decisión 574 de la CAN.

a) Control anterior

Control anterior es el ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.

Basándonos en la propia definición de la CAN, podemos indicar que el control se puede iniciar cuando los operadores de comercio exterior envían algún documento ya sea físico o magnético (p. Ej. Manifiesto de Carga) que implique que las mercancías manifestadas serán destinadas a algún régimen u operación aduanera. Es a partir de este momento cuando las administraciones aduaneras deben iniciar su labor, tomando como base la información proporcionada por los operadores de Comercio Exterior. Esto permite desarrollar análisis de riesgos a priori utilizando herramientas informáticas que seleccionen de manera automática a través de filtros, indicios de algún posible fraude.

Se debe tener presente que a fin de obtener buenos resultados en la selección de posibles fraudes, es necesario que las administraciones aduaneras previamente hayan realizado un estudio que les permita identificar y segmentar a los importadores y exportadores. Esto es indispensable para que el control a realizar se haga de la manera mas eficiente.

En los países de la región, la gran concentración de las operaciones aduaneras la realiza un grupo pequeño de empresas pero que mueven una gran cantidad en cuanto a valor FOB y por lo mismo su aporte en cuanto a impuestos representa cerca del 75-80% del total de lo que se recauda. Por otro lado existen medianas empresas, que en número son más que las anteriores, que realizan operaciones que en conjunto mueven cerca del 15% del total del valor FOB. Finalmente existen operadores que por su magnitud en cuanto a número son los de mayor cantidad pero en cuanto a su aporte al fisco son poco significativos, por que el total de sus operaciones una suma mínima.

En tal sentido se hace necesario poder distinguir un operador de otro de acuerdo a un rango de movimiento FOB a fin de poder establecer en qué segmento se puede ubicar.

Si podemos distinguir a un operador de otro, significa que ya hemos empezado con un primer filtro que nos puede servir para seleccionar Declaraciones Únicas de Aduanas-DUAs.

Dentro de la segmentación planteada se puede incluso dividir a los operadores tomando en cuenta muchas otras variables como por ejemplo: el país de origen (o destino) de las mercancías, el tipo de mercancía

a importar (o exportar), el puerto de embarque desde donde se despachan las mercancías (o hacia donde van las mercancías).

Sólo tomando en cuenta estas variables se puede establecer filtros que permitan una correcta selección de aquellas DUAs que pueden ser seleccionadas a reconocimiento físico.

Naturalmente para poder identificar el país (origen / destino), tipo de mercancía y puerto de embarque que se presume pueda devenir en una operación fraudulenta, juega un rol importante los antecedentes que obren en poder de la administración aduanera sobre los operadores de comercio exterior.

Por otro lado, también se debe indicar que las acciones de Control Anterior también deben incluir acciones de vigilancia y control de los medios de transporte y de las unidades de carga, de las mercancías, mientras éstas se encuentren a bordo del medio de transporte y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósitos autorizados.

b) Control durante el despacho

El control durante el despacho es el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.

Tomando en cuenta que en esta etapa no se dispone de mucho tiempo, las administraciones aduaneras deben aplicar a los Documentos Únicos Aduaneros un control selectivo basado en criterios de gestión de riesgo que les permita sólo seleccionar a un grupo de DUAs que serán reconocidas físicamente, otras por reconocimiento documentario e incluso la mayoría a ningún tipo de control.

En el control durante el despacho se puede someter la mercancía a inspección física (denominada comúnmente canal rojo) o a verificación documentaria (denominado por lo general canal naranja).

c) Control Posterior

Es el control ejercido posterior al levante o embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

El Control Posterior, como su definición lo indica, es el que realiza la administración aduanera una vez que las mercancías ya se encuentran en propiedad del dueño o consignatario; pero, por el poder que tiene la administración para verificar las operaciones realizadas por los consignatarios,

dentro de un periodo posterior al levante de las mercancías, es que se pueden realizar los controles mencionados.

La actuación de las unidades de control posterior aduanero, debe estar guiada por el Plan Anual o periódico de control, donde se establezcan los principales lineamientos a considerar en la selección de empresas a ser sujetas a control.

Las acciones a realizar en actividades de control posterior aduanero, pueden ser de dos tipos: control documental diferido y auditorías, adicionales a las inspecciones a usuarios de comercio exterior.

El control documental diferido comprende la revisión de declaraciones aduaneras presentadas en el despacho aduanero de las mercancías, pero posterior al levante o retiro de las mismas.

Las auditorías son las revisiones documentarias y comerciales de las transacciones efectuadas por el operador de comercio, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Las inspecciones a usuarios de comercio exterior, se refieren al control que debe realizarse a los operadores de comercio exterior autorizados por la Administración Aduanera, (tales como los recintos y depósitos aduaneros, despachantes de aduana, entre otros), con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias-aduaneras, así como realizar inventarios de las mercaderías, verificar cumplimiento de requisitos y otras medidas de control.

En relación con el control posterior, un aspecto importante a considerar son las facultades que deben tener las Administraciones Aduaneras para el ejercicio de sus funciones en las actuaciones por auditorías a empresas, las cuales deben ser contempladas en los códigos tributarios nacionales y legislaciones aduaneras.

1.3 Fraude Aduanero

En una acepción amplia, se entiende por fraude aduanero toda violación, o tentativa de violación, de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es competencia o responsabilidad de las aduanas.

El fraude comercial aduanero comprende todo fraude en este rubro excluyendo aquellos supuestos de ingreso y salida de mercancías del territorio aduanero en los que no se realiza la presentación de la mercancía ante la autoridad aduanera.

En relación a este último centraremos nuestro análisis, debiendo tener en cuenta que el fraude como tal puede ser llevado a cabo en cualesquiera de las etapas de la transacción comercial; vale decir, pueden realizarlo antes del despacho, durante el despacho y posterior al despacho. En tal sentido corresponde a las Administraciones Aduaneras prever el Control Aduanero en las mismas instancias en que la transacción se pueda cometer.

Existen diversas modalidades de fraude, pudiendo citarse como las principales; casos referidos a incorrecta declaración del valor, la cantidad, traspaso de mercancías, origen de las mercancías, cambio de subpartida arancelaria, acogimiento a un beneficio indebido de devolución de impuestos, doble registros en libros contables, entre otros.

2. CONVENIO DE KYOTO – DIRECTIVAS DEL ANEXO GENERAL - CAPÍTULO 6 – CONTROL ADUANERO – RECOMENDACIONES Y CONCEPTOS SOBRE CONTROL ADUANERO

El capítulo 6 denominado “Control Aduanero” de las Directivas del Anexo General del Convenio de Kyoto contiene varias recomendaciones y conceptos importantes sobre control aduanero, motivo por el cual citaremos los principales textos de este documento.

...

“2.. Resumen sumario

Las Directivas sobre Control Aduanero del Convenio de Kyoto presentan detalladamente las mejores prácticas y otros asuntos que toda administración aduanera moderna que implemente un programa de control aduanero, debería tener en cuenta. La aplicación de estas Directivas es altamente recomendable a los efectos de lograr la simplificación y la eficiencia a las cuales apunta el Convenio de Kyoto. Las directivas enuncian los siguientes principios:

1. Las administraciones aduaneras no deberían centrarse exclusivamente en controles de movimientos sino comenzar a implementar controles basados en auditorías, por ejemplo, desde la introducción de simplificaciones a los procedimientos hasta autorizar al comerciante a que él mismo realice su propia liquidación. Estas modificaciones permitirían a la Aduana manejar adecuadamente el crecimiento del comercio internacional, así como la creciente demanda respecto a la reducción de recursos, y la necesidad de ofrecer mayores facilidades al comercio.

2. La gestión de riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo y, por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna.
3. Las administraciones aduaneras deberían implementar medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que éstos sean eficaces y rentables.
4. La cooperación entre la Aduana y el sector comercial es fundamental.

Permite acompasar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales, así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas.

5. Un programa de control aduanero moderno requiere de un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como de un personal debidamente entrenado, motivado y remunerado y también de una legislación, organización y procedimientos adecuados.
6. La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente y, de este modo, podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, y también formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional.
7. Las administraciones aduaneras deberían hacer extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, y contribuyen además a facilitar el intercambio comercial.

5. Principio del control aduanero (Normas 3.31, 6.2 y 6.3)

El principio del control aduanero apunta a la aplicación adecuada de las leyes aduaneras y al cumplimiento con cualquier otro requisito legal y regulatorio, facilitando el comercio y los viajes internacionales tanto como sea posible.

Los controles aduaneros deberían, por lo tanto, ser los mínimos indispensables para alcanzar los principales objetivos y deberían llevarse a cabo selectivamente, empleando técnicas de gestión de riesgo en la medida en que sea posible.

La aplicación del principio de los controles aduaneros permitirá a la Aduana:

- n Concentrarse en las áreas de alto riesgo, y por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles,
- n Detectar con mayor facilidad las infracciones y la situación irregular de comerciantes y viajeros,
- n Ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumplen con la ley
- n Acelerar la circulación de mercancías y personas.

....

7.1.1.4. Procedimientos simplificados

Los procedimientos simplificados pueden ser concedidos a operadores económicos. Estos procedimientos incluyen la presentación de una declaración incompleta —ya sea en un documento comercial o administrativo—, o una declaración de mercancías con información mínima y acompañada solamente por aquellos documentos que sean indispensables para el desaduanamiento. Las mercancías pueden ir directamente a o desde las instalaciones de los operadores económicos, a condición que sean consignadas en los registros de la empresa. En todos estos procedimientos se deberá presentar una declaración suplementaria que puede ser de naturaleza general, periódica o resumida. Los controles deben ser aplicados cuando se presenta la declaración simplificada o cuando se produce la llegada o la partida de las mercancías con el fin de permitir a los funcionarios decidir si es necesario un reconocimiento de mercancías. Se pueden realizar verificaciones retrospectivas cuando se presenta la declaración suplementaria en la oficina aduanera.

7.1.2. Reconocimiento de mercancías / inspección (Normas 3.33, 3.34, 3.36, 3.37 y 3.38)

El reconocimiento de las mercancías y la inspección de los medios de transporte con fines comerciales, se lleva a cabo a los efectos de verificar la naturaleza y/o la relación entre mercancías / medios de transporte y los documentos presentados. Adicionalmente, las administraciones aduaneras pueden llevar a cabo verificaciones para asegurarse que éstos medios de transporte cumplan con las condiciones técnicas establecidas por algunos convenios internacionales con respecto al transporte internacional de mercancías.

Cuando los reconocimientos de mercancías sean llevados a cabo, se procederá tan rápido como sea posible.

Si el control documentario indica que el movimiento es satisfactorio y que aparentemente no habría riesgos, entonces no es necesario un reconocimiento de las mercancías por lo general. No obstante, si de los documentos surgiera que es necesario realizar un reconocimiento de las mercancías, el alcance de este reconocimiento dependerá de la clase de mercancías y de la infracción que presuma la Aduana.

Hay dos niveles de reconocimiento de mercancías. El primero, una verificación sumaria, que incluye examinar los contenedores y paquetes por fuera para controlar las marcas y los números, verificar que los sellos se encuentren intactos y constatar otros detalles de la declaración de mercancías, todo esto sin abrir los contenedores y los paquetes en la medida de lo posible. El segundo se refiere a llevar a cabo una segunda verificación detallada. Ella implica la apertura del contenedor o de los paquetes y la verificación de las mercancías mismas para así certificar su descripción con respecto a la consignada en la declaración, ya sea en lo concerniente al valor, origen, clasificación y tasa de derechos.

Como se indica anteriormente, el nivel y la naturaleza del reconocimiento de las mercancías deberían ser determinados por la información disponible en el envío, el régimen aduanero bajo el cual se declara las mercancías y las disposiciones de convenios internacionales y de la naturaleza especial de las mercancías (por ejemplo, carga perecedera, animales vivos, mercancías peligrosas, alhajas, joyas, antigüedades, obras de arte, etc.). Otros factores que entran en juego pueden ser la urgencia y la ubicación, así como los recursos disponibles para llevar a cabo el reconocimiento. Con respecto a los medios de transporte con fines comerciales, la Aduana debería considerar el tipo de medio de transporte y el propósito de su estadía en territorio aduanero.

Si no fuera posible durante el reconocimiento de mercancías determinar la partida arancelaria de las mismas, se podría tomar muestras a los efectos de acelerar su despacho.

....

7.2. Controles por auditoría (Norma 6.6)

Con el objetivo de manejar el creciente aumento del comercio mundial, y para proporcionar mayores facilidades a los comerciantes, la Aduana confía cada vez más en controles por auditoría, empleando los siste-

mas comerciales de los comerciantes. Estos controles pueden variar desde una simple auditoría posterior al desaduanamiento hasta la autoevaluación por parte del comerciante. Los controles por auditoría no impiden la realización de un reconocimiento de mercancías.

Para asegurar la confiabilidad de los sistemas comerciales de los comerciantes, éstos deben ser acordes a los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP) dentro del país. Estos principios determinan: los recursos económicos y obligaciones que deberían ser registradas como activo y pasivo, los cambios en el activo y en el pasivo que deberían ser registrados, cómo se debería medir dichos cambios, la información que debería ser develada, cómo debería serlo y los estados financieros que se deberían preparar.

...

7.2.1.4. Planificación anual de controles auditados

La planificación de auditorías debería ser realizada todos los años, tomando en cuenta la disponibilidad del auditor o del equipo auditor con relación al trabajo en curso y al comienzo de nuevas auditorías. Se podría asignar a cada área auditada un cierto número de horas estándar para su realización y cada hora de auditor o del equipo de auditores disponible podría ser calculada para determinar cuántas auditorías podrían ser llevadas a cabo en un año determinado. A su vez, cada etapa de la actividad auditada podría ser subdividida en bloques de tiempo a los efectos de medir la productividad con relación al tiempo dispensado. Ambos métodos permiten a la Aduana asignar los recursos eficazmente.

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía obligatoria

- Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General. Capítulo 7. Aplicación de la Tecnología de la Información
- Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global aprobado en junio de 2005 por Organización Mundial de Aduanas.

Bibliografía de referencia

- Proyecto Granadua: Memoria – Mayo 2000 – Mayo 2003

Tema 2

LA GESTIÓN DE RIESGO EN EL CONTROL ADUANERO

1. CONCEPTOS GENERALES

a) Gestión de Riesgo en aplicación del control aduanero

Tomando en cuenta el incremento constante de las operaciones de Comercio intracomunitario, sin mencionar el incremento extracomunitario, se puede afirmar que cada día se cuenta con mayor información para realizar una buena gestión de riesgo, dado que con el análisis de la información en forma competente se podrán tomar decisiones acertadas.

El uso de tecnologías de información es algo que ya es común desde hace muchos años en entidades financieras, lo que les ha permitido obtener información relevante de sus clientes y determinar quiénes pueden ser sujetos de crédito.

Años atrás, las administraciones aduaneras exigían a los operadores que presenten de manera obligatoria originales y copias de todos los documentos relacionados con la operación aduanera, con lo que supuestamente la administración se aseguraba de contar con el respaldo de la transacción realizada.

Esto ocasionaba no sólo mayor costo en perjuicio del operador, sino también un atraso en el despacho aduanero porque los encargados del control detenían el despacho si no se les presentaba los documentos en originales y con las copias exigidas.

Con el paso del tiempo algunos casos en el sector privado y en las administraciones aduaneras, comenzaron a contar con tecnologías que les permitían poder brindar u obtener —según se requería— la información aduanera, a través de medios magnéticos, con lo que, por ejemplo, la administración aduanera recibía información de las mercancías antes de la llegada de las mismas.

Hoy en día, las administraciones tributarias, visto un entorno donde cada vez se cuentan con más avances tecnológicos que pueden permitir a los usuarios cometer algún tipo de fraude, es que deben estar a la vanguardia y disponer a su vez de las mejores herramientas que les permitan

detectar los mencionados fraudes, hecho en el cual la Gestión de Riesgo juega un papel fundamental.

Lo que una buena Gestión de Riesgo debe hacer, es permitir a las administraciones aduaneras aumentar la calidad del control de sus operaciones y, paralelamente, brindar facilidades al operador al momento del despacho.

Es decir, la ventaja de utilizar Gestión de Riesgo para fines de control aduanero es permitir a los funcionarios de las administraciones aplicar criterios de selección que les permitan obtener información de manera confiable y oportuna para así tomar una acción inmediata frente a una circunstancia determinada.

Todo sistema de Gestión de Riesgo debe contar con una buena información, fiable y oportuna. Fiable, porque para poder predecir algún suceso debemos tener la certeza de que la información ingresada es la correcta, caso contrario se realizará un análisis de información inexacto y por lo mismo la toma de decisiones que se base en dicho análisis no será la adecuada. Oportuna, porque es necesario —para realizar análisis de riesgos— tener información del momento y no de hechos muy lejanos o de casos no similares, ya que esto también afecta la toma final de decisiones.

b) Identificación de Riesgos

La identificación del riesgo puede darse en dos momentos.

La primera es que se logre identificar el riesgo, pero de manera posterior, es decir cuando éste ya se haya consumado, por lo que sólo nos queda evaluar las consecuencias de dicho riesgo y que nos sirva la experiencia para el futuro.

La segunda opción es que se logre identificar el riesgo antes que éste se produzca, es decir que la estrategia utilizada en la gestión de riesgo sea proactiva, lo que nos permite evaluar sus consecuencias y poder establecer un plan de contingencias para evitar o —en el mejor de los casos— para minimizar sus consecuencias.

Cuanto más eficiente sea la gestión de riesgo que se realice, más eficiente será la identificación de los riesgos y por lo tanto será más factible que nos encontremos en la segunda opción, que es lo ideal.

Es importante poder identificar con precisión cuáles son los riesgos posibles que se pueden presentar, el porqué se presentan y la manera

cómo pueden presentarse de modo que sirva de base para un análisis posterior.

Para esto es necesario tener información de los operadores que nos permitan identificar los posibles riesgos a ocurrir.

Los problemas de riesgo pueden ser múltiples. Entre los que podemos mencionar están valor, contrabando, cobro indebido de beneficios posteriores a la exportación, etc.

Los dos primeros casos se presentan porque el importador espera no ser detectado por la administración aduanera, y declara cantidades o valores por debajo del real a fin de no pagar impuestos. En el último caso de cobro indebido de beneficio, su mismo nombre lo indica, se presenta por que en este caso, el exportador se va a beneficiar con una devolución de impuestos que no le corresponde.

c) Análisis de Riesgos

Una vez identificados los riesgos, lo que sigue es el análisis de ésta información que permita determinar la probabilidad de que un hecho ocurra, las consecuencias del mismo y la magnitud. Combinando las tres variables podremos obtener una estimación del nivel de riesgo.

A manera de ejemplo, diremos lo siguiente: si una vez identificados los riesgos: valor, contrabando o cobro indebido de un beneficio, empezamos a hacer el análisis respectivo veremos que no sólo es necesaria la identificación de la mercadería, porque si sólo nos basamos en una variable, nos encontramos con el problema que las DUAs a seleccionar son tantas que rebasan la capacidad operativa de la administración aduanera. Por eso es necesario poder identificar otras variables que hagan que la identificación de las DUAs con riesgo sea más precisa; por ejemplo, podemos identificar los países de los que normalmente se exportan mercancías sensibles al fraude o que vengan con precios dumping.

Por último, con la identificación del Importador se puede saber específicamente qué DUAs pueden ser seleccionadas a verificación física, con lo cual podríamos identificar el riesgo antes que éste ocurra.

d) Evaluación de Riesgos

En esta etapa, se evalúan los niveles de riesgo de ocurrencia de un determinado hecho, con lo que podremos decidir si se toma o no una acción.

Si la estimación del nivel de riesgo es alta, entonces se ingresa a una categoría de “Muy Probable que ocurra” en cuyo caso se tiene que tomar una acción inmediata. De lo contrario, si el nivel de riesgo es bajo podría entrar a una categoría de “aceptable o nula”, con lo cual no sería necesario ejecutar acción alguna.

e) Manejo de Riesgos

En base a la evaluación de riesgos se deciden las acciones a realizar por la administración aduanera, las cuales van a depender del riesgo detectado. Si éste es nulo o bajo, se dejarán de hacer acciones sobre ello para priorizar las acciones en los casos de mayor nivel de riesgo.

2. CONVENIO DE KYOTO – DIRECTIVAS DEL ANEXO GENERAL - CAPÍTULO 6 – CONTROL ADUANERO – RECOMENDACIONES Y CONCEPTOS SOBRE GESTIÓN DE RIESGO

El capítulo 7 denominado “Control Aduanero” de las Directivas del Anexo General del Convenio de Kyoto tiene varias recomendaciones importantes sobre gestión de riesgo, algunas de las cuales transcribimos a continuación:

6. Gestión de riesgos en el contexto aduanero

(Normas 6.3, 6.4 y 6.5)

Para las administraciones aduaneras, facilitar la circulación de mercancías y personas siempre constituye un elemento de riesgo. El alcance de los controles que aseguran el cumplimiento con las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana, debería ser proporcional al nivel de riesgo evaluado.

Hoy en día se exige a las administraciones aduaneras que proporcionen mayores facilidades y que al mismo tiempo mantengan el control sobre el movimiento internacional de mercancías, medios de transporte y personas. El nivel de riesgo se determina en el contexto de prioridades de las administraciones aduaneras, por ejemplo, la prioridad puede ser la recaudación de derechos e impuestos o la verificación de la aplicación de prohibiciones y restricciones u otra área específica que hubiera sido definida.

Esta sección contiene información con respecto a la implementación de la gestión de riesgo, base de las técnicas del control aduanero moderno.

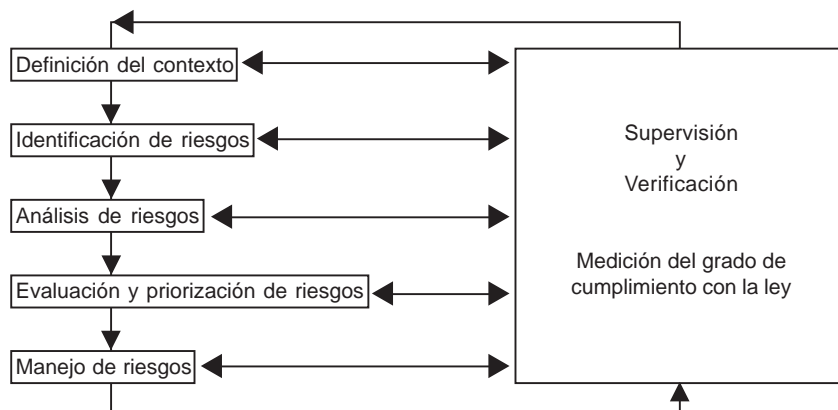
6.1 Gestión de riesgo. Principios básicos de control.

La gestión de riesgo se aplica exitosamente en el sector privado, cuando las compañías de seguros, los bancos, el comercio y la industria consideran que la misma contribuye a superar los resultados comerciales. El empleo de la gestión de riesgo también puede ayudar al sector público a determinar dónde se encuentran las áreas mayormente expuestas al riesgo, y puede brindar un apoyo a la gerencia a la hora de decidir cómo repartir eficazmente los limitados recursos.

En la gestión de riesgo se debe obtener un equilibrio entre costos y beneficios (estudio de rentabilidad) ya que no resultaría económico tratar a todos los riesgos de igual manera. Es preciso definir criterios a los efectos de decidir en qué consiste un nivel aceptable o inaceptable de riesgo.

6.1.1. Panorama general

El proceso de gestión de riesgo comprende: la definición del contexto de la gestión de riesgo; la identificación, análisis y evaluación de riesgos, manejo de los riesgos y la supervisión y verificación de los procesos a través de la medición del grado de cumplimiento con la ley.



PANORAMA GENERAL DE LA GESTION DE RIESGO

6.1.2. Proceso de la gestión de riesgo

(a) Definición del contexto

Esta etapa se refiere a la definición del contexto estratégico y organizacional dentro del cual se desarrollará la gestión de riesgo. Los sectores de riesgo deben ser identificados. Se deberá definir

tanto los criterios en función de los cuales serán evaluados como la estructura de análisis.

(b) Identificación de riesgos

Identificar cuáles son los riesgos que probablemente se puedan presentar, por qué y cómo pueden surgir los riesgos sirve como base para un análisis posterior.

Este paso requiere una detallada descripción del proceso de control actual, el cual deberá incluir:

- n Participantes/clientes/partes interesadas;
- n Fortalezas y debilidades;
- n Dónde, cuándo y cómo es probable que ocurra un riesgo y a causa de quién;
- n Cuáles son las amenazas y su impacto en el caso de infracción
- n Por qué surgen oportunidades para cometer fraude.

(c) Análisis de riesgo

Determinar los controles y analizar los riesgos con respecto a su probabilidad y consecuencia. El análisis debería considerar:

- n La probabilidad de que un hecho ocurra; y
- n Sus probables consecuencias y la magnitud de las mismas.

Es necesario combinar estos elementos con la finalidad de obtener una estimación del nivel de riesgo.

Si los niveles estimados son bajos, entonces los riesgos entrarían en una categoría "aceptable" y no es necesario llevar a cabo ninguna intervención.

(d) Evaluación y priorización de riesgos

Consiste en comparar los niveles de riesgo estimados en función de los criterios preestablecidos. Los riesgos se clasifican a los efectos de identificar las prioridades de la gestión. Existen distintos sistemas de clasificación. La clasificación ALTO, MEDIO y BAJO es ampliamente utilizada. En ambientes complejos puede ser necesario un sistema más detallado, como por ejemplo un puntaje de 1 a 100. Este sistema requiere asimismo la determinación de alto y bajo riesgo pero también es más exacto.

La evolución de los riesgos debe ser continuamente revisada por cualquier cambio que surgiera en la naturaleza, nivel o importancia de los mismos.

(e) Manejo de riesgos

Aceptar y seguir la evolución de los riesgos de baja prioridad. Con respecto a otros riesgos, desarrollar e implementar un plan de gestión que incluya la consideración de recursos (humanos, financieros y tecnológicos).

(f) Supervisión y revisión – Medición del cumplimiento de la ley. Supervisar y revisar el funcionamiento, la eficacia y la rentabilidad del sistema de gestión de riesgo así como los cambios que pudieran afectarlo.

(g) Documentación

Debería existir un registro de riesgos que respalde el criterio de selección de los mismos, y que registre las razones en base a las cuales se efectuó la evaluación a los efectos de crear un historial de auditorías para que la información importante no se pierda.

6.2. Gestión de riesgo dentro de la Aduana

6.2.1. El contexto

La gestión de riesgo dentro de la Aduana puede ser estratégica, operacional o táctica. Se debería tener presente que el proceso de gestión de riesgo se puede aplicar transversalmente a todos estos niveles.

Gestión de riesgo estratégica. Mediante el estudio exhaustivo de la información, las administraciones aduaneras pueden identificar sectores de riesgo, descartar aquellos de menor importancia e intervenir solamente cuando sea necesario de acuerdo con la experiencia y el criterio práctico. Los sectores de riesgo en el contexto aduanero pueden incluir temas sociales (exclusión de drogas, pornografía, etc.), prohibiciones y restricciones respecto a las importaciones / exportaciones (por ejemplo CITES), salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales (por ejemplo: IPR, GSP), cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos.

Gestión de riesgo operacional. Consiste en la determinación del nivel de control necesario para manejar eficazmente el riesgo evaluado. Un ejemplo de ello es determinar la aplicación de controles por auditoría a un importador, o cómo disponer de personal y equipamientos limitados eficazmente.

De este modo, la Aduana deja de ser un “guardián” que verifica cada movimiento, sino que se encarga solamente de los movimientos seleccionados que presentan mayores riesgos.

Gestión de riesgo táctica. Es empleada por los funcionarios en su lugar de trabajo para manejar situaciones inmediatas. Utilizando procedimientos preestablecidos —combinados con inteligencia, experiencia y destreza—, ellos deciden qué movimientos requieren mayores controles.

6.2.2 Selección, definición de perfiles y detección de infracciones. La selección, definición de perfiles y la detección de infracciones son partes integrantes de la gestión de riesgo.

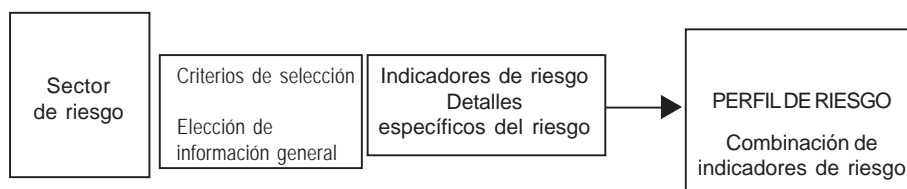
Los criterios de selección de las mercancías imponibles incluyen los antecedentes del importador, exportador, del transportista, del despachante, etc., el origen y la ruta de las mercancías y las prohibiciones o restricciones. Ejemplos adicionales se pueden encontrar en el Manual de Evaluación de Riesgo de la OMA, Definición de Perfiles y Detección de Infracciones y el Manual de Control de Contenedores de la OMA.

Los indicadores de riesgo son criterios de selección específica como por ejemplo: código específico de mercancías, país de origen específico, país de expedición específico, indicador de licencia específico, valor específico, operador económico específico, nivel de cumplimiento específico, tipo del medio de transporte específico, propósito de su estadía en el territorio aduanero, consecuencias financieras o situación financiera del comerciante u operador económico.

La definición de perfiles de riesgo es el medio mediante el cual la Aduana pone en práctica la gestión de riesgo. Sustituye a los controles aleatorios de documentos y mercancías por un método de trabajo planificado y con un objetivo definido, utilizando al máximo los recursos aduaneros. El perfil de riesgos es un documento que se puede estructurar de varias maneras, pero debería ser detallado y adaptarse al tráfico de la oficina aduanera.

El perfil de riesgo debería incluir una descripción del sector de riesgo, una evaluación del riesgo, las medidas a tomar, la fecha de la acción, los resultados y una evaluación de la eficacia de la acción tomada. Un perfil de riesgo se puede guardar en una carpeta o en una computadora local y debería ser accesible a los funcionarios aduaneros.

Una vez definidos, los perfiles junto con otros datos e informaciones, proporcionarán las bases para detectar movimientos de envíos, medios de transporte o viajeros que probablemente representen un alto riesgo.



- Cuota	- Tipo de mercancías	Textiles bajo cuota	Textiles bajo cuota Y/O
- SGP	- País de origen	- País de origen específico	País de origen específico Y/O
- CITES	- Ruta de transporte	- Ruta de transporte no habitual	- Ruta de transporte no habitual Y/O
- Empresa	- Administrador	- Administrador específico	- Administrador específico
Etc.	Etc.	Etc.	

6.2.3. Evaluación y revisión

Para mantener su eficacia, todo sistema de gestión de riesgo debe verificar la evaluación de riesgos previamente identificados y ser lo suficientemente flexible como para reflejar nuevos riesgos identificados. La evaluación de la eficacia de la gestión de riesgo debería ser implementada regularmente en todas las etapas, siendo la tasa de éxito un criterio importante para dicho análisis.

La Aduana debería llevar regularmente a cabo tareas de evaluación y revisión mediante un proceso de medición de cumplimiento de la ley. También se pueden realizar a través de auditorías de gobierno externas, mediante autoridades auditoras del Estado como el Revisor de Cuentas o el Auditor General. Aunque el alcance y las metodologías de estas revisiones difieren, su objetivo es identificar las debilidades presentes en el programa de control y realizar las recomendaciones pertinentes para su mejoramiento.

Constantemente surgen indicadores de riesgo. La Aduana debería mantenerse al día consultando varias fuentes de información como el Boletín de la OMA sobre la lucha contra el fraude, bases de datos internacionales sobre información de comerciantes (por ejemplo, Jun & Bradstreet, Lloyd's Shipping register), etc.

Los perfiles de riesgo deberían ser revisados a intervalos regulares para corroborar que se encuentren siempre al día y para eliminar del sistema toda información superflua. Asimismo, es importante retener un elemento sorpresa llevando a cabo verificaciones aleatorias, porque las empresas que se encuentran en contacto regularmente con la Aduana esta-

rán al tanto de los métodos empleados para definir perfiles de riesgo, o a veces de los propios perfiles. Estas verificaciones aleatorias también pueden proporcionar un medio económico para identificar otros tipos de riesgos y para controlar o estimar tanto su importancia, como posibles cambios que hubieran ocurrido en el patrón de riesgo.

La revisión y la evaluación dentro del proceso de gestión de riesgo deberían ser incorporadas a un mecanismo de control regular, para medir, estimar y evaluar la eficacia del programa general de control aduanero y debería además tomar en cuenta los resultados de las auditorías externas del gobierno.

6.2.4. Medición del cumplimiento de la ley

(Norma 6.4)

Varias administraciones aduaneras han instituido un enfoque moderno y filosófico de su misión que especifica que su última finalidad es lograr el cumplimiento de la ley. El éxito se mide con respecto al total cumplimiento de las leyes comerciales por parte de los comerciantes y de las referidas a las mercancías importadas y exportadas. Varias Aduanas han instituido también un programa de “información sobre el concepto de cumplimiento de la ley”; en el cual, los funcionarios brindan asistencia a los comerciantes y a la industria con respecto a la comprensión y aplicación de reglamentos comerciales y a la superación de los procesos internos de sus empresas a los efectos de cumplir con los requisitos de importación y de exportación.

“La medición del cumplimiento de la ley” es una frase que se emplea cuando se implementan técnicas estadísticas válidas de muestras aleatorias para determinar en qué medida los comerciantes, transportistas, mercancías importadas, etc., cumplen con los reglamentos y procedimientos aduaneros.

Cuando se diseñan metodologías de medición del cumplimiento de la ley sistemáticas y apropiadas, ellas proporcionan resultados objetivos y estadísticamente válidos. La medición del cumplimiento de la ley puede ser utilizada como una herramienta de diagnóstico para identificar áreas de incumplimiento.

La medición del cumplimiento de la ley como herramienta de diagnóstico debería ser empleada por las administraciones aduaneras junto con la evaluación de riesgo, los procesos de definición de perfiles de riesgo y de detección de infracciones. Utilizada estratégicamente, la medición

del cumplimiento de la ley y la detección de objetivos pueden proporcionar el equilibrio necesario para asignar los recursos eficazmente a aquellas áreas que presentan problemas a la Aduana.

Asimismo, los resultados de las mediciones de cumplimiento de la ley iniciales pueden aportar información importante con la finalidad de mejorar las metodologías de evaluación de riesgo, proteger la recaudación, mejorar su rentabilidad y eficiencia, así como desarrollar estrategias para mejorar el cumplimiento de la ley.

6.2.4.1. Áreas sobre las cuales se aplica la medición de cumplimiento
Mediante el empleo del programa de gestión de riesgo, la Aduana debería identificar áreas de prioridad para la asignación de sus recursos. Un enfoque consiste en considerar que en algunos países o uniones económicas, el 80% o menos de sus importaciones y exportaciones son realizadas por el 10% de sus comerciantes. Si se concentra en la fracción superior que representa entre el 5 y el 10% de estos fabricantes, importadores, exportadores y mercancías, la Aduana podría asegurar que aquellos que presenten un mayor impacto sobre la economía nacional serán sometidos a controles realmente eficaces.

Las áreas pueden incluir:

Documentos:

- Clasificación arancelaria declarada por los comerciantes
- Valor en aduana declarado por los comerciantes
- País de origen

Procedimientos:

- Importación y exportación (desde la declaración de mercancías hasta la recaudación de derechos e impuestos)
- Operaciones de tránsito
- Depósito, zonas francas, perfeccionamiento

Fisco:

- Recaudación del monto exacto a su debido tiempo
- Adecuada constitución de garantías
- Transporte

- Exactitud de los datos relativos a la cantidad de mercancías
- Exactitud en la descripción de las mercancías en el manifiesto y/o documento de transporte
- Exactitud en las cantidades y números de identificación de los contenedores
- Cumplimiento de la ley por parte del transportista

Problemas específicos:

- Cumplimiento conforme al código arancelario o al conjunto de códigos arancelarios
- Asuntos de salud y de seguridad pública
- Derechos de propiedad intelectual y derechos de reproducción
- Cumplimiento de acuerdos comerciales
- Indicación exacta del país de origen en las mercancías
- Mercancías generadoras de recaudación elevada
- Comerciantes seleccionados

6.2.4.2. Modalidades de medición

La Aduana recaba datos desde diversas fuentes, tanto internas como externas y a través de medios manuales y automatizados. Con los datos (registros de importación y exportación), las herramientas (análisis estadístico) y la metodología (análisis sistemático de grandes comerciantes o grandes volúmenes de mercancías/commodities), la Aduana puede llegar a conclusiones razonables y bien fundamentadas respecto a los índices de cumplimiento de varias entidades. Se puede determinar estos índices para cada etapa del proceso de la transacción, por ejemplo —en el caso de las importaciones— desde el manifiesto a la presentación de la declaración de mercancías hasta la recaudación de derechos e impuestos. Los sistemas automatizados que la Aduana emplea para evaluar los envíos de alto riesgo permiten respaldar el control del cumplimiento de la ley a los efectos de un enfoque científico con respecto a la recolección de datos, análisis y proyecciones, aunque los índices de cumplimiento también se pueden medir eficazmente sin automatización.

La Aduana debería definir un conjunto de transacciones y, mediante el empleo de una metodología de muestreo estadísticamente válida, seleccionar las entidades específicas de este conjunto a ser revisadas o verificadas. Según los resultados, el conjunto podrá ser modificado de diferentes maneras.

La Aduana, debe, asimismo, determinar el nivel de cumplimiento aceptable.

Por ejemplo, un índice de cumplimiento del 95% para las transacciones o entidades revisadas en un área determinada puede ser el nivel aceptable para una administración. Este nivel también se puede llamar el nivel de tolerancia.

En el marco de las transacciones, la Aduana podrá implementar los siguientes procesos para el control del cumplimiento de la ley:

- Cumplimiento con respecto a la declaración de mercancías;
- Cumplimiento del comerciante;
- Cumplimiento de las reglamentaciones de tránsito;
- Cumplimiento de las reglamentaciones que rigen a zonas francas o a depósitos;
- Cumplimiento con el manifiesto y el documento de transporte;
- Cumplimiento del transportista.

A continuación se detalla algunos factores que deberían ser considerados durante una revisión de verificación con respecto a un elemento tomado como ejemplo de estos procesos.

Cumplimiento de la declaración de mercancías:

- a) ¿Existe prueba documental que respalde la exactitud de una declaración de mercancías?
- b) ¿Las cantidades declaradas corresponden al contenido del envío?
- c) ¿El país de origen corresponde al marcado en las mercancías?
- d) ¿La descripción declarada de las mercancías corresponde a las mercancías en los hechos?

De este modo, una típica revisión de medición de cumplimiento de la ley con respecto a los Derechos de Propiedad Intelectual por una mercancía seleccionada, con un nivel de tolerancia del 95%, se llevaría a cabo de la siguiente manera:

- a) Realizar un muestreo estadísticamente válido de declaraciones de mercancías conforme al código del S.A. seleccionado.
- b) Si el índice de cumplimiento resultante fuera menor al 95%, realizar otra medición del mismo código del S.A., pero estratificado conforme a los países de origen seleccionados.

- c) Con respecto a los países de origen cuyo cumplimiento sea inferior al 95%, realizar una medición de cada uno de los importadores más importantes.
- d) Con respecto a los importadores cuyo índice de cumplimiento sea inferior al 95%, la Aduana debería afanarse por:
 - n Informar al importador (“Programa de información sobre el concepto de cumplimiento de la ley”)
 - n Definir perfiles / objetivos con respecto a áreas de incumplimiento identificadas
 - n Realizar mediciones posteriores para asegurarse que el importador ha corregido el problema
 - n Realizar más controles y/o verificaciones
 - n Infligir multas o amonestaciones, si fuera necesario, en los casos de reiterado incumplimiento.

6.2.5. Utilización de la tecnología de la información para implementar una gestión de riesgo eficaz

(Norma Transitoria 6.9 y Capítulo 7)

El uso de la tecnología de la información es una herramienta eficaz para la gestión de riesgo. Permite realizar más rápidamente un análisis de los criterios de selección que si fuera realizado manualmente. La automatización permite a las administraciones aduaneras establecer una base de datos nacional con respecto a todas las transacciones y movimientos, pasible de ser actualizada y empleada para intercambios rápidos de información y para identificar sectores de riesgo en cambio. Asimismo, puede proporcionar una base de datos relativa a todos los perfiles de riesgo que formaría la base de un módulo de selección dentro de un sistema de desaduanamiento automatizado.

Un sistema automatizado permite a las administraciones aduaneras someter las declaraciones a una serie de filtros de selección con el fin de determinar cuáles requieren un estudio más profundo. Un sistema así puede orientar las demandas en diferentes direcciones.

Se encuentran disponibles las “Directivas sobre Tecnología de la Información” para obtener una información más detallada respecto a la aplicación de la tecnología de la información en la gestión de riesgo.

3. MARCO NORMATIVO PARA ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO GLOBAL APROBADO EN JUNIO DE 2005 POR ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS.

El documento denominado como Marco Normativo de la OMA, si bien es un documento cuya finalidad es buscar la seguridad de la carga, también está referido a la facilitación de la misma y es por ello que contiene disposiciones relacionadas a la gestión de riesgos, que transcribimos a continuación:

1.1. Introducción

El comercio internacional es un motor fundamental de la prosperidad económica. El sistema de comercio global es susceptible de ser utilizado con fines terroristas, lo que podría ocasionar graves trastornos al conjunto de la economía mundial.

Las Administraciones de Aduanas, en tanto que son organismos gubernamentales encargados de controlar y gestionar la circulación de mercancías, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global y para fomentar el desarrollo socio-económico mediante la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio.

Es necesario contar con una estrategia respaldada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a fin de garantizar la fluidez del comercio global de modo que no impida; sino que por el contrario, facilite la circulación de las mercancías. Garantizar la seguridad de la cadena logística internacional es sólo un paso en el proceso más amplio de fortalecer y preparar a las Administraciones de Aduanas para los desafíos del siglo XXI. Así pues, con vistas a fortalecer y mejorar los programas y prácticas existentes, los Miembros de la OMA han elaborado un sistema que incrementará la seguridad y la facilitación del comercio internacional. Se trata del "Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global" (denominado en adelante "Marco Normativo de la OMA" o "Marco"). El "Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global" establece los principios y las normas y los presenta para su adopción a modo de pautas mínimas de actuación para los Miembros de la OMA.

Es evidente que la OMA es la plataforma apropiada para desarrollar esta iniciativa ya que cuenta con la participación de 166 Administraciones Miembros, que representan a su vez el 99 por ciento del comercio global. Las Administraciones de Aduanas tienen competencias de gran importancia que no se han conferido a ningún otro organismo gubernamental a saber, como dar la autorización para inspeccionar la carga y las mercan-

cías que entran y salen del país o que circulan dentro del mismo. Asimismo, las Aduanas pueden impedir la entrada o la salida de mercancías, como facilitar la entrada de las mismas.

Las Administraciones de Aduanas pueden pedir información sobre las mercancías objeto de importación y a menudo la piden también sobre las mercancías objeto de exportación. Con una legislación apropiada, pueden exigir que esa información se suministre anticipada y electrónicamente.

Por la singularidad de sus competencias y de sus conocimientos técnicos, las Aduanas pueden y deben desempeñar un papel central en la seguridad y la facilitación del comercio global. Ahora bien, es indispensable aplicar un enfoque holístico a fin de optimizar la seguridad de la cadena logística internacional a la vez que se toman medidas para seguir mejorando la facilitación del comercio. Por ello deberá instarse a las Aduanas para que establezcan acuerdos de cooperación con otros organismos del gobierno.

Inspeccionar cada envío es una tarea inaceptable e innecesaria. Hacerlo conduciría de hecho al estancamiento del comercio global. Por tal motivo, las modernas Administraciones de Aduanas utilizan sistemas informatizados de análisis de riesgos para una gama variada de materias. En un entorno como éste, las Administraciones de Aduanas no deberán imponer a los agentes comerciales internacionales una multiplicidad de sistemas normativos para asegurar y facilitar el comercio; por el contrario, procurarán que se reconozcan otras normas internacionales. La OMA elaborará un conjunto de normas aduaneras internacionales que no dupliquen ni contradigan otros requisitos de índole intergubernamental.

El Marco Normativo de la OMA también tiene en cuenta dos elementos cruciales, la capacitación y las competencias legales pertinentes. Aunque ciertos aspectos del Marco pueden aplicarse sin la capacitación, muchas Administraciones necesitarán asistencia para aplicar las normas. El Marco Normativo de la OMA incluye programas de asistencia y de capacitación apropiados para aquellas Administraciones de Aduanas que lo adopten.

El Marco tiene por finalidad:

- ¹ Establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad.
- ¹ Permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte.

- 1 Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas, de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.
- 1 Reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo.
- 1 Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas.
- 1 Fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.

1.2. Objetivos y principios del Marco

El Marco Normativo de la OMA consta de cuatro elementos básicos:

- 1º) El Marco armoniza los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito
- 2º) Cada país que adopte el Marco se compromete a utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad
- 3º) El Marco estipula que, ante una petición razonable del país de destino basada en una metodología comparable de detección de riesgos, la Administración de Aduanas del país de despacho llevará a cabo una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior, de preferencia utilizando equipos de detección no invasivos tales como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación
- 4º) El Marco define las ventajas que obtendrán de las Aduanas los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

1.3. Los dos pilares del Marco

El Marco Normativo de la OMA, que se basa en los cuatro elementos básicos descritos en el punto anterior, descansa en los dos pilares de colaboración Aduanas – Aduanas y Aduanas - Empresas. Esta estrategia de los dos pilares presenta muchas ventajas.

Ambos pilares suponen un conjunto de normas que se combinan para garantizar una comprensión sin problemas y una rápida aplicación a escala internacional. Además, el Marco se inspira directamente en medidas y programas existentes sobre seguridad y facilitación de la OMA que han sido desarrollados por Administraciones miembros.

....

2. VENTAJAS

La adopción del Marco Normativo se traducirá en ventajas para los países/gobiernos, las Administraciones de Aduanas y los medios comerciales.

2.1 Países / Gobierno

Uno de los principales objetivos del Marco es asegurar y facilitar el comercio global. Esto permitirá que el comercio internacional contribuya al crecimiento y al desarrollo económico. Asimismo, ayudará a proteger el comercio de la amenaza del terrorismo global y, al mismo tiempo, permitirá que las Administraciones de Aduanas faciliten la circulación del comercio legítimo y que mejoren o modernicen los regímenes aduaneros.

A su vez, todo esto resultará en una mejora en la recaudación de ingresos fiscales, así como en una mejor aplicación de la legislación y de las normativas nacionales.

Así pues, el Marco promueve la protección social y económica y hará posible la inversión extranjera directa.

Por otra parte, el Marco fomenta la conclusión de acuerdos de cooperación entre las Aduanas y otros organismos del gobierno. Deberán reconocerse otras normas internacionales en vigor (véase punto 1.1.). Esto ayudará a los gobiernos a garantizar una gestión y un control integrados de las fronteras. El Marco, al poner en vía de ejecución las medidas necesarias, también faculta a los gobiernos para ampliar la autoridad y las responsabilidades de las Administraciones de Aduanas en este ámbito.

2.2 Aduanas

Uno de los principales objetivos del Marco es establecer unas disposiciones relativas a la red de Aduanas a fin de promover la circulación libre de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales que sean seguras. Tales disposiciones se traducirán —entre otras cosas— en el intercambio de información oportuna y precisa, lo que permitirá a las Ad-

ministraciones de Aduanas analizar los riesgos sobre bases más eficaces. De este modo, no sólo aumentará la capacidad de las Aduanas para detectar envíos de alto riesgo, sino que las Administraciones de Aduanas mejorarán sus controles a lo largo de la cadena logística internacional, logrando al mismo tiempo una mejor y más rentable asignación de los recursos aduaneros. Las disposiciones relativas a la red de Aduanas fortalecerán la colaboración entre las Administraciones aduaneras y les permitirán también anticipar los controles en la cadena logística, (por ejemplo, cuando la Administración del país de importación pide a la Administración del país de exportación que realice una inspección en su nombre). El Marco prevé, igualmente, el reconocimiento mutuo de controles en determinadas circunstancias. La aplicación del Marco permitirá a las Aduanas tener un enfoque más amplio y completo de la cadena logística global y servirá para eliminar la duplicación y los múltiples requisitos para la presentación de informes.

Como ya se señaló, el Marco permite a las Aduanas hacer frente a los desafíos del nuevo entorno comercial internacional, ya que sienta las bases para emprender la reforma y modernización de las mismas. El Marco ha sido estructurado de forma flexible de modo que las Administraciones de Aduanas puedan avanzar a diferentes velocidades.

Esto permitirá a las Administraciones de Aduanas aplicar el Marco de acuerdo a sus propios niveles de desarrollo, a sus condiciones y requisitos particulares.

2.3 Empresas

El Marco, que entre otras cosas crea las condiciones para asegurar el comercio internacional, también facilita y fomenta dicho comercio. Esto sirve de estímulo a los vendedores y compradores pues les facilita el envío de productos de un país a otro. El Marco tiene en cuenta, los modernos modelos de producción y distribución internacionales.

Los Operadores Económicos Autorizados son definidos como una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, cualquiera que sea la función que haya asumido o en nombre de una Administración de Aduanas nacional y que cumpla las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Éstos Operadores incluyen —entre otros— a fabricantes, importadores, exportadores, corredores de comercio, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenistas y distribuidores. También obtendrán ventajas tales como una tramitación

más rápida de los productos por parte de las Aduanas, (por ejemplo mediante la reducción del número de controles, lo que a su vez se traducirá en un ahorro de tiempo y de costos).

Uno de los principales objetivos del Marco es establecer un conjunto de normas internacionales con vistas a promover la uniformidad y la predictibilidad.

De este modo también se reducen los múltiples y complejos requisitos para la presentación de informes.

Estos mecanismos servirán para garantizar que las empresas constaten que su inversión en sistemas de seguridad y prácticas eficaces se traduce en beneficios, tales como una reducción de las evaluaciones y de las inspecciones de control de riesgos y una agilización de la tramitación de sus mercancías.

....

3.1. El Pilar Aduanas - Aduanas

Las Administraciones de Aduanas deben trabajar conjuntamente utilizando normas comunes aceptadas por todos, a fin de optimizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional cuando la carga y los contenedores circulan por los nudos del sistema comercial global. El pilar Aduanas – Aduanas realiza este objetivo.

En efecto, este pilar establece un mecanismo eficaz de protección de la cadena logística internacional contra los estragos del terrorismo y de otras formas de delincuencia transnacional.

En el pasado, las Aduanas inspeccionaban la carga una vez llegada a sus puertos nacionales. En la actualidad resulta necesario poder inspeccionar y evaluar un contenedor o una carga antes de su llegada a puerto. Debido a sus competencias y conocimientos técnicos específicos, las Administraciones de Aduanas contribuyen tanto a la seguridad como a la facilitación del comercio global.

El principio básico de este pilar es la transmisión previa de información por medios electrónicos a fin de identificar contenedores o carga de alto riesgo. Mediante la utilización de herramientas de selección informatizadas, las Administraciones de Aduanas identifican en la cadena logística los envíos de alto riesgo tan pronto como sea posible, ya sea en el puerto de partida o incluso antes.

Deberá preverse el intercambio electrónico de información y, por consiguiente, los sistemas deberán basarse en mensajes armonizados que sean interoperables.

Para que sea efectivo y garantizar que el proceso no obstaculice la circulación fluida de las mercancías, las Administraciones de Aduanas deberán emplear tecnologías modernas, en la inspección de envíos de alto riesgo que comprenden, entre otras, las máquinas de rayos X, de rayos gamma de gran potencia y los dispositivos para detectar radiación. La utilización de tecnologías modernas a fin de preservar la integridad de la carga y de los contenedores constituye otro punto fundamental de este pilar.

Puesto que el Marco Normativo de la OMA se inspira, entre otras fuentes, del Convenio de Kyoto Revisado (CKR), las Directrices para la gestión integrada de la cadena logística y los programas nacionales, las Administraciones de Aduanas que lo adopten contribuirán a la normalización de este pilar.

...

3.3 El Pilar Aduanas - Empresas

Cada Administración de Aduanas se asociará con el sector privado a fin de que este sector participe en la tarea de garantizar la seguridad y la fiabilidad de la cadena logística internacional. El principal objetivo de este pilar, es la creación de un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad en la posición que ocupan en la cadena logística. Este tipo de asociación reportará ventajas concretas a las empresas, tales como una tramitación más rápida y otras medidas.

La siguiente afirmación extraída de las "Directrices de alto nivel para los acuerdos de cooperación entre los Miembros de la OMA y el sector privado con vistas a reforzar la seguridad de la cadena logística y a facilitar la circulación del comercio internacional", resume la decisiva relación entre las Aduanas y las empresas para añadir otro nivel de protección al comercio internacional:

"Los riesgos que deben afrontar las Aduanas disminuyen en la medida en que éstas puedan contar con sus socios de los medios comerciales para evaluar y abordar las amenazas a su propia cadena logística. Así pues, se verán beneficiadas las empresas que demuestren tener una indiscutible voluntad de fortalecer la seguridad de la cadena logística. Mini-

mizar los riesgos de este modo contribuirá a que las Aduanas puedan cumplir con sus funciones relativas a la seguridad y a la facilitación del comercio legítimo.”

Gracias a estos programas, las medidas de seguridad de la carga y de los contenedores se aplican mucho antes en la cadena logística, puesto que involucran al sector privado y exigen una mayor seguridad en el lugar de origen (por ejemplo, el lugar donde se llenan los contenedores en el puerto de carga del fabricante extranjero) y en el recorrido que realizan los contenedores de un lugar a otro de la cadena logística.

Este Marco establece los criterios mediante los cuales se concede a las empresas de la cadena logística un estatuto oficial como colaboradores asociados en las tareas relacionadas con la seguridad. Estos criterios se refieren a cuestiones tales como el análisis de riesgos, planes de seguridad ajustados a los riesgos objeto de evaluación, planes de comunicación, medidas para prevenir que mercancías irregulares o que carezcan de la debida documentación entren en la cadena logística internacional, seguridad física de los edificios y locales utilizados como lugar para realizar el cargamento o para el almacenamiento, seguridad de la carga y de los contenedores, medios de transporte, control del personal y protección de los sistemas de información.

Las prioridades para autorizar o validar a una empresa participante se determinarán con arreglo a una serie de factores; entre los que se incluyen el volumen de importación, las anomalías relacionadas con la seguridad, la amenaza estratégica representada por determinadas regiones geográficas u otra información relacionada con los riesgos.

El énfasis en cada uno de estos factores variará inevitablemente según vayan cambiando las circunstancias.

Asimismo, es de suma importancia contar con un acuerdo general sobre las ventajas mínimas que podrán derivarse para las empresas de su estatuto de operadores autorizados.

Estas ventajas incluyen una circulación más rápida por las Aduanas de la carga de bajo riesgo, mayores niveles de seguridad, una optimización de los costos de la cadena logística gracias a una mayor eficiencia de la seguridad, una buena reputación para la organización, mayores oportunidades comerciales, un mejor conocimiento de los requisitos aduaneros y una mejor comunicación entre los operadores económicos autorizados y la Administración de Aduanas.

Muchas empresas que operan en los nudos de la cadena logística internacional ya cumplen los requisitos de seguridad internacionales en vigor o cuentan con programas internos de seguridad que se ajustan a las necesidades de las Administraciones de Aduanas. Los sistemas del pilar Aduanas – Empresas del Marco deben basarse en la acreditación de la calidad de las rutinas aduaneras en las que se utilizan las tecnologías de la información a fin de agilizar los procedimientos que normalmente van asociados al comercio transfronterizo y que reportan ventajas especiales a los importadores, exportadores, intermediarios, transitarios, transportistas y demás proveedores de servicios que cumplen con los requisitos.

Puesto que el Marco Normativo de la OMA se inspira en varios programas innovadores, las Administraciones de Aduanas y las empresas comerciales internacionales que lo adopten contribuirán a la normalización de este pilar.

Estos programas incluyen, por ejemplo, el RKC, el programa sueco StairSec, el programa canadiense Partners in Protection (PIP), los programas australianos Frontline y Accredited Client, el U.S. C-TPAT, los programas de Nueva Zelanda SEP y FrontLine, el Grupo sobre colaboración comercial de la OMA y las Directrices de la OMA relativas a la gestión integrada de la cadena logística.

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía obligatoria

- Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General. Capítulo 7. Aplicación de la Tecnología de la Información
- Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global aprobado en junio de 2005 por Organización Mundial de Aduanas.

Bibliografía de referencia

- Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (SIA): <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33046.htm>
- Sistema SIA: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l11037.htm>

Tema 3
DISPOSICIONES COMUNITARIAS SOBRE
CONTROL ADUANERO

1. LA DECISIÓN 478- ASISTENCIA MUTUA Y COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

Esta decisión tiene como objetivo la cooperación, la asistencia mutua e intercambio de información entre las administraciones aduaneras nacionales para prevenir, investigar y combatir los ilícitos aduaneros.

Entre sus principales disposiciones mencionaremos:

a) Materias de cooperación

La asistencia se utilizará en todos los procedimientos sobre clasificación arancelaria, valor en aduana, origen, régimen aduanero y otros asuntos relevantes para la aplicación de la legislación aduanera. Igualmente, esta asistencia podrá ser utilizada en aquellos procedimientos administrativos de investigación o procesos judiciales relativos a multas, comisos, decomisos o cualquier tipo de sanción.

Las Administraciones Aduaneras también cooperarán en las siguientes áreas:

– En el establecimiento y mantenimiento de canales expeditos de comunicación entre sus Administraciones Aduaneras a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de la información, propiciando la implementación de un sistema informático interconectado en línea que agilice el intercambio de datos;

– En el inicio, desarrollo y mejoramiento de programas de capacitación para el personal de las Administraciones Aduaneras, y el intercambio de personal a través de pasantías en los países miembros

– En el intercambio de personal y expertos en materias o tareas específicas

– En el intercambio de información y criterios sobre la conveniencia de utilizar nuevos equipos o aplicar procedimientos simplificados para el cumplimiento de los objetivos de esta Decisión.

– Cualquier otro asunto de carácter administrativo que, de común acuerdo entre las administraciones aduaneras involucradas, se considere necesario para el logro de los fines perseguidos por esta Decisión.

b) Comunicación de requerimientos

Los requerimientos de asistencia, de conformidad con esta Decisión, se formularán por escrito y directamente entre los funcionarios designados por las respectivas Administraciones Aduaneras. La información útil para la ejecución de los requerimientos de asistencia, acompañará dicha solicitud. En situaciones urgentes, tendientes a prevenir o reprimir ilícitos aduaneros, podrán hacerse y aceptarse requerimientos de asistencia verbales, los cuales se confirmarán por escrito dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al requerimiento inicial.

Las solicitudes de requerimientos incluirán:

- Nombre de la autoridad requerida
- Motivo u objeto de la solicitud
- La naturaleza del asunto o procedimiento
- Una breve descripción de los hechos e ilícitos aduaneros materia de investigación, de ser el caso
- Los nombres y direcciones de las partes involucradas en el presunto ilícito aduanero, en caso de conocerse
- Nombre, cargo y firma de la autoridad requirente.

c) Comité de Lucha contra el Fraude

Se crea el Comité de Lucha contra el Fraude, que tendrá como finalidad realizar los estudios técnicos que le sean encomendados en la materia por el Comité Andino de Asuntos Aduaneros, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Así vemos que la Comunidad Andina tiene una normativa que permite fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre los países miembros, estando pendiente la tarea de impulsar la lucha contra el fraude a través de la implementación del Comité de Lucha contra el Fraude.

2. DECISIÓN 574 SOBRE CONTROL ADUANERO

El objetivo de contar con una disposición sobre control aduanero en la Comunidad Andina fue sentar conceptos uniformes y definir competencias comunes a todos los órganos de las administraciones de los países miembros. Estas deberán asumir las necesarias responsabilidades para ejercer las acciones de control aduanero con absoluta independencia, en el marco de normas nacionales delimitadas en disposiciones comunitarias aplicables en todos los países miembros. Es así que se aprobó la normativa sobre control aduanero —Decisión 574— y se viene trabajando en la aprobación de una Decisión sobre lucha contra el ilícito aduanero, cuyo texto se presenta en anexo adjunto, debiendo anotar que —de acuerdo a las observaciones que se planteó al citado documento— puede tener variantes respecto a su contenido.

Dada su importancia, transcribimos las disposiciones contenidas en la Decisión 574 sobre control aduanero:

Artículo 1

Definiciones :

Administración Aduanera: Órgano de la Administración Pública competente para aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos aduaneros, aplicar otras leyes y reglamentos relativos a los destinos y operaciones aduaneras y ejercer los privilegios fiscales, el control y la potestad aduanera.

Aforo de las mercancías: Facultad de la autoridad aduanera que consiste en efectuar una o varias de las siguientes tareas: Comprobación del Documento Único Aduanero (DUA), reconocimiento físico de las mercancías, revisión de toda la documentación exigible en aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la importación o exportación de las mercancías. Esta permite constatar el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos por el régimen aduanero solicitado y de la determinación de los tributos aduaneros correspondientes.

Autoridad(es) Aduanera(s): Funcionario(s) de la Administración Aduanera que de acuerdo con sus competencias, ejerce(n) la potestad aduanera.

Comprobación documental: Examen y/o verificación del Documento Único Aduanero (DUA), de la Declaración Andina del Valor (DAV) y de su documentación adjunta, así como de cualquier otra documentación requerida por las autoridades aduaneras en relación con el régimen aduanero.

ro solicitado, con el objeto de determinar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras comunitarias o nacionales.

Despacho: Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías puedan ser importadas a consumo, exportadas o colocadas al amparo de otro régimen aduanero.

Destino Aduanero: Destino que, autorizado por las normas aduaneras comunitarias y nacionales, pueda darse a las mercancías que se encuentran bajo control aduanero.

El destino aduanero de una mercancía ha de entenderse como:

- La inclusión de las mercancías en un régimen aduanero
- Su introducción en una zona franca o en un depósito franco
- Su reexportación fuera del territorio aduanero nacional
- Su destrucción
- Su abandono.

Deuda Aduanera: Monto total de los tributos aduaneros y demás gravámenes exigidos; incluidos los importes de las multas y recargos, así como los intereses moratorios y compensatorios aplicables a una determinada mercancía, con arreglo a las disposiciones contenidas en esta Decisión y las señaladas en la legislación nacional de cada país miembro.

Documento Único Aduanero (DUA): Documento único que deberá ser utilizado como declaración aduanera de mercancías por las aduanas de los Países Miembros y para todos los regímenes aduaneros.

Levante de las Mercancías: El acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de las mercancías para los fines previstos en el régimen aduanero autorizado, previo cumplimiento de requisitos y formalidades aduaneras exigibles.

Manifiesto de Carga: Documento que contiene información respecto del medio de transporte, número de bultos, peso e identificación genérica de la mercancía que comprende la carga (incluida la mercancía a granel, transportada en un medio determinado), que debe presentar todo transportista internacional a la aduana de un país miembro en forma previa o al momento del arribo o salida del territorio aduanero de dicho país miembro, según corresponda al régimen de importación o exportación.

Mercancías Sensibles: Las mercancías con alto perfil de riesgo de fraude aduanero.

Operación Aduanera: Toda actividad de embarque, desembarque, entrada, salida, traslado, circulación, almacenamiento y levante de las mercancías objeto de comercio internacional sujeta al control aduanero.

Perfil de riesgo: Combinación predeterminada de indicadores de riesgo, basada en la información que ha sido recabada, analizada y jerarquizada.

Potestad Aduanera: Conjunto de facultades y atribuciones que tiene la autoridad aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte —hacia y desde el territorio aduanero nacional— y para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero.

Reconocimiento físico: Examen de las mercancías realizado por las autoridades aduaneras para comprobar que la naturaleza, origen, estado, cantidad, calidad, valor en aduana y clasificación arancelaria de las mismas concuerdan con los datos contenidos en el Documento Único Aduanero (DUA) y con los documentos soportes.

Régimen Aduanero: Tratamiento aplicable a las mercancías que se encuentran bajo potestad aduanera, solicitado por el declarante de acuerdo a lo siguiente:

- Importación definitiva a consumo
- Importación temporal para reexportación en el mismo estado
- Exportación definitiva
- Exportación temporal para reimportación en el mismo estado
- Perfeccionamiento activo
- Perfeccionamiento pasivo
- Tránsito aduanero
- Depósito aduanero.

Territorio Aduanero Nacional: La demarcación territorial en donde se aplica la legislación aduanera comprende todo el territorio nacional donde actúa cada país miembro de la Comunidad Andina y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rija la potestad aduanera de un país miembro, en virtud a Tratados Internacionales suscritos con otros estados.

Territorio Aduanero Comunitario: Territorio aduanero que comprende los territorios aduaneros nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Tributos Aduaneros: Todos los impuestos, contribuciones y tasas de carácter aduanero. Asimismo, comprende los derechos antidumping o compensatorios, el impuesto sobre las ventas al valor agregado o similares que sean cobrados con ocasión de las operaciones de comercio exterior.

Artículo 2.- La presente Decisión tiene por objeto establecer las normas que las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina deberán aplicar para el control de las operaciones de comercio exterior.

En tal sentido, se entenderá por control aduanero, el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas.

Artículo 3.- El control aduanero se aplicará al ingreso, permanencia, traslado, circulación, almacenamiento y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte; desde y hacia el territorio aduanero comunitario.

Asimismo, el control aduanero se ejercerá sobre las personas que intervienen en las operaciones de comercio exterior y sobre las que entren o salgan del territorio aduanero.

Artículo 4.- El control aduanero podrá realizarse en las fases siguientes:

- a) Control anterior, el ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.
- b) Control durante el despacho, el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.
- c) Control posterior, el ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Artículo 5.- El control anterior se efectuará mediante:

- a) Acciones de investigación de carácter general sobre:
 - i. Determinados grupos de riesgo y sectores económicos sensibles
 - ii. Determinados operadores del comercio

- iii. Determinadas clases de mercancías
 - iv. Mercancías procedentes de determinados países.
- b) Acciones de investigación directa sobre:
- i. Antecedentes en poder de la administración aduanera relativos al consignatario, al importador o exportador de las mercancías, a las personas que intervengan en la operación como intermediarios o representantes
 - ii. Información contenida en los manifiestos provisionales y manifiestos definitivos
 - iii. Los medios de transporte
 - iv. Las unidades de carga
 - v. Las mercancías descargadas.
- c) Acciones de comprobación, vigilancia y control:
- i. Del medio de transporte y de las unidades de carga
 - ii. De las mercancías mientras éstas permanezcan a bordo del medio de transporte
 - iii. De la descarga de la mercancía y del resultado de la descarga, de acuerdo con el manifiesto
 - iv. De las mercancías durante su traslado y permanencia en almacén temporal o depósito autorizado.

Artículo 6.- Las mercancías que lleguen o salgan del territorio aduanero comunitario deberán estar amparadas por un Manifiesto de Carga que será presentado ante la aduana por el transportista o por su representante legal, antes de la llegada o a la partida del medio de transporte.

Las autoridades aduaneras podrán exigir al responsable del medio de transporte la transmisión del Manifiesto de Carga de manera previa a la importación (manifiesto previo). Dicho manifiesto deberá contener, además de lo señalado en el artículo 1 de la presente Decisión, la información exigida de acuerdo con la legislación interna de los Países Miembros. La fecha del Manifiesto de Carga será la de recepción de las mercancías a bordo del medio de transporte en el puerto de origen. La información contenida en el manifiesto previo se consolidará como manifiesto definitivo en el momento de la llegada del medio de transporte al territorio aduanero comunitario.

Las autoridades aduaneras podrán exigir para determinadas mercancías sensibles y para determinados lugares de carga, en origen y procedencia, que el manifiesto definitivo les sea transmitido en el momento del embarque de las mercancías en origen con destino al territorio aduanero comunitario. Las autoridades aduaneras, de acuerdo con la información recibida, adoptarán las medidas de control que procedan, respecto al medio de transporte, la unidad de carga y la mercancía transportada.

Artículo 7.- En la importación, el control durante el despacho es el ejercido por la administración aduanera desde el momento de la admisión de la declaración hasta el momento de la autorización del levante de la mercancía.

En la exportación, el control durante el despacho es el ejercido por la administración aduanera desde el momento de la admisión de la declaración hasta el momento del embarque y salida de la mercancía y del medio de transporte del territorio aduanero.

Artículo 8.- El control durante el despacho tendrá lugar mediante actuaciones de la administración aduanera sobre la mercancía, sobre la declaración y, en su caso, sobre toda la documentación aduanera exigible e incluye la totalidad de las prácticas comprendidas en el reconocimiento, comprobación y aforo.

Las autoridades aduaneras podrán aplicar a los Documentos Únicos Aduaneros (DUA) presentados para el despacho de mercancías acogidas a los diferentes regímenes aduaneros, un control selectivo basado en criterios de gestión del riesgo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 24 y 25 de esta Decisión y sus normas reglamentarias.

Cuando las autoridades aduaneras utilicen criterios de análisis de riesgo en la elección de las acciones de control que deban ejercer, podrán autorizar el aforo, y levante directo de las mercancías sin someterlas a comprobación documental ni a reconocimiento físico.

Artículo 9.- Las autoridades aduaneras podrán adoptar prácticas de control durante el despacho en lugares distintos a los recintos aduaneros, cuando se trate de declaraciones:

- a) Correspondientes a mercancías cuyas características no permitan concluir las acciones de reconocimiento y aforo en las áreas de despacho de las aduanas;
- b) Correspondientes a procedimientos simplificados de despacho que autoricen al declarante el retiro directo de las mercancías a sus instalaciones, en depósito temporal;

- c) Que hayan sido seleccionadas por el sistema aduanero nacional de determinación de las acciones de control;
- d) Correspondientes a mercancías introducidas en el territorio aduanero nacional al amparo de regímenes aduaneros suspensivos para las que se haya solicitado otro régimen aduanero, permaneciendo las mercancías fuera de las áreas de despacho de la aduana; o,
- e) Otros supuestos previstos por las normas comunitarias o nacionales.

Artículo 10.- Las autoridades aduaneras de los Países Miembros podrán encomendar la práctica de las acciones de control aduanero durante el despacho a unidades de control establecidas en la misma aduana en la que se hubiera presentado la declaración correspondiente o en unidades de un área centralizada, nacional o regional.

Artículo 11.- Las autoridades aduaneras de los Países Miembros deberán coordinar la práctica de las acciones de control durante el despacho con las acciones de reconocimiento de las mercancías a cargo de otras autoridades, en el marco de las competencias que les estén atribuidas.

Las autoridades aduaneras de los Países Miembros coordinarán y armonizarán la práctica de acciones de control que, en su caso, deban efectuar en sus fronteras comunes, de acuerdo con lo dispuesto en la Decisión que adopte el Régimen Andino sobre fraude aduanero.

Artículo 12.- Las autoridades aduaneras de los Países Miembros, una vez autorizado el levante o el embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero, podrán revisar el Documento Único Aduanero (DUA) y su documentación adjunta, incluida la Declaración Andina de Valor (DAV) y demás documentos exigibles de acuerdo con la naturaleza de la mercancía y el régimen aduanero solicitado.

Asimismo podrá efectuar acciones de control posterior sobre el DUA, el Manifiesto de Carga y demás documentos comerciales, contables y bancarios relativos a una determinada operación comercial, que comprenderá el reconocimiento de las mercancías en el lugar en el que se encuentren, después de autorizado el levante y retiro.

Artículo 13.- Las administraciones aduaneras podrán realizar acciones de control posterior con objeto de comprobar:

- a) La exactitud de los datos declarados relativos a las operaciones amparadas en uno o más DUA presentados por un declarante durante un determinado periodo de tiempo;
- b) El cumplimiento de los requisitos exigidos a mercancías importadas mientras permanezcan bajo un régimen de perfeccionamiento activo o de importación temporal; y,
- c) El cumplimiento de los requisitos exigidos a las mercancías importadas al amparo de uno de los demás destinos aduaneros o con la exención de tributos.

Artículo 14.- La revisión tendrá lugar conforme a un método selectivo basado en criterios de riesgo que permitirá la confección de un plan objetivo de revisión que incluya las declaraciones seleccionadas, con independencia de que su aforo haya sido automático, documental o físico, cualquiera que sea el régimen aduanero solicitado.

Las administraciones aduaneras de los Países Miembros podrán encomendar la práctica de la revisión a las unidades establecidas en la misma aduana de despacho en la que tuvo lugar el reconocimiento y aforo de las mercancías declaradas o a las unidades pertenecientes a un área centralizada regional o nacional.

Las unidades de verificación podrán documentar su actuación mediante:

- a) Propuestas de rectificación de los datos declarados a efectos aduaneros, fiscales y estadísticos, sin que se origine liquidación complementaria;
- b) Propuestas de rectificación con liquidación complementaria;
- c) Propuestas de inicio de un procedimiento de sanción;
- d) Emisión de fichas informativas para conocimiento del área operativa de la aduana y de la unidad de control posterior; o,
- e) Propuestas de actuación inmediata de la unidad de control posterior.

Artículo 15.- Una vez autorizado el levante o el embarque de las mercancías y con el objeto de garantizar la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración, las autoridades aduaneras podrán proceder al control posterior de:

- a) Mercancías, los documentos y demás datos relativos a las operaciones de importación o exportación de las mercancías de que se trate;

- b) Los documentos y datos relativos a las operaciones comerciales posteriores o anteriores vinculadas a la importación o exportación de las mercancías de que se trate;
- c) Las operaciones de transformación, elaboración, montaje, reparación y otras a las que estén sometidas las mercancías importadas al amparo de un régimen de perfeccionamiento, así como los productos obtenidos de estas operaciones; o,
- d) Del cumplimiento de los requisitos exigidos a las mercancías en importación temporal y a las mercancías importadas al amparo de los demás destinos aduaneros.

Artículo 16.- Las administraciones aduaneras estarán autorizadas para efectuar estos controles ante cualquier declarante importador o exportador de las mercancías objeto del control; cualquier persona directa o indirectamente interesada por motivos profesionales en las operaciones aduaneras sujetas a control; cualquier otra persona que esté en posesión o disponga de información, documentos o datos relativos a las operaciones sujetas a control aduanero; o cualquier persona en cuyo poder se encuentren las mercancías sujetas a control aduanero.

La unidad de control posterior podrá examinar los libros, documentos, archivos, soportes magnéticos, data informática y cualquier otra información relacionada con las operaciones de comercio exterior. Asimismo podrá requerir la remisión de esta información aún cuando ésta se encuentre fuera de su ámbito de control territorial.

Artículo 17.- Las administraciones aduaneras constituirán unidades de control posterior integradas por funcionarios con conocimientos y experiencia en materia aduanera, fiscal, de comercio exterior, contable y de auditoría.

Las unidades de control posterior se podrán estructurar en cada País Miembro en unidades centrales o nacionales o unidades regionales, de acuerdo con el ámbito de su actuación territorial, dotándolos de las facultades y competencias que les permita cumplir con su función.

Artículo 18.- Corresponde a las unidades de control posterior:

- a) Investigar los hechos generadores de las obligaciones aduaneras, mediante la obtención y análisis de información de importancia aduanera, tributaria y cambiaria;

- b) Determinar en forma definitiva las bases imponibles mediante el análisis y evaluación de los valores en aduana declarados para comprobar su veracidad y la correcta aplicación de las normas aduaneras y tributarias;
- c) Comprobar el origen, la clasificación arancelaria y los demás datos declarados;
- d) Comprobar la exactitud de las deudas aduaneras y tributarias determinadas con base en las declaraciones presentadas y demás documentos sustentatorios;
- e) Verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión o disfrute de beneficios, desgravaciones y restituciones, así como comprobar la concurrencia de las condiciones precisas para acogerse a tratamientos arancelarios y tributarios especiales, principalmente los relacionados con las operaciones de comercio exterior;
- f) Formular las propuestas de liquidación de los derechos de aduanas y demás tributos exigibles sobre el comercio exterior, resultantes de sus actuaciones de control posterior;
- g) Formular la propuesta de sanción resultante de las infracciones detectadas durante el control posterior;
- h) Adoptar las medidas cautelares que les hayan sido autorizadas, conforme a lo previsto por la legislación interna de cada País Miembro;
- i) Coordinar e intercambiar información con las autoridades correspondientes de demás Países Miembros;
- j) Practicar acciones conjuntas de control posterior con las autoridades correspondientes de los otros Países Miembros;
- k) Remitir sus informes a la Administración Aduanera para los fines consiguientes y, en los casos exigidos por las disposiciones nacionales, al Poder Judicial, el Poder Legislativo y la Fiscalía y demás órganos de la administración pública, cuando los resultados de los mismos deban serles comunicados;
- l) Mantener informado y colaborar con los interesados para facilitar el mejor cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras; y,
- m) Verificar la terminación oportuna y conforme a la ley de los regímenes suspensivos.

- n) Practicar otras actuaciones expresamente contempladas en la legislación de cada País Miembro.

Artículo 19.- El ejercicio de las funciones de las unidades de control posterior se adecuará a los correspondientes planes y programas de actuación que elaborarán periódicamente las administraciones aduaneras de cada País Miembro, con base en criterios de objetividad, oportunidad, selectividad y capacidad operativa.

La ejecución de cada plan periódico deberá ser anual y en su desarrollo se tendrá en cuenta el periodo de prescripción o de caducidad de las acciones, previsto por la legislación nacional de cada País Miembro.

Los planes y programas de actuación podrán ser nacionales y regionales o de jurisdicción territorial especial. El plan nacional determinará los criterios sectoriales, cuantitativos, cualitativos u otros, que hayan de servir para seleccionar los sectores y las personas en relación con las cuales se deba efectuar las actuaciones de control posterior.

Los programas regionales o de jurisdicción territorial especial estarán desagregados específicamente para cada unidad de control posterior.

Los programas de actuación, tanto los nacionales como los sectoriales o regionales, tendrán carácter reservado y no serán objeto de publicidad, salvo disposición legal u orden judicial contraria.

Artículo 20.- En el diseño de los planes y programas de control posterior se tendrá en cuenta la información obtenida en aplicación de las normas comunitarias y los acuerdos suscritos por los Países Miembros en materia de cooperación aduanera internacional; así como los resultados obtenidos en la ejecución de los programas regionales y locales.

Artículo 21.- En la planificación de las actuaciones, las unidades de control posterior harán las coordinaciones necesarias con otros órganos de la administración pública, competentes para la práctica de acciones de control, a efectos de realizar conjuntamente el control de las operaciones de comercio exterior.

Artículo 22.- Las actuaciones de las unidades de control posterior podrán desarrollarse:

- a) En el lugar en el que el interesado tenga su domicilio fiscal o establecimiento permanente

- b) En el lugar en el que se realicen total o parcialmente las operaciones objeto de control posterior
- c) En el lugar en el que se encuentren las mercancías relativas a las operaciones de comercio exterior objeto del control posterior
- d) En el lugar donde se encuentren pruebas del hecho objeto del control
- e) En el domicilio fiscal del representante legal del interesado, sin perjuicio de lo establecido en la legislación de los Países Miembros; o
- f) En la sede de la unidad de control posterior cuando los elementos sobre los cuales deban realizarse las actuaciones puedan ser examinados en ella.

Artículo 23.- Las actuaciones de las unidades de control posterior se considerarán concluidas cuando se hayan entregado a las autoridades competentes los resultados de sus actuaciones con los datos y pruebas necesarios para fundamentar la propuesta.

Concluidas las actuaciones, se procederá de inmediato a recoger documentalmente el resultado de las mismas.

Artículo 24.- Las autoridades aduaneras de los Países Miembros podrán utilizar técnicas de gestión del riesgo basadas en un análisis sistemático de los antecedentes y de la información recibida, en relación con una determinada operación de comercio exterior y con el conjunto de las operaciones del sector económico o sectores de riesgo considerados.

Las técnicas de análisis de riesgo deberán emplearse por las autoridades aduaneras para adoptar las medidas de control más eficaces en relación con una determinada operación de comercio exterior.

Con el objeto de armonizar la gestión de control posterior, las autoridades aduaneras de los Países Miembros podrán adoptar sistemas de gestión basados en criterios de riesgo que permitan la confección de sus planes y programas operativos de control posterior y mantener un seguimiento permanente de las actuaciones de cada unidad de control.

Artículo 25.- Las autoridades aduaneras deberán seleccionar las operaciones a controlar y la intensidad de ese control valorando los diversos componentes del riesgo, en función de los perfiles de riesgo deseables.

Las autoridades responsables de la gestión del riesgo en cada País Miembro podrán considerar:

- a) Los elementos de la operación aduanera, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones de los operadores económicos, la importancia de los tributos aduaneros y demás tributos exigibles, los derechos y obligaciones de terceros; y las limitaciones, restricciones, prohibiciones en relación con las mercancías, entre otros.
- b) La amenaza, es decir, el conjunto de circunstancias que actúan sobre el comercio de determinados sectores y clases de mercancías que supongan un riesgo potencial o real.
- c) La vulnerabilidad, es decir, la adaptación o no de la estructura y medios de control aduanero nacional disponibles para hacer frente a esa amenaza.
- d) El riesgo, es decir, la valoración del efecto producido en caso de cumplirse la amenaza.
- e) La salvaguarda, es decir, las medidas que se deberán adoptar para neutralizar los efectos de la amenaza.

Artículo 26.- Las autoridades aduaneras de los Países Miembros promoverán la adopción de formatos electrónicos de uso comunitario e impulsarán la creación y mantenimiento de una red de transmisión de datos que permita intercambiar información relativa a las operaciones sujetas a los regímenes aduaneros, especialmente importación temporal, regímenes de perfeccionamiento activo, tránsito aduanero, así como del Documento Único Aduanero (DUA) y la documentación a él incorporada, incluida la Declaración Andina de Valor (DAV), certificados de origen y demás documentos exigibles de acuerdo con la naturaleza de la mercancía.

Artículo 27.- La colaboración administrativa entre las autoridades aduaneras de los Países Miembros, se sujetará a lo previsto en la Decisión 478 o en la norma comunitaria que la sustituya, así como en las disposiciones que se adopten en materia de lucha contra el fraude.

Las pruebas obtenidas en un País Miembro de la Comunidad Andina, en desarrollo de la cooperación administrativa entre autoridades aduaneras, prevista en esta Decisión, tendrán validez probatoria en los procedimientos administrativos y judiciales que se realicen en cualquier País Miembro sin necesidad de ningún trámite consular, notarial, homologación o exequátur.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los doce días del mes de diciembre del año dos mil tres

3. LUCHA CONTRA EL FRAUDE ADUANERO A NIVEL INTERNACIONAL

La lucha contra el fraude aduanero, no es una tarea exclusiva de la Comunidad Andina de Naciones, por lo cual vemos que en otros grupos internacionales y regionales, se aborda esta problemática sea a través de convenios de lucha contra el fraude o a través de su legislación comunitaria y nacional.

Al respecto, veremos los principales trabajos internacionales, con énfasis en la Unión Europea.

3.1 Convenios internacionales sobre lucha contra el Fraude

El Consejo de la OMA a través del Convenio de Nairobi buscó la forma de combatir el Fraude de Aduanero. Dicho convenio tiene como principio básico: “las administraciones de aduanas se prestarán asistencia mutua con miras a prevenir, investigar y reprimir las infracciones de aduanas”.

En la Unión Europea, a través de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Esta Oficina fue creada dada la gran importancia que las instituciones y los Estados miembros de la Comunidad Europea le dan a la protección de intereses financieros de las Comunidades y a la lucha con el fraude. Consideraron que era necesario utilizar todos los medios disponibles para alcanzar dicho objetivo por lo que era necesario la creación de una Oficina de Lucha contra el Fraude-OLAF. Por lo tanto la OLAF viene a ser un instrumento de la comunidad europea en su lucha contra el fraude. Su actividad incluye la prevención, detección y represión del fraude con cooperación con los Estados miembros.

El objetivo de la OLAF es proteger los intereses financieros de la Unión Europea, luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal. Para lograr su objetivo la OLAF recurre a la creación de tres Direcciones: de Inteligencia, de Investigación y de Política y Legislación contra el Fraude.

La Dirección de Inteligencia: esta división se encarga del servicio de inteligencia, estrategia operativa y tecnología de la información, cuya misión consiste en garantizar la adecuación de las técnicas de ayuda a la

información al ámbito operativo. Vale decir esta Dirección garantiza que todas las nuevas tecnologías de información que se encuentren en el mercado, sirvan de ayuda al personal que trabaja en dicha institución, lo que les permita hacer su trabajo de manera más rápida y sencilla, y que les permita contar con toda la información para tener una visión global y a través de análisis de riesgos definir las prioridades.

La Dirección de Investigaciones: garantiza la protección de la integridad de las funciones públicas europeas y fomenta la cooperación reforzada tanto con las autoridades nacionales como las de la comunidad, por lo tanto cuentan con un equipo de investigaciones internas , así como con un equipo de investigación externa.

Por último la Dirección de Política y Legislación contra el fraude: es la encargada de definir la estrategia global contra el fraude, elaborar los instrumentos jurídicos y efectúa seguimientos administrativo judicial y disciplinarios de los casos operativos.

Mediante el Informe “Evaluación de las actividades de la OLAF” del 02 de abril del 2003, que la OLAF lo elabora de acuerdo a lo que se prevé en sus reglamentos, en lo referente a lucha contra el fraude, este informe indica:

“En materia de estrategia de lucha contra el fraude, la Comisión recomienda a la Oficina establecer su programa teniendo en cuenta las orientaciones y contribuciones de las instituciones en materia de lucha contra el fraude. Considera que se pueden fijar las orientaciones de la política antifraude y contribuir a la definición de las directrices de la estrategia operativa de la Oficina sin afectar a la independencia de este última.”... “Para el componente de la legislación antifraude, la recomendación hecha es examinar la posibilidad de instaurar sanciones administrativas comunitarias distintas de las que se aplican en el ámbito de la política agrícola común. Se aconseja también unificar las sanciones en el ámbito aduanero”.

La Comunidad Europea en octubre del 2004 firmó un convenio de cooperación con la Confederación Helvética para luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros. Este acuerdo está en curso de ratificación.

Según lo que se desprende de este acuerdo, las partes se comprometen a prestarse asistencia en al ámbito judicial y administrativo en to-

dos los casos de fraude y otras actividades ilegales, incluidas las infracciones en materia aduanera y de impuestos indirectos

Así mismo la Comunidad Europea tiene un convenio de asistencia, denominado Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Nápoles II), el cual fue suscrito en diciembre de 1997, y que tiene como base un Convenio anterior sobre cooperación aduanera, firmado en Roma en septiembre de 1967, conocido como Convenio de Nápoles de 1967.

El actual convenio (Nápoles II) tiene como objetivo, regular formas de cooperación que incluyan acciones transfronterizas con vistas a la prevención, investigación y represión de determinadas infracciones de las legislaciones nacionales de los Estados miembros y de las normativas aduaneras comunitarias.

En 1996, la OMA actualizó el modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua.

La Comunidad Europea ha avanzado bastante en lo referente a Lucha Contra el fraude, dándole a su Oficina OLAF independencia en su actividad operativa.

La OLAF cuenta con información sobre su actividad operativa cuya objetivo es informar sobre las misiones y acciones en materia de prevención y de lucha contra el fraude.

Por último cuentan desde hace un buen tiempo con un instrumento de cooperación, Convenio de Nápoles 1967, el cual ha sido adaptado a la nueva operatividad de la OLAF, a través del Convenio de Nápoles II de 1997. En tal sentido se puede indicar que el intercambio de información con que cuenta la Comunidad Europea, es un instrumento de cooperación de muchos años y que les ha servido para prevenir fraudes.

3.2 Disposiciones sobre Control Aduanero en Unión Europea

Con el objetivo de conocer las principales disposiciones de otros grupos comunitarios de mayor experiencia, como es el caso europeo, se presenta los principales textos del REGLAMENTO (CE) N° 648/2005 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) N° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el código aduanero comunitario, referidos a control aduanero:

“14) “Controles Aduaneros”: las actuaciones específicas realizadas por las autoridades aduaneras para garantizar la

correcta aplicación de la normativa aduanera y demás disposiciones legales que regulen la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Comunidad y los terceros países y la presencia de mercancías que no tienen estatuto comunitario; tales actuaciones pueden comprender la comprobación de las mercancías, el control de los datos de la declaración, la existencia y autenticidad de los documentos, tanto en soporte electrónico como en papel, el examen de la contabilidad de las empresas y demás documentos contables, el control de los medios de transporte, el control del equipaje y demás mercancías que transporten las personas, la práctica de investigaciones administrativas y demás actuaciones similares;”.

“25) “Riesgo”: la probabilidad de que se produzca un hecho, en relación con la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Comunidad y terceros países y la presencia de mercancías que no tengan estatuto comunitario, que:

- Impida la correcta aplicación de las medidas comunitarias o nacionales
- Comprometa los intereses financieros de la Comunidad y sus Estados miembros
- Constituya una amenaza para la seguridad de la Comunidad, la salud pública, el medio ambiente o los consumidores

26) “Gestión de Riesgos”: la determinación sistemática de los riesgos y la aplicación de todas las medidas necesarias para limitar la exposición al riesgo; esto incluye actividades tales como la recopilación de datos e información, el análisis y la evaluación de riesgos, la prescripción y adopción de medidas, y el seguimiento y revisión periódicos del proceso y sus resultados, a partir de fuentes y estrategias internacionales, comunitarias y nacionales.”.

Operadores económicos autorizados

Artículo 5 bis

1. Las autoridades aduaneras, si fuera necesario previa consulta con otras autoridades competentes, concederán, de acuerdo con los cri-

terios establecidos en el apartado 2, el estatuto de “operador económico autorizado” a cualquier operador económico establecido en el territorio aduanero de la Comunidad.

Todo operador económico autorizado podrá acogerse a la concesión de facilidades en lo que se refiere a los controles aduaneros en materia de seguridad y a las simplificaciones establecidas en las disposiciones de la normativa aduanera.

Las autoridades aduaneras de todos los Estados miembros reconocerán el estatuto de operador económico autorizado de acuerdo con las normas y condiciones establecidas en el apartado 2, sin perjuicio de los controles aduaneros. Las autoridades aduaneras, basándose en el reconocimiento del estatuto de operador económico autorizado y siempre que se cumplan los requisitos previstos para una categoría específica de simplificaciones en la legislación aduanera comunitaria, autorizarán al operador a que se acoja a la concesión de dichas simplificaciones.

2. Entre los criterios para la concesión del estatuto de operador económico autorizado se contarán:
 - un historial satisfactorio de cumplimiento de los requisitos aduaneros,
 - un sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transportes, que permita un control aduanero apropiado,
 - en su caso, una solvencia financiera acreditada, y
 - si procede, unos niveles de seguridad adecuados.

Se aplicará el procedimiento de comité a fin de determinar las normas:

- para la concesión del estatuto de operador económico autorizado,
- para la concesión de autorizaciones para el uso de simplificaciones,
- por las que se establece la autoridad aduanera competente para la concesión del estatuto y de las autorizaciones,
- para el tipo y el alcance de las facilidades que pueden concederse en lo que se refiere a controles aduaneros en materia de segu-

ridad, teniendo en cuenta la normativa para la gestión común de los riesgos,

- para la consulta de otras autoridades aduaneras y el suministro de información a las mismas, así como las condiciones con arreglo a las cuales:
- podrá limitarse una autorización a uno o varios Estados miembros,
- podrá suspenderse o retirarse el estatuto de operador económico autorizado, y podrá eximirse a determinadas categorías específicas de operadores económicos autorizados del requisito de establecimiento en la Comunidad, teniendo en cuenta, en particular, los acuerdos internacionales.».

“Artículo 13

1. Las autoridades aduaneras podrán, en las condiciones establecidas por las disposiciones vigentes, proceder a cualquier medida de control que juzguen necesaria para la correcta aplicación de la normativa aduanera y otra normativa que regule la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Comunidad y terceros países y la presencia de mercancías que no tienen estatuto comunitario. Cuando un acuerdo internacional así lo prevea, los controles aduaneros con vistas a la correcta aplicación de la normativa comunitaria podrán realizarse en un tercer país.
2. Los controles aduaneros distintos de los controles *in situ* se basarán en un análisis de riesgos que emplee técnicas de tratamiento automatizado de datos, destinado a determinar y cuantificar los riesgos y desarrollar las medidas necesarias para evaluarlos, a partir de criterios definidos a nivel nacional, comunitario y, en caso de que existan, internacional.

Con arreglo al procedimiento de comité, se determinará un marco común de gestión de riesgos y se establecerán criterios comunes y ámbitos prioritarios de control.

4. En el marco de los controles previstos en el presente artículo, las autoridades aduaneras y demás autoridades competentes como, por ejemplo, las autoridades veterinarias y policiales, podrán comunicarse entre sí los datos obtenidos en el marco de la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre

el territorio aduanero de la Comunidad y terceros países y la presencia de mercancías que no tienen estatuto comunitario, así como comunicarlos a las autoridades aduaneras de los demás Estados miembros y a la Comisión, cuando resulte necesario a efectos de la aplicación correcta de la legislación de que se trate, al objeto de minimizar los riesgos.

La transmisión de datos confidenciales a las autoridades aduaneras y otros organismos (por ejemplo, agencias de seguridad) de terceros países sólo estará permitida en el marco de un acuerdo internacional y siempre y cuando se cumplan las disposiciones vigentes en materia de protección de datos, en particular la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (*), y el Reglamento (CE) no 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (**).».

«Artículo 15

Cualquier información de naturaleza confidencial, o facilitada con tal carácter, estará amparada por la obligación de secreto profesional y no podrá ser divulgada por las autoridades competentes sin la expresa autorización de la persona o autoridad que la haya facilitado. No obstante, la transmisión de la información estará permitida cuando las autoridades competentes estén obligadas a hacerlo de conformidad con las disposiciones vigentes, concretamente en el marco de un procedimiento judicial. La divulgación o transmisión de información se llevará a cabo dentro del pleno respeto de las disposiciones vigentes en materia de protección de datos, en particular de la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) no 45/2001.».

«Artículo 36 bis

1. Las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad deberán estar incluidas en una declaración sumaria, excepto las

(*) DO L 281 de 23.11.1995, p. 31. Directiva modificada por el Reglamento (CE) no 1882/2003 (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

(**) DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

mercancías transportadas en medios de transporte que se limiten a atravesar las aguas territoriales o el espacio aéreo del territorio aduanero sin hacer escala en él.

2. La declaración sumaria se presentará en la aduana de entrada.
Las autoridades aduaneras podrán permitir que se presente la declaración sumaria en otra aduana, siempre y cuando ésta comunique inmediatamente a la aduana de entrada o ponga a su disposición por vía electrónica la información necesaria. Las autoridades aduaneras podrán permitir que se sustituya la presentación de la declaración sumaria por la presentación de una notificación y el acceso a los datos de la declaración sumaria en el sistema informático del operador económico.
3. La declaración sumaria se presentará antes de que las mercancías sean introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad.
4. Se aplicará el procedimiento de comité para establecer:
 - El plazo en el cual deberá presentarse la declaración sumaria antes de que las mercancías sean introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad,
 - Las normas relativas a las excepciones y a la variación del citado plazo, y
 - Las condiciones en las que el requisito de presentar una declaración sumaria puede ser objeto de dispensa o adaptación, siempre que se trate de circunstancias especiales y se aplique a determinados tipos de tráfico de mercancías, medios de transporte u operadores económicos, o cuando acuerdos internacionales prevean la fijación de medidas especiales de seguridad.

Artículo 36 ter

1. Se aplicará el procedimiento de comité para establecer un conjunto de datos y un formato comunes para la declaración sumaria, con la información necesaria para el análisis de riesgos y la adecuada aplicación de los controles aduaneros, principalmente por motivos de seguridad, utilizando —en su caso— normas internacionales y prácticas comerciales.
2. La declaración sumaria se hará utilizando una técnica de tratamiento de datos. Se podrá emplear información comercial, portuaria o de transporte, siempre que ésta contenga los datos necesarios.

Las autoridades aduaneras podrán aceptar declaraciones sumarias en papel en circunstancias excepcionales, a condición de que apliquen el mismo nivel de gestión de riesgos que el aplicado a las declaraciones sumarias efectuadas mediante una técnica de tratamiento de datos.

3. La declaración sumaria será presentada por la persona que introduzca las mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad o que se haga cargo de su transporte.
4. Sin perjuicio de las obligaciones de la persona a que se refiere el apartado 3, podrán presentar la declaración sumaria en su lugar:
 - a) La persona en cuyo nombre actúen las personas a que se refiere el apartado 3,
 - b) Cualquier persona que pueda presentar las mercancías de las que se trate u ordenar su presentación a las autoridades aduaneras competentes,
 - c) El representante de una de las personas a que se refieren el apartado 3 o el apartado 4, letras a) y b).
5. La persona a que se refieren los apartados 3 y 4 estará autorizada, previa petición propia, a rectificar uno o varios de los datos indicados en la declaración sumaria con posterioridad a su presentación. Sin embargo, no será posible efectuar ninguna rectificación después de que las autoridades aduaneras:
 - a) Hayan informado a la persona que presentó la declaración sumaria de su intención de proceder a un examen de las mercancías,
 - b) Hayan comprobado la inexactitud de los datos en cuestión,
 - c) Hayan permitido la retirada de las mercancías.

Artículo 36 quater

1. La aduana de entrada podrá dispensar de la presentación de una declaración sumaria respecto a las mercancías para las cuales se presente una declaración de aduanas antes del vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 36 *bis*, apartados 3 y 4. En este caso, la declaración de aduanas deberá contener, al menos, los datos necesarios para una declaración sumaria y —hasta el momento en que sea admitida conforme a lo dispuesto en el artículo 63— tendrá la condición de declaración sumaria.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar que la declaración de aduanas se presente en una aduana de importación distinta de la aduana de entrada a la Comunidad, siempre y cuando ésta comunique inmediatamente a la aduana de entrada o ponga a su disposición por vía electrónica la información necesaria.

2. Cuando la declaración de aduanas se presente sin usar una técnica de tratamiento de datos, las autoridades aduaneras someterán los datos al mismo nivel de gestión de riesgos que el aplicado a las declaraciones de aduanas electrónicas.».

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía obligatoria

- Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Directivas sobre control aduanero
- Decisión 478 Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

Bibliografía de referencia

- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Helvética, por otra, para luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a sus intereses financieros.
- Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras
- REGLAMENTO (CE) N° 648/2005 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de abril de 2005
- Convenio internacional de 1982 sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras : <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l06027.htm>

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA GENERAL:

- Decisión 574: Control Aduanero.
- Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General. Capítulo 6. Directivas sobre control aduanero .
- Decisión 478 Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- Proyecto de Decisión sobre Fraude Aduanero.
- Proyecto de Decisión sobre Ilícito Aduanero.
- Convenio de Kyoto – Directivas del Anexo General. Capítulo 7. Aplicación de la Tecnología de la Información.
- Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- Reglamento (CEE) N° 1262/84 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l06027.htm>
- Documentos: XII Consejo Presidencial Andino Acta de Lima, (10 de junio de 2000).
- Proyecto Granadua: Memoria – Mayo 2000 – Mayo 2003.
- Convenio internacional de 1982 sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras : <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l06027.htm>
- Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (SIA): <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33046.htm>
- Sistema SIA: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l11037.htm>
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Helvética, por otra, para luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a sus intereses financieros.
- Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras.

- Evaluación de las actividades de la OLAF: Informe de la Comisión, de 2 de abril de 2003, evaluación de las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)
- Estrategia para la Unión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, de 8 de febrero de 2001, relativa a una estrategia para la unión aduanera.
- Convenio de Nairobi.

Anexo

**PROYECTO DE DECISIÓN DE LUCHA
CONTRA EL ILÍCITO ADUANERO**

Régimen Andino de lucha contra el Ilícito Aduanero

LA COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: Los artículos 3, primer literal b) y 58 del Acuerdo de Cartagena y las Decisiones 471, 478 y 574; y,

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Presidencial Andino, en su Reunión Extraordinaria de Santa Cruz de la Sierra-Bolivia, el 30 de enero de 2002, reafirmó el compromiso de consolidar la Unión Aduanera Andina y establecer un Mercado Común;

Que durante su XI reunión, el Consejo Presidencial encomendó a la Comisión de la Comunidad Andina que, en coordinación con el Comité Andino de Asuntos Aduaneros, establezca un sistema de intercambio de información para combatir el contrabando y otros ilícitos aduaneros;

Que durante su XIV reunión, el Consejo Presidencial Andino instruyó a las entidades pertinentes de la Comunidad Andina, que apliquen las recomendaciones del Proyecto GRANADUA con apoyo de la Secretaría General para la interconexión entre las Aduanas, con base en la adopción del Arancel Integrado Andino (ARIAN), el Documento Único Aduanero (DUA), la armonización de Regímenes Aduaneros Especiales y otros mecanismos para evitar las distorsiones, incluyendo aquellas generadas por diferencias en las preferencias otorgadas a terceros e impulsar la lucha contra el contrabando y el fraude fiscal en el comercio interandino. En la misma reunión, el Consejo Presidencial Andino destacó que la lucha contra el contrabando y el fraude fiscal requieren una interconexión de las Aduanas de los Países Miembros, utilizando preferentemente medios electrónicos;

Que la cooperación y la asistencia mutua entre las administraciones aduaneras nacionales han demostrado ser en el plano internacional, un instrumento útil para alcanzar diversos objetivos de los Países Miembros;

Que siendo los ilícitos aduaneros perjudiciales a los intereses económicos, fiscales y comerciales de los Países Miembros, es necesario la existencia de una norma comunitaria en el que se establezcan los principios generales y las acciones de lucha contra los ilícitos aduaneros y se ejecuten de manera más efectiva a través de la asistencia mutua y cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros, previstas en las Decisiones 478 y 574;

Que con la finalidad de hacer más efectiva la asistencia y cooperación entre las Administraciones Aduaneras, es necesario crear el Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero y derogar el artículo 13 de la Decisión 478.

Que, de acuerdo con el artículo 58 del Acuerdo de Cartagena, la Comisión, a propuesta de la Secretaría General tiene la facultad de aprobar normas y definir plazos para la armonización gradual de las legislaciones económicas y los instrumentos y mecanismos de regulación y fomento del comercio exterior de los Países Miembros;

Que, en ese sentido, la Secretaría General presentó la Propuesta 180, a consideración de la Comisión de la Comunidad Andina;

DECIDE:

Capítulo I DEFINICIONES

Artículo 1.- Para los efectos de aplicación de la presente Decisión se entenderá por:

ADMINISTRACIÓN ADUANERA: El órgano de la Administración Pública competente en cada País Miembro para aplicar la legislación aduanera, recaudar los derechos e impuestos, tasas y cualquier otro recargo percibido por la aduana, aplicar otras leyes y reglamentos relativos a los destinos y operaciones aduaneras y ejercer, el control y la potestad aduanera.

AUTORIDAD(ES) ADUANERA(S): El (Los) funcionario(s) de la Administración Aduanera que de acuerdo con sus competencias, ejerce(n) la potestad aduanera.

APREHENSIÓN O INCAUTACIÓN: Medida provisional de carácter administrativo a tomar por parte de Autoridad Aduanera, consistente en la retención de mercancías, medios de transporte o unidades de carga, cuando se presume la existencia de una infracción o ilícito aduanero, de acuerdo con lo establecido por la legislación comunitaria o nacional.

COMISO O DECOMISO: Acto resolutivo que hace la Autoridad Aduanera o autoridad competente, en virtud del cual se dispone la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, medios de transporte o unidades de carga, a favor del Estado cuando se constate la existencia de una infracción o ilícito aduanero, de acuerdo con lo establecido por la legislación comunitaria o nacional.

CONTROL ADUANERO: El conjunto de medidas adoptadas por la Autoridad Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera comunitaria o nacional, y demás disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de la Administración Aduanera.

DERECHOS DE ADUANA: Los derechos establecidos en el Arancel de Aduana de cada País Miembro, a los cuales se encuentran sometidas las mercancías tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero.

DERECHOS E IMPUESTOS: Los derechos e impuestos a la importación o a la exportación.

INFRACCIÓN O ILÍCITO ADUANERO: Toda acción u omisión en el ámbito aduanero que conlleve la violación o intención de violación a las disposiciones contenidas en la legislación aduanera, cambiaria o penal de los Países Miembros.

INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA ADUANERA: Toda acción u omisión que importe la violación de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera.

LEGISLACIÓN ADUANERA: Es el conjunto de disposiciones legales y administrativas emitidas por las autoridades competentes en el territorio de los países miembros de la Comunidad Andina, para regular las operaciones y regímenes aduaneros, así como las medidas de prohibición, restricción y control aplicadas por las autoridades aduaneras.

TASAS: Es la contraprestación exigible por el servicio efectivamente prestado por las autoridades aduaneras y que corresponde al costo aproximado por dichos servicios.

TERRITORIO ADUANERO: Es el territorio donde se aplica la legislación aduanera, de acuerdo a lo establecido por cada País Miembro.

Capítulo II OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 2.- La presente Decisión tiene por objeto establecer los principios generales y acciones de lucha contra las infracciones o ilícitos aduaneros y la cooperación entre las autoridades aduaneras, en el ejercicio de las actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los mismos, en los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Artículo 3.- La presente Decisión se aplicará en relación con el ingreso, permanencia, traslado, almacenamiento y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte, hacia y desde el territorio aduanero de los Países Miembros; a las personas que entren o salgan del territorio aduanero relacionadas con movimientos de mercancías a través de las fronteras de los Países Miembros; así como a toda persona que realice actividad relacionada con el comercio exterior.

Capítulo III INFRACCIONES O ILÍCITOS ADUANEROS

Artículo 4.- Las infracciones o ilícitos aduaneros serán definidos por la legislación nacional de los Países Miembros, la que establecerá las condiciones bajo las cuales serán investigadas, determinadas y sancionadas.

Artículo 5.- La legislación nacional de cada País Miembro determinará quienes serán responsables de las infracciones o ilícitos aduaneros cometidos.

Artículo 6.- La legislación nacional de cada País Miembro determinará el plazo para ejercer las acciones relativas a las infracciones o ilícitos aduaneros e imponer las sanciones, así como para su ejecución.

Artículo 7.- La legislación nacional de cada País Miembro determinará las condiciones bajo las cuales la Autoridad Aduanera estará habilitada para:

- a) Examinar o inspeccionar las mercancías, los medios de transporte o las unidades de carga;
- b) exigir la presentación de documentos o de correspondencia;
- c) requerir el acceso a libros, registros, archivos, sistemas contables y medios magnéticos
- d) registrar personas, locales y establecimientos comerciales; y
- e) requerir elementos de prueba.

Artículo 8.- La legislación nacional de cada País Miembro determinará el procedimiento a seguir y las medidas a tomar por parte de la Autoridad Aduanera luego que se presuma la existencia de una infracción o ilícito aduanero.

Artículo 9.- La Autoridad Aduanera notificará a la persona interesada, el acto administrativo en el que se indique la naturaleza de la infracción o ilícito aduanero que se presuma hubiera cometido, las disposiciones legales que pudieran haber sido transgredidas y, cuando corresponda las sanciones aplicables.

Artículo 10.- Cuando la Autoridad Aduanera aprehenda o incaute mercancías, medios de transporte o unidades de carga, proporcionará a la persona interesada un documento en el cual se indicará por lo menos:

- a) la descripción y la cantidad de mercancías, así como del medio de transporte aprehendido o incautado;
- b) el motivo de la aprehensión o de la incautación; y
- c) la naturaleza de la infracción.

Artículo 11.- Cuando una infracción administrativa aduanera implique únicamente a una parte del envío, solamente se aprehenderá o incautará dicha parte y se liberará a la otra parte, siempre que esta última no haya servido directa o indirectamente para que se cometiera la infracción.

Artículo 12.- La legislación nacional de los Países Miembros podrá establecer que la Autoridad Aduanera libere las mercancías aprehendidas o incautadas contra presentación de garantía suficiente, a condición que las mercancías no se encuentren sujetas a ninguna prohibición o restricción, ni que su presentación sea necesaria como elemento de prueba en una etapa posterior del procedimiento.

Artículo 13.- Cuando las Autoridades Aduaneras deban devolver o entregar mercancías aprehendidas o incautadas, o decomisadas, bien sea por decisión de la autoridad aduanera o por orden judicial, se atenderán las siguientes disposiciones:

- a) *Si no se ha dispuesto de la mercancía, se devolverá la misma en el estado en que se encuentre.*
- b) *Si se ha dispuesto de la mercancía, se aplicará cualquier alternativa prevista en la legislación nacional de los Países Miembros.*

Artículo 14.- La legislación nacional establecerá el tipo de sanción aplicable a cada infracción administrativa aduanera y señalará la Autoridad Aduanera competente para su aplicación.

Artículo 15.- La severidad de la sanción aplicable a una infracción administrativa aduanera dependerá de la gravedad de la infracción cometida y de los antecedentes de la persona involucrada con respecto a su relación con la Administración Aduanera.

Artículo 16.- Cuando por un mismo hecho se incurra en más de una infracción administrativa aduanera, se aplicará la sanción más grave.

Artículo 17.- Toda persona implicada en una infracción administrativa aduanera y que sea objeto de una sanción, tendrá derecho a impugnar dicho acto ante la autoridad competente, de acuerdo con la legislación nacional de los Países Miembros.

Capítulo IV

ACCIONES, ASISTENCIA Y COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL ILÍCITO ADUANERO

Artículo 18.- La Secretaría General de la Comunidad Andina, en coordinación con las administraciones aduaneras de los Países Miembros implementarán una red de transmisión electrónica de datos o por cualquier otro medio, que les permita intercambiar información relativa a antecedentes sobre mercancías, medios de transporte o unidades de carga, personas naturales o jurídicas, tendencias de ilícito y otros datos que faciliten la rápida y oportuna difusión de la información, con la finalidad de contribuir a la transparencia y mayor eficacia de los procedimientos de control aduanero y lucha contra el ilícito aduanero, de acuerdo con lo previsto en las Decisiones 478, 574 y la presente Decisión.

Artículo 19.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros, utilizarán técnicas de gestión del riesgo u otras, basadas en un análisis sistemático de los antecedentes y de la información recibida respecto de una determinada operación de comercio exterior y del conjunto de operaciones de los agentes de comercio exterior o sectores de riesgo considerados.

Las autoridades aduaneras utilizarán técnicas de análisis del riesgo para implementar las acciones de prevención, investigación e intervención a desarrollarse como parte de una política de lucha contra el ilícito aduanero, así como las acciones de control aduanero anteriores, durante y con posterioridad al despacho de las mercancías.

Mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina, con opinión favorable del Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero, se establecerán las técnicas de gestión de riesgo a utilizarse en los Países Miembros.

Artículo 20.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros en la lucha contra el ilícito aduanero, ejecutarán acciones coordinadas de prevención, disuasión, investigación, intervención, persecución, represión y difusión.

En concordancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, el Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero, propondrá programas comunitarios y nacionales para el desarrollo y fortalecimiento de las medidas adoptadas en la presente Decisión, así como para la cultura de la tributación y competencia leal.

Artículo 21.- La documentación entregada por las Administraciones Aduaneras de cada País Miembro, como resultado de la asistencia mutua y cooperación prevista en la Decisión 478, así como en las disposiciones adoptadas en la Decisión 574 y en la presente Decisión, servirá de prueba sin necesidad de formalidades adicionales, en el país de la Administración Aduanera solicitante.

Artículo 22.- Para prevenir, investigar y combatir las prácticas derivadas del ilícito aduanero, los Países Miembros, a través de sus respectivas Administraciones Aduaneras, se prestarán asistencia mutua y cooperación e intercambiarán información, de acuerdo con lo previsto en la Decisión 478, así como en las disposiciones adoptadas en la Decisión 574 y en la presente Decisión. Se prestará atención especial cuando se trate de:

- a) Tráfico ilícito de drogas, sustancias psicotrópicas y estupefacientes, enumeradas en los anexos I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y demás disposiciones que la adicionen, modifiquen o complementen, destinadas a la producción ilegal (sustancias precursoras) y consumo de drogas, así como las identificadas en las legislaciones nacionales de los Países Miembros sobre la materia;
- b) Tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos, materiales nucleares o fisionables, así como materiales y equipos destinados a la producción de armas nucleares, biológicas y químicas;
- c) Tráfico ilícito de mercancías pertenecientes al patrimonio cultural de las Naciones;

- d) Tráfico de especies de flora y fauna en peligro de extinción de acuerdo con la Convención sobre el comercio internacional de las especies de fauna y flora amenazadas de extinción (CITES);
- e) Tráfico de residuos peligrosos o tóxicos;
- f) Tráfico de mercancías relacionadas con actividades de contrabando, defraudación u otros ilícitos aduaneros;
- g) Tráfico de mercancías en violación de derechos de Propiedad Intelectual;
- h) Tráfico de mercancías adquiridas con dineros provenientes de actividades ilícitas; y,
- i) Cualquier otro tráfico de mercancías sometidas a restricciones o prohibiciones por las normas comunitarias o nacionales.

Artículo 23.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros en la lucha contra el ilícito aduanero, cooperarán entre sí, en la medida de sus posibilidades y dentro de los límites de sus recursos disponibles, entre otros, para:

- a) La organización, estructuras, métodos de trabajo y procedimientos para la prevención, detección, investigación y represión del ilícito aduanero;
- b) El inicio, desarrollo y mejoramiento de programas de capacitación para el personal de las administraciones aduaneras, y el intercambio de personal a través de pasantías en los Países Miembros;
- c) El intercambio de información y criterios sobre la aplicación de procedimientos simplificados para el cumplimiento de los objetivos de la presente Decisión;
- d) El intercambio de información respecto a la utilización de tecnología o sistemas de inspección no intrusiva y seguimiento de mercancías por sistemas inteligentes;
- e) El intercambio de información sobre los casos de ilícito aduanero con resolución administrativa o sentencia en firme.
- f) La asistencia en la identificación de recursos financieros y tecnológicos para ser utilizados en concordancia con la presente Decisión;
- g) Fomentar la cooperación entre el sector privado y sus respecti-

vas administraciones aduaneras, con el fin de prevenir, investigar y reprimir los ilícitos aduaneros;

- h) El funcionamiento o utilización de laboratorios y otros servicios técnicos; y,
- i) Otros asuntos administrativos que se puedan considerar y acordar, por parte de las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros, necesarios para lograr los propósitos de la presente Decisión.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros podrán establecer acuerdos de cooperación en la lucha contra el ilícito aduanero con gremios empresariales y sectores económicos.

Segunda.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros comunicarán a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Oficina de Enlace encargada de:

- a) Apoyar las acciones a que se refieren las Decisiones 478, 574 y la presente Decisión;
- b) Coordinar con las autoridades de los demás Países Miembros las acciones de carácter transfronterizo que se requieran;
- c) Participar, en caso que sean convocados, en las reuniones del Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero.

Asimismo se podrán efectuar coordinaciones directamente entre las administraciones aduaneras fronterizas, sin perjuicio de informar a la Oficina de Enlace.

Tercera.- Se crea el Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero que tendrá como finalidad dar asesoramiento técnico a la Secretaría General y, por su intermedio, a otros órganos del Sistema Andino de Integración, para la aplicación de lo dispuesto en las Decisiones 478, 574 y en la presente Decisión.

Este Comité estará constituido por un representante titular y un alternativo de cada uno de los Países Miembros designado por la respectiva Administración Aduanera.

Cuarta.- Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros deberán comunicar a la Secretaría General, el representante titular y un alternativo al Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero, así como la

Oficina de Enlace, en un plazo no mayor a 30 días calendario, a partir de la vigencia de la presente Decisión.

El Comité Andino de Lucha contra el Ilícito Aduanero establecerá sus funciones y su reglamento interno, en un plazo no mayor de 60 días calendario, a partir de la vigencia de la presente Decisión, el cual será aprobado mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Se deroga el artículo 13 de la Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Segunda.- La presente Decisión entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.