

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y COMERCIO EXTERIOR**

**Informe de Práctica Dirigida**

**PROPUESTA DE MEJORA PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE  
DESCARGAS QUE REQUIEREN SUPERVISIÓN EN LOS DEPOSITARIOS  
ADUANEROS DE LA ADUANA CENTRAL, BASADA EN EL MARCO DE  
GESTIÓN DE RIESGO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS**

**Práctica dirigida presentada para optar por el grado de Licenciatura en  
Administración Aduanera y Comercio Exterior**

**Ana Mercedes Moya Vargas**

**B34765**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio**

**2020**

# Acta de aprobación



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

EAP Escuela de  
Administración Pública

## Acta #181-2020 Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 181-2020 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, realizada el 19 de noviembre del 2020 a las 17:00 horas, llevada a cabo de manera virtual y convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Ana Mercedes Moya Vargas carné B34765.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: Licda. Vivian Licardié Gairaud como Presidente del Tribunal Examinador; Lic. Juan Gabriel Godínez Chacón como Director del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Lilliana Irias Carvajal como asesora del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Xinia Carrillo Sánchez como asesora del Trabajo Final de Graduación y Lic. Luis Javier Rivera Montoya como docente de la Escuela de Administración Pública.

**Artículo 1.** El Presidente del Tribunal Examinador solicita a la persona sustentante mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

**Artículo 2.** El Presidente informa que el expediente de la persona sustentante contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que ha cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior*, que le ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

**Artículo 3.** La persona sustentante realizó la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado ***"Propuesta de mejora para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros de la Aduana Central, basada en el marco de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas"***, en modalidad de Práctica Dirigida, dentro del tiempo señalado para tales fines.

**Artículo 4.** Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

**Artículo 5.** Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

**Artículo 6.** Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación

( X ) APROBADO – AP-  
( ) NO APROBADO – NAP-

**Artículo 7.** Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y declaró a la persona sustentante como acreedora al título de Licenciada en Administración Aduanera y Comercio Exterior.



PICARD

de 2

1

**Artículo 8.** El Presidente del Tribunal Examinador le advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

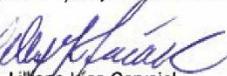
La Presidencia del Tribunal exhorta a la persona sustentante a que una vez aprobado el documento final lo coloque en el repositorio virtual kerwà de la Universidad, tal como lo indica el Reglamento.

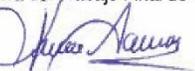
Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y la persona sustentante a las 18:11 horas.

  
Licda. Vivian Licardié Gairaud  
Presidente del Tribunal

Ana Mercedes Moya  
Ana Mercedes Moya Vargas  
Carné B34765

  
Lic. Juan Gabriel Godínez Chacón  
Director del Trabajo Final de Graduación

  
M.Sc. Liliana Arias Carvajal  
Asesora del Trabajo Final de Graduación

  
M.Sc. Xinia Carrillo Sánchez  
Asesora del Trabajo Final de Graduación

  
Lic. Luis Javier Rivera Montoya  
Docente Escuela de Administración Pública



EAP Escuela de  
Administración Pública

El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que "En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."

( X ) Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Persona sustentantes



PICARD

de 2

2

# Carta del director del Trabajo Final de Graduación

San José, 23 de noviembre del 2020

**Escuela de Administración Pública**

**Universidad de Costa Rica**

Estimados señores:

Sirva la presente para comunicar que la estudiante Ana Mercedes Moya Vargas, Carné B34765, cédula 207390713, realizó las correcciones indicadas durante la defensa del Trabajo Final de Graduación, al informe de práctica dirigida para optar por el grado de Licenciatura en la carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior titulada “*Propuesta de mejora para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros de la Aduana Central, basada en el marco de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas*”. Acta de defensa N°. 181-2020 realizada el día 19/11/2020.



Lic. Gabriel Godínez Chacón

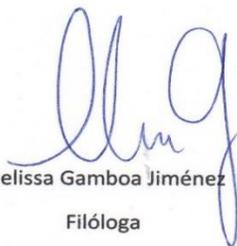
*Director del Trabajo Final de Graduación*

# Carta de la Filóloga

Puntarenas, 1 de noviembre de 2020.

Universidad de Costa Rica  
Sede Rodrigo Facio Brenes  
Escuela de Administración Pública

He revisado el borrador del proyecto titulado "PROPUESTA DE MEJORA PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE DESCARGAS QUE REQUIEREN SUPERVISIÓN EN LOS DEPOSITARIOS ADUANEROS DE LA ADUANA CENTRAL, BASADA EN EL MARCO DE GESTIÓN DE RIESGO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS", elaborado por Ana Mercedes Moya Vargas, cédula 207390713. Corregí aspectos ortográficos, vicios de dicción, discordancias, puntuación, estructuración de párrafos y conectores; asimismo, el formato de las citas textuales y de las referencias bibliográficas. Sin más que agregar,



Melissa Gamboa Jiménez

Filóloga

94-806

Universidad de Costa Rica

## **Derechos de autor**

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin previa autorización de la autora.

## **Dedicatoria**

Agradezco primero a Dios por permitirme cumplir mis metas. A mi familia, por ser siempre un apoyo fundamental en cada proyecto de mi vida. También, a mis profesores, que durante el camino de mi vida académica me han brindado su ayuda de manera incondicional para culminar con mi Trabajo Final de Graduación.

# Índice

Acta de aprobación .....	i
Carta del director del Trabajo Final de Graduación .....	iii
Carta de la Filóloga.....	iv
Derechos de autor .....	v
Dedicatoria .....	vi
Índice.....	vii
Índice de tablas.....	ix
Índice de figuras.....	x
Índice de gráficos .....	x
Resumen ejecutivo .....	xii
Introducción .....	1
I. Justificación.....	2
II. Problema .....	3
III. Objetivos.....	5
1. Objetivo general .....	5
2. Objetivos específicos.....	5
IV. Metodología.....	6
Fuentes de información .....	7
V. Marco Conceptual .....	9
Capítulo I.....	14
<b>Conocer la teoría relacionada con la gestión de riesgo en el contexto aduanero, desarrollada dentro del marco de la Organización Mundial de Aduanas para mejorar las prácticas de control dentro de la administración aduanera.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Convenio de Kyoto Revisado (CKR, 2006)</i> .....	17
2. <i>Compendio sobre la Gestión de Riesgos</i> de la Organización Mundial de Aduanas, Volumen I y II.....	23
3. <i>Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA</i> .....	37
4. Marco de Gestión de Riesgo del Servicio Nacional de Aduanas, Edición III.....	46
Capítulo II .....	51
<b>Describir el Plan Estratégico del Servicio Nacional De Aduanas, así como también los objetivos estratégicos de la Aduana Central, su historia y los aspectos legales que</b>	

<b>rigen el control aduanero, para el caso del proceso de supervisión de descargas de las unidades de transporte en los depósitos aduaneros</b> .....	51
1. El Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica .....	52
1. Misión del Servicio Nacional de Aduanas .....	55
2. Pilares estratégicos del Servicio Nacional de Aduanas .....	57
3. Objetivos del Servicio Nacional de Aduanas .....	58
2. Aduana Central .....	64
1. Historia de la Aduana Central .....	64
2. Aduana Central y sus funciones .....	66
3. Objetivos de la Aduana Central .....	82
3. Depositarios aduaneros .....	91
<b>Capítulo III</b> .....	98
<b>Analizar el proceso de selección de descargas que se realiza en la Sección de Depósito y los criterios de riesgos para seleccionar las descargas que requieren supervisión aduanera, a fin de determinar los puntos que se deben mejorar, según lo establecido por la Organización Mundial de Aduanas</b> .....	98
1. Descripción del proceso de selección de descargas .....	98
1.1. Transmisión de la información entre el depositario aduanero y la Aduana .....	98
1.2. Análisis de los datos para seleccionar las descargas que requieren supervisión .....	102
1.3. Registro de la información .....	104
2. Categorías de los hallazgos que se mantienen actualmente en el proceso .....	106
3. Criterios de riesgo utilizados en el proceso de selección de descargas .....	110
4. Proceso de supervisión de descargas por medio del sistema informático TICA .....	115
4.1 Descripción del módulo de supervisión de descargas mediante el sistema TICA para el control aduanero .....	115
4.2 Beneficios de la automatización del proceso de supervisión de descargas en las aduanas .....	120
4.3 Mejoras que se pueden presentar en el módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA .....	122
4.4 Análisis del módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA .....	125
4.5 Estadísticas de la implementación del módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA .....	127
5. Análisis del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera	

<b>Capítulo IV</b> .....	139
<b>Generar una propuesta de mejora basada en el marco de gestión de riesgo aduanero de la Organización Mundial de Aduanas, para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central</b> .....	139
1. Desarrollo de bases de datos y uso de las tecnologías para el análisis de datos.....	143
1.1 Integración de los datos .....	145
1.2 Interpretación.....	145
1.3 Revisión de informes por parte de las jefaturas.....	146
1.4 Producción del análisis .....	146
2. Cooperación de la información entre aduanas.....	148
3. Modelo de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas aplicado al proceso selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios aduaneros de la Aduana Central .....	150
<b>VI. Conclusiones</b> .....	163
<b>VII. Beneficios y resultados</b> .....	168
<b>VIII. Recomendaciones</b> .....	171
<b>IX. Bibliografía</b> .....	176
<b>X. Anexos</b> .....	179

### Índice de tablas

Tabla 1. Actividades que plantea el Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas para cumplir el objetivo N.º3 .....	61
Tabla 2. Actividades que plantea el Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas para cumplir el objetivo N.º8. ....	63
Tabla 3. Actividades que realiza la Sección de Depósito, Aduana Central.....	82
Tabla 4. Metas establecidas en el Plan Anual Operativo 2019 de la Aduana Central.....	84
Tabla 5. Cantidad de viajes con destino a la Aduana Central según Aduana.....	85
Tabla 6. Cantidad de tránsitos aduaneros según depositario destino durante el periodo: de enero a junio del 2019 .....	86
Tabla 7. Cantidad de hallazgos identificados por categoría. ....	90
Tabla 8. Depositarios bajo la jurisdicción de la Aduana Central en el año 2019.....	95

Tabla 9. Clasificación de riesgos durante el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera .....	154
Tabla 10. Ejemplo de elaboración de perfil de riesgo .....	157

### **Índice de figuras**

Ilustración 1. Organigrama de la Dirección General de Aduanas .....	56
Ilustración 2. Organigrama de la Aduana Central .....	67
Ilustración 3. Flujograma del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera.....	114

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1 .....	87
Gráfico 2.....	88
Gráfico 3.....	88
Gráfico 4.....	90
Gráfico 5.....	127
Gráfico 6.....	128
Gráfico 7.....	129
Gráfico 8.....	130
Gráfico 9.....	132

## Abreviaturas

<b>DGA:</b>	Dirección General de Aduanas
<b>CAUCA:</b>	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
<b>Depositario:</b>	depositario aduanero.
<b>DUA:</b>	Documento Único Aduanero
<b>LGA:</b>	Ley General de Aduanas
<b>RECAUCA:</b>	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
<b>RLGA:</b>	Reglamento a la Ley General de Aduanas
<b>Sección de Depósito:</b>	Sección del Departamento Técnico.
<b>Sistema TICA:</b>	Tecnología de Información para el Control Aduanero
<b>SNA:</b>	Servicio Nacional de Aduanas.
<b>OMA:</b>	Organización Mundial de Aduanas
<b>UT:</b>	Unidad de transporte
<b>DUCA-T:</b>	Declaración Única Centroamericana de Tránsito
<b>DUA de tránsito:</b>	Declaración Única Aduanera de Tránsito
<b>MH:</b>	Ministerio de Hacienda
<b>DGR:</b>	Dirección de Gestión de Riesgo

## Resumen ejecutivo

Moya-Vargas, A. (2020). *Propuesta de mejora para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros de la Aduana Central, basada en el marco de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas*. (Práctica Dirigida de Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior). Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio.

Director del Trabajo Final de Graduación: Lic Gabriel Godínez Chacón.

En el siguiente informe de práctica dirigida se plasma una propuesta de mejora al proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios bajo la jurisdicción de la Aduana Central. Este es uno de los procesos realizados diariamente en las aduanas de Costa Rica: la verificación de unidades de transporte que ingresan amparadas a Declaraciones Aduaneras de Tránsito y Declaraciones de Tránsito Internacional Centroamericano a los depositarios aduaneros, para descargar las mercancías que van a ser sometidas al régimen de depósito aduanero, corroborando que lo declarado en la documentación de ingreso sea lo mismo que se verifica físicamente por el funcionario aduanero.

La práctica se desarrolla debido a la necesidad identificada de implementar un modelo de gestión de riesgo en los diferentes procesos que se realizan en la Sección Depósito de la Aduana Central. Para el análisis de este trabajo se define el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera, el cual tiene como uno de sus objetivos que los funcionarios de la administración cuenten con el conocimiento teórico creado a lo largo del tiempo por la Organización Mundial de Aduanas mediante el *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* (Volumen I y II).

Analizar el proceso realizado actualmente para la selección de las descargas que requieren supervisión, y los objetivos tanto del Servicio Nacional de Aduanas como de la Aduana Central permite visualizar que dicho proceso requiere de una reestructuración para cumplir con las metas planteadas; a su vez, considerando las ideas de facilitación y control de comercio exterior presentadas en *el Convenio de Kyoto Revisado* y el *Marco de Normas*

*SAFE*, la Aduana Central, como unidad técnica encargada de controlar el ingreso de mercancías a los depositarios aduaneros bajo su jurisdicción, requiere establecer y documentar la gestión de riesgo en cada uno de sus procesos, identificando cuáles son aquellos riesgos que pueden presentarse en el ingreso de las unidades de transporte a los depósitos aduaneros, e integrando técnicas de análisis de datos para la toma de decisiones por medio del uso de las tecnologías de la información y de una mejor documentación de las incautaciones de mercancías que se han identificado a largo del tiempo, asimismo, evaluar los riesgos: si son bajos, medios o altos, así como la probabilidad de que estos se presenten, y, seguidamente, el desarrollo de perfiles de riesgo por los mismos funcionarios de la Sección de Depósito, que les permita, desde su experiencia y conocimiento de campo, plasmar de forma estructurada la estrategia y las prácticas de procedimientos para mitigar los riesgos presentes en el proceso de selección de descargas con supervisión.

El recurso humano dentro de las aduanas es limitado, y con el tiempo las transacciones comerciales aumentan considerablemente, generando como resultado la imposibilidad de verificar el 100% de los ingresos de mercancías a los depositarios aduaneros, ya que se generarían costos altos en los procesos logísticos, entre otros problemas asociados, por ende, la selectividad que se hace de las mercancías debe ser eficiente.

### **Palabras claves**

Gestión de riesgos, Organización Mundial de Aduanas, Depósito Aduanero, perfil de riesgo, criterios de riesgo, Aduana Central, supervisión de descargas, Sección de Depósito, análisis de riesgo, inteligencia aduanera y control aduanero.

## **Introducción**

La administración aduanera de Costa Rica tiene grandes retos por afrontar durante los próximos años, ya que la globalización ha incorporado en los procesos logísticos de importación y exportación gran cantidad de métodos sofisticados para trasladar mercancías de un punto a otro. El uso de las tecnologías es una herramienta indispensable para agilizar los procesos y disminuir costos en estos, así como para contar con personal altamente capacitado en materia de comercio exterior. Sin embargo, en las aduanas del país muchos procesos se realizan de manera poco eficiente, pues no se cuenta con las herramientas necesarias y la capacitación en temas de comercio es limitada. Sin duda alguna, se puede evidenciar que la administración aduanera no evoluciona al ritmo que crece el comercio exterior, lo cual genera afectaciones directas al proceso de despacho de las mercancías, perdiendo el enfoque de una aduana del siglo XXI, la cual debe orientarse a la facilitación del comercio..

Lograr un equilibrio entre facilitar el comercio y ejercer un adecuado control requiere de la modernización de la aduana y, sobre todo, de una adecuada gestión del riesgo aduanero en los procesos de selección de mercancías que requieren supervisión. De una cultura de servicio profesional basada en el conocimiento, la futura orientación de las administraciones de aduanas precisa que se tomen medidas para adoptar un modelo basado en el conocimiento orientado hacia el cliente. Es necesario que los funcionarios de aduanas tengan la capacidad de innovar, y que las competencias del personal sean dirigidas a una adecuada interpretación y aplicación de los procedimientos aduaneros.

La Organización Mundial de Aduanas, como ente internacional en materia de comercio exterior y rector de las administraciones aduaneras, ha desarrollado una serie de herramientas que buscan apoyar la modernización en aduanas de sus países miembros, por lo cual, si existen iniciativas para mejorar los procesos llevados a cabo actualmente en las aduanas, se requiere de propuestas para la implementación de mejoras tomando como guía las herramientas brindadas por la Organización Mundial de Aduanas u otros entes intergubernamentales y no gubernamentales que velan por un comercio más ágil, más transparente y más eficiente.

## I. Justificación

El desarrollo de la práctica dirigida obedece a la necesidad que se presenta en la Aduana Central de realizar una mejora al proceso de selección de descargas que requieren supervisión por parte de la autoridad aduanera en los depositarios bajo la jurisdicción de la mencionada aduana. La propuesta de mejora se enfocó en la implementación de la gestión de riesgo bajo el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el *Convenio de Kyoto Revisado* (2006) y el Acuerdo de Facilitación de Comercio Exterior del año 2019.

Se consideró también el *Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, en el cual se menciona, como objetivo número 3, lo siguiente:

Implementar un modelo de gestión de riesgos integral con la participación de las dependencias del Servicio Nacional de Aduanas, las otras direcciones del área de ingresos del Ministerio de Hacienda y otras dependencias gubernamentales, con el fin de obtener información oportuna y de calidad para la identificación, análisis, actualización y mitigación de los riesgos en todas las fases del proceso aduanero (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 11).

Sin duda alguna, en pleno siglo XXI la gestión de riesgo aduanero es un tema de mucha relevancia para la administración aduanera de Costa Rica, puesto que las aduanas del país deben conocer e implementar prácticas en el control aduanero basadas en el análisis y la evaluación de los riesgos que se presentan en cada fase del proceso. El Servicio Nacional de Aduanas, como responsable de la aplicación de controles en el ingreso y la salida de las mercancías del territorio costarricense, cuenta con personal y recursos limitados, los cuales debe administrar de manera racional; así como las revisiones de mercancías deben ser selectivas, buscando mantener un equilibrio entre el control aduanero y la facilitación del comercio.

Debido a los avances tecnológicos dados en las operaciones de comercio exterior durante los últimos años, los funcionarios de aduanas tienen nuevas áreas, para las cuales necesitan prepararse; la gestión de riesgo es una de ellas. Desde la OMA se ha creado una serie de herramientas que tienen como objetivo ayudar a las diferentes aduanas a desarrollar el tema de gestión de riesgo en sus diarias actuaciones.

El proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera realizado en la Sección de Depósito de la Aduana Central no cuenta con una gestión de riesgo estructurada que permita alcanzar los objetivos planteados en el *Plan Anual Operativo 2019*, documento en el cual se plasman las metas por cumplir en cada actividad llevada cabo por los funcionarios de aduanas, según la sección en la cual se desempeñan. Debido a las deficiencias que presenta el procedimiento, se hace indispensable ejecutar una evaluación del proceso para determinar los puntos en los cuales es indispensable implementar mejoras, así como para estructurar el proceso con la finalidad de emplear la teoría de la gestión de riesgo establecida por la OMA.

Entre los principales beneficios que se obtienen con la implementación de la propuesta de este estudio se destacan los siguientes:

1. La aplicación de un modelo de gestión de riesgo documentado en la Sección de Depósito para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera.
2. Contribuir a potencializar el trabajo para lograr los objetivos establecidos en la Aduana Central.
3. Un mayor aprovechamiento de las herramientas de tecnologías para realizar análisis de datos en la gestión de riesgo.

El Servicio Nacional de Aduanas, por medio de la práctica dirigida, obtiene una serie de recomendaciones a fin de mejorar el proceso seleccionado, que le permiten incrementar su eficiencia y conocimiento en materia de gestión de riesgo, específicamente en la inspección de descarga de mercancías en los depositarios aduaneros bajo control aduanero. Se genera un impacto positivo en materia de facilitación de comercio y control aduanero, así como apoya el cumplimiento de las metas establecidas en el *Plan Anual Operativo* de la Sección de Depósito.

## **II. Problema**

El problema principal evidenciado es que el proceso de selección de descargas, así como muchos otros procesos ejecutados en las aduanas del país se encuentran sujetos a la

experiencia obtenida de manera empírica en el transcurso de los años por los profesionales destacados. Si bien la experiencia es muy valiosa, se requiere que los procedimientos se encuentren documentados y estructurados, específicamente, en el proceso objeto de estudio es indispensable el análisis de datos de los ingresos de unidades de transporte a los depositarios aduaneros, para lo cual se requiere de conocimiento en aplicaciones para el análisis de datos, por ejemplo, en la herramienta Excel; con el fin de crear bases de datos, inteligencia aduanera, entre otros elementos que deben ser considerados en la gestión de riesgo, y en la actualidad no se realizan, en gran medida debido a la falta de conocimiento de los funcionarios sobre el desarrollo de la teoría de gestión de riesgo, así como también al no existir un procedimiento estructurado que permita la evaluación constante de resultados obtenidos, lo cual permitiría identificar la existencia de deficiencias y realizar así la mejora continua de los procesos.

Sin duda alguna, en cada aduana del país debe existir una cultura de gestión de riesgo promovida desde la jefatura hacia los colaboradores, que esté alineada con los objetivos de la organización y permita a los funcionarios conocer todas las herramientas que sean de utilidad para gestionar el riesgo y, asimismo, la estructura determinada para crear un modelo de gestión de riesgo fundamentado en la teoría de la Organización Mundial de Aduanas.

Al contemplar la implementación del nuevo proceso de selección de descargas por medio del módulo del sistema TICA, de manera selectiva y aleatoria, también se ha identificado una serie de elementos en el proceso que deben ser objeto de mejora. En todo proceso de gestión de riesgo se debe evaluar la aplicación de las reglas de riesgo –en cada una de las etapas– para determinar la efectividad de estas; lo anterior es indispensable para el buen funcionamiento de las operaciones de control que ejerce la Aduana.

No obstante, para realizar una evaluación en el proceso de supervisión de descargas se requiere, de manera esencial, involucrar a los funcionarios desempeñados en la Aduana y llevar a cabo un trabajo en conjunto, identificando una problemática en la implementación del nuevo módulo en el sistema TICA, pues no existe un procedimiento establecido que defina el canal de comunicación entre la Aduana y la Dirección de Gestión de Riesgo para medir los resultados obtenidos en aquellas descargas que fueron seleccionadas por el sistema con el fin de ser supervisadas en los depositarios aduaneros, ni tampoco se comparten los

fondos de información entre ambas, lo que refleja una problemática en el ciclo de gestión de riesgo.

La transmisión de información se limita a las actas elaboradas por los funcionarios de aduanas en el sistema TICA, sin embargo, el módulo de supervisión en este sistema no es una herramienta que presente alternativas para facilitar el análisis de datos, al no revelar datos estructurados, lo cual implica un gran obstáculo para la Aduana principalmente, pues el análisis de datos es una tarea que contribuye a la eficiencia y transparencia en el control aduanero y también al proceso de toma de decisiones dentro de la Aduana.

### **III. Objetivos**

#### **1. Objetivo general**

Desarrollar una propuesta de mejora basada en el marco de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas, para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central.

#### **2. Objetivos específicos**

1. Conocer la teoría relacionada con la gestión de riesgo en el contexto aduanero, desarrollada dentro del marco de la Organización Mundial de Aduanas, para mejorar las prácticas de control dentro de la administración aduanera.
2. Describir el plan estratégico del Servicio Nacional de Aduanas; así como también los objetivos estratégicos de la Aduana Central, su historia y los aspectos legales que rigen el control aduanero para el caso del proceso de supervisión de descargas de las unidades de transporte en los depósitos aduaneros.
3. Analizar el proceso de selección de descargas realizado en la Sección de Depósito y los criterios de riesgo que aplican para seleccionar las descargas que requieren

supervisión aduanera en los depositarios aduaneros, con el fin de determinar los puntos que se deben mejorar, según lo establecido por la Organización Mundial de Aduanas.

4. Generar una propuesta de mejora basada en el marco de gestión de riesgo aduanero de la Organización Mundial de Aduanas, para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central.

#### **IV. Metodología:**

La siguiente investigación presenta un enfoque cualitativo, ya que según lo indican Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2014), una investigación con este enfoque: “pretende describir, comprender y analizar los fenómenos a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (p. 40). También, es una investigación abierta y flexible que se construye con la información obtenida por medio de los trabajos de campo, así como también mucha de la información requerida para el desarrollo son textos y no información numérica. Por último, la recolección de los datos estuvo orientada a proveer un mayor entendimiento del desarrollo del proceso; en este caso, los datos que se requiere analizar se generan diariamente en la Sección de Depósito, del Departamento Técnico, de la Aduana Central y el sistema aduanero denominado Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), para obtener la cantidad ingresos registrada de manera periódica en cada uno de los depositarios, la cantidad de descargas que son supervisadas mensualmente por los funcionarios aduaneros, la cantidad de hallazgos realizados cada mes en el proceso de descargas supervisadas, y la cantidad de importadores que realizan operaciones en la Aduana Central. Esta información se obtuvo mediante la recopilación de datos conservados en las bases de datos en la Sección de Depósito, luego, se brindó un tratamiento a los datos obtenidos para facilitar su análisis, para ello se emplearon herramientas como Excel, pues facilitan la visualización de datos y aplican correlaciones, con el objetivo de obtener resultados.

Una vez analizados los datos, se combinó la investigación con técnicas como la investigación descriptiva, Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2014), citando a Dankhe, mencionan lo siguiente: “que los estudios descriptivos son aquellos que buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (p. 37). Se requiere analizar el comportamiento de los importadores en el contexto de las operaciones aduaneras, así como la descripción de los elementos que son catalogados como riesgosos durante la operación, para brindar una propuesta de mejora basada en la gestión de riesgo aduanero.

Se identificaron dos proyectos finales de graduación en la biblioteca de trabajos finales de la Universidad de Costa Rica, uno bajo la modalidad de seminario de graduación, con el tema *Propuesta de perfiles de riesgo para la fiscalización y control de mercancías importados con trato preferencial de Centroamérica, Estados Unidos y México*, de Carolina María Zúñiga Solano, Adrián Antonio Pérez Edwards y Juan Gabriel Godínez Chacón, presentada en el 2011.

Dentro de la Aduana Central, específicamente en la Sección de Depósito no se ha creado ninguna documentación sobre temas de gestión de riesgo en el proceso de descargas con supervisión en los depositarios aduaneros. Basado en lo anterior, se puede decir que esta investigación es de carácter exploratorio, pues se requiere buscar información que se obtiene con trabajo de campo, como la información recopilada entre los funcionarios encargados de supervisar las descargas, por medio de grupos consultivos, entrevistas a funcionarios de la Dirección de Gestión de Riesgo, y entrevistas a expertos en materia de riesgo.

### **Fuentes de información**

Para elaborar esta investigación, se recurrió al uso de fuentes primarias, tales como las bases de datos registradas en la Sección de Depósito de la Aduana Central; y también de fuentes secundarias, que son emitidas por organismos internacionales, como la OMA y la OMC, e incluso de fuentes de uso público emitidas por dependencias del Servicio Nacional de Aduanas.

## **1. Bases de datos:**

Para esta investigación, una de las fuentes de información son los registros de los ingresos de contenedores a depositarios aduaneros que se respaldan en la Sección de Depósito de la Aduana Central, pues cada uno de los depositarios tiene la obligación de reportar a la Aduana, por medio de correo electrónico, los ingresos de las unidades de transporte a las instalaciones del depositario. Utilizando la herramienta Excel se lleva el registro de esta información; sin embargo, hasta el momento solamente se tiene la información registrada, pero no se le ha brindado un tratamiento adecuado para su correspondiente análisis. De igual manera, se registran los hallazgos mensuales obtenidos durante el proceso de supervisión de descarga, se registran datos como importador, tipo de hallazgo, depositario aduanero, código, funcionario responsable, tipo de mercancía, entre otros. Como se puede evidenciar, las fuentes de información son fuentes primarias.

## **2. Fuentes documentales:**

Se debe estudiar, en primera instancia, la teoría relacionada con el desarrollo de una propuesta de mejora; esto para estructurar las recomendaciones derivadas del objetivo específico número cuatro. Asimismo, es preciso estudiar y analizar las recomendaciones que brinda la OMA por medio de instrumentos como el *Marco de Normas SAFE* (2012); el *Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen I y II; el *Convenio de Kyoto Revisado*, entre otros textos de interés relacionados con la gestión de riesgo en las aduanas que se han desarrollado con el objetivo de establecer un control aduanero selectivo basado en el análisis de la información, que contribuya a la facilitación del comercio.

## **3. Entrevistas:**

Para lograr obtener un mejor conocimiento acerca del tema gestión de riesgo, se realizaron entrevistas a los profesionales en materia de riesgo dentro del Servicio Nacional de Aduanas.

#### 4. Grupos consultivos:

Fue importante realizar grupos consultivos con los funcionarios encargados de supervisar las descargas en los depositarios aduaneros, dada su experiencia obtenida en el campo, e identificar en conjunto los elementos de riesgo que se presentan en la operación.

### V. Marco Conceptual

Para el desarrollo del trabajo es indispensable conocer determinados conceptos a fin comprender de mejor manera el desarrollo de este. Los conceptos requeridos fueron extraídos de la Ley General de Aduanas y su Reglamento, así como del *Convenio de Kyoto Revisado* y el *Compendio sobre la de Gestión de Riesgos* elaborado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA); y se presentan seguidamente.

**Artículo 11°- Dirección General de Aduanas:** La Dirección General de Aduanas es el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera. En el uso de esta competencia, le corresponde la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley y las demás disposiciones del ramo le conceden al Servicio Nacional de Aduanas; la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras y la decisión de las impugnaciones interpuestas ante ella por los administrados. Asimismo, la Dirección coordinará y fiscalizará la actividad de las aduanas y dependencias a su cargo, para asegurar la aplicación correcta y uniforme del régimen jurídico aduanero, acorde con sus fines y los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas, mediante la emisión de directrices y normas generales de interpretación, dentro de los límites de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes (Ley N.º 7557, 1995, p. 6).

**Artículo 8°- Servicio Nacional de Aduanas:** Órgano de control del comercio exterior y de la Administración Tributaria; dependerá del Ministerio de Hacienda y tendrá a su cargo la aplicación de la legislación aduanera. El Servicio estará

constituido por la Dirección General de Aduanas, las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros; dispondrá de personal con rango profesional y con experiencia en el área aduanera y/o de comercio exterior, pertinentes conforme a los acuerdos, convenios y tratados internacionales vigentes (Ley N.º 7557, 1995, p. 4).

Dentro de la organización del Servicio Nacional de Aduanas se encuentran las aduanas de Costa Rica. En la Ley N.º 7557 (1995), se define *aduana* en el artículo 13 como sigue:

La aduana es la unidad técnico-administrativa encargada de las gestiones aduaneras y del control de las entradas, la permanencia y la salida de las mercancías objeto del comercio internacional, así como de la coordinación de la actividad aduanera con otras autoridades gubernamentales ligadas al ámbito de su competencia, que se desarrollen en su zona de competencia territorial o funcional (Ley N.º 7557, 1995, p. 7).

La Aduana se encuentra conformada por dos departamentos: el Departamento Técnico y el Departamento Normativo; en este caso, el desarrollo de la práctica se llevó a cabo en el Departamento Técnico, específicamente en la Sección de Depósito, la cual tiene a su cargo aplicar controles aduaneros a los depositarios bajo su jurisdicción. Es importante comprender que, para efectos del desarrollo de este trabajo, por depósito aduanero –según la legislación aduanera de Costa Rica– se comprende lo siguiente:

**Artículo 46° - Depositario Aduanero:**

Los depositarios aduaneros son las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, auxiliares de la función pública aduanera que, autorizadas mediante concesión, por la Dirección General de Aduanas, custodian y conservan temporalmente, con suspensión del pago de tributos, mercancías objeto de comercio exterior, bajo la supervisión y el control de la autoridad aduanera (Ley N.º 7557, 1995, p. 27).

## **Artículo 22° - Control aduanero:**

El control aduanero es el ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas para el análisis, la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos y las demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional, así como de la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior (Ley N.º 7557, 1995, p. 11).

Como se observa, el control aduanero es una de las funciones más relevantes del ejercicio de la función aduanera; el control se ejerce ante los riesgos que se pueden presentar en las operaciones de comercio exterior, y según el *Convenio de Kyoto Revisado* (2006), se establecen los siguientes conceptos relacionados con la gestión de riesgos:

**Riesgo:** “La probabilidad de que no se cumpla con las leyes aduaneras” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 8). Para controlar el riesgo, según el documento *Convenio de Kyoto Revisado* (2006) se debe de realizar como primera etapa la identificación de los riesgos para conocer cuales riesgos pueden afectar los procesos, una vez que se tengan claramente indentificados, se debe de proceder con su análisis , que se conceptualiza de la siguiente manera:

**Análisis de riesgo:** “El uso sistemático de la información disponible para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 8).

Como otra etapa del proeso de gestión de riesgos se define lo siguiente:

**Evaluación de riesgos:** “Definición sistemática de las prioridades en materia de gestión de riesgos, basada en el grado de riesgo, especialmente en función de las normas y de los niveles de riesgo preestablecidos” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 8).

Toda aduana debe de tener muy claro cuales son los indicadores de riesgo que son utilizados para seleccionar las descargas, ya que permiten que durante el monitoreo de Declaraciones Aduaneras de Tránsito se pueden indentificar estos elementos dentro de todos los datos que se han transmitido, de manera clara y fácil, debido a que la selección requiere ser rápida para

disminuir los tiempos en los controles aduaneros. Se entiende por indicadores de riesgo lo siguiente:

**Indicadores de riesgo:** “criterios específicos que, en su conjunto, se emplean como una práctica herramienta para seleccionar y detectar movimientos que probablemente no cumplirían con la legislación aduanera” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 8).

Uno de los conceptos más importantes durante el desarrollo de la práctica es definir de que se trata la gestión de riesgos, debido a que la propuesta de mejora se basa en la implementación de la gestión de riesgos en la Sección de Depósito.

**Gestión de riesgo:** “La aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que presentan un riesgo” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 8).

Como se logra comprender gestionar el riesgo es hacer uso de una serie de herramientas y prácticas que permitan estructurar la información para ser interpretada y que puede generar un valor agregado en el proceso de selección de descargas, siendo la aduana una organización que recibe gran cantidad de información constantemente de diversas fuentes, tiene la responsabilidad de gestionar el riesgo fundamentada en prácticas como las que brinda la Organización Mundial de Aduanas.

**Organización Mundial de Aduanas:** “Organización intergubernamental centrada en asuntos aduaneros, cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas, contribuyendo al bienestar económico y a la protección social de sus Miembros, favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible” (Gobierno de Chile, s.f., párr. 1).

Desde la OMA se han desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la gestión de riesgos de las administraciones aduaneras de sus países miembros, con el objetivo de que las actividades de control se realicen de manera proporcional al riesgo que representan los ingresos. Seguidamente se muestra el concepto de control inmediato, el cual es ejercido durante un proceso de supervisión de descarga en los depositarios aduaneros.

**Control inmediato:** Según la Ley General de Aduanas, en su artículo 23, se entiende por control inmediato lo siguiente: “Aquel que es ejercido sobre las mercancías desde su ingreso

en el territorio aduanero o desde que se presenta para su salida, hasta que se autorice su levante (Ley N.º 7557, 1995, p. 11).

Ingresado las mercancías al régimen de Depósito Aduanero estas se encuentran sujetas a control inmediato por parte de la aduana, pero no se puede pasar por alto que también el control se debe de enfocar en los envíos que representan un alto riesgo, ya que para aquellas mercancías que se encuentra catalogadas como bajo riesgo se debe de promover la facilitación del comercio con el objetivo de buscar siempre que las transacciones comerciales se realicen de forma segura, eficiente y eficaz.

**Facilitación del comercio:** Según lo plasmado en el *Marco de Normas SAFE* (2018), se entiende por facilitación del comercio “la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación con el objetivo de disminuir el tiempo de despacho de las mercancías y contribuir a disminuir los costos económicos de la logística de las mercancías” (*Marco de Normas SAFE*, 2018, p. 8).

Las aduanas modernas deben de velar por que cada una de las actividades que realicen, se enfoquen en la facilitación del comercio, lo que brinda una visión de administración aduanera mucho más comprometida con el desarrollo económico del país, no solo se trata de la implementación de tecnología en los proceso de supervisión, también se puede buscar realizar una selección de mercancías para supervisar, basada en una gestión de riesgo metódica que permita basar las decisiones en la mejor información posible, por lo cual es parte de promover la facilitación, incorporar en análisis de la información según los instructivos de la OMA.

**Análisis de la información:** Según las Directrices de Análisis elaboradas por la OMA, se menciona lo siguiente:

El Análisis es el proceso mediante el cual la información es evaluada, integrada e interpretada. Es el proceso mediante el cual la información se transforma en inteligencia y sirve para guiar la toma de decisiones o el accionar. El analista contextualiza la información para crear inteligencia que guíe el accionar con respecto a las amenazas. De este modo, el análisis crea conocimiento (*Directriz de Análisis*, s.f., p. 3).

## Capítulo I

### **Conocer la teoría relacionada con la gestión de riesgo en el contexto aduanero, desarrollada dentro del marco de la Organización Mundial de Aduanas para mejorar las prácticas de control dentro de la administración aduanera**

En el primer capítulo de este trabajo se explica qué es la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y algunos elementos relacionados con la organización para comprender mejor su funcionamiento, así como sus principales objetivos como ente facilitador del comercio exterior y de la implementación de buenas prácticas en la administración aduanera de sus países miembros. También, se analiza el *Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, desarrollados por la Organización Mundial de Aduanas para los funcionarios de las administraciones aduaneras con el fin de mejorar el control aduanero de mercancías, específicamente en el tema de gestión de riesgos. Costa Rica, como país miembro, debe adoptar estas directrices dentro de sus políticas de trabajo en el Servicio Nacional de Aduanas, para lograr un efectivo control de ingreso de mercancías al territorio costarricense.

La Organización Mundial de Aduanas tiene sus orígenes en el año 1947, después de la Segunda Guerra Mundial, debido a las consecuencias económicas que dicha guerra generó para muchos países europeos. En 1947, entonces, surge la iniciativa de crear un Comité de cooperación económica europea, y se establece un grupo de estudio para examinar las rutas a fin de crear una o más uniones aduaneras bajo los criterios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (Chile Aduanas, s.f., párr.6).

Según la reseña histórica de la Organización Mundial de Aduanas, en el año 1948 se consolidan dos comités: uno de carácter económico y otro de carácter aduanero, y el comité aduanero es el antecedente del Consejo para la Cooperación Aduanera (CCA). Este Consejo nace en 1950 en Bruselas, Bélgica. En 1994, el Consejo para la Cooperación Aduanera adoptó el nombre informal de “Organización Mundial Aduanera, a fin de dar una indicación clara de la naturaleza y estatus mundial de la Organización” (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, s.f., párr. 2). En un principio, la Organización Mundial de Aduanas se estableció

con una membresía de trece países europeos. Actualmente, el número de sus miembros es de ciento setenta y seis.

La OMA es una organización que agrupa muchos países a nivel internacional, con el objetivo de promover mejores prácticas en los procesos aduaneros realizados en las aduanas a nivel mundial; la organización vela por el desarrollo económico de los países, por la competitividad y por la facilitación del comercio. En la página web de la OMA se define la misión de la organización: “La Organización Mundial de Aduanas desarrolla normas internacionales, fomenta la cooperación y crea capacidad para facilitar el comercio legítimo, asegurar una recaudación justa de ingresos y proteger a la sociedad, proporcionando liderazgo, orientación y apoyo a las administraciones de aduanas” (Organización Mundial de Aduanas, s.f. párr. 2).

“El objetivo estratégico de la Organización Mundial de Aduanas es brindar apoyo técnico a cada una de las aduanas de sus países miembros en diferentes temas del ámbito aduanero, así como también fortalecer el liderazgo en las administraciones aduaneras” (*Strategic Plan 2019-2020*, 2019, p. 3).

Como se puede entender del objetivo planteado anteriormente, la OMA es una organización internacional que busca promover la mejora continua por medio de capacitación, cooperación entre aduanas, implementación de tecnologías no intrusivas para el control aduanero, plataformas para el control de riesgo y análisis de incautaciones entre sus países miembros, a fin de brindarles instrumentos que puedan aplicar en las diferentes operaciones realizadas en las aduanas, facilitar el comercio y realizar los controles de una manera más eficiente y transparente.

Se puede inferir que la gestión de riesgo en las aduanas es desarrollada para mejorar el control y así resguardar la salud pública y el medio ambiente. No se puede dejar de lado la recaudación de impuestos, que es de suma importancia para la gestión de los recursos de un país como Costa Rica.

Un objetivo importante de resaltar es el fortalecimiento de las capacidades, pues la OMA ha realizado importantes esfuerzos para fomentar programas de modernización de las aduanas a fin de que se pueda mejorar el rendimiento de las operaciones relacionadas con

el comercio exterior. Los compendios afines a la gestión de riesgo aduanero, los cuales se abordarán más adelante, son una muestra de dicho trabajo. Desde de la OMA se generan acuerdos entre países que brindan mecanismos para contribuir a una recaudación aduanera eficaz, justa y eficiente, tomando en cuenta que la aduana moderna ejerce controles simplificados que facilitan las transacciones comerciales y así impulsan la economía de los países; sin embargo, no se puede obviar que es responsabilidad de las aduanas garantizar controles que velen por la seguridad pública y ambiental, para lo cual debe existir un equilibrio propiciador de una aduana eficaz y eficiente; así como moderna.

Costa Rica es miembro de la OMA desde el año 2007, y, por lo tanto, ha suscrito diferentes compromisos en materia aduanera para mejorar prácticas dentro de las aduanas del país; es deber tanto del Ministerio de Comercio Exterior como del Ministerio de Hacienda ejecutar acciones para ajustarse a lo emitido por la OMA y, de este modo, fortalecer la administración aduanera en sus distintas áreas.

Como se mencionó antes, se deben analizar los instrumentos generados por la OMA que se relacionan directamente con la gestión de riesgo en las aduanas, pues este es el tema de interés de la investigación.

Uno de los convenios establecidos por la OMA que declara la gestión de riesgo en las aduanas como una de las técnicas modernas de aplicar controles aduaneros adecuados es el *Convenio de Kyoto Revisado* (CKR), que entró en vigor en el año 2006, un convenio cuyo fin es establecer mejores prácticas de control aduanero.

El *Convenio de Kyoto* establece una serie de directivas que toda administración aduanera debe aplicar, y una de estas se encuentra enfocada en implementar la gestión de riesgo en las aduanas, mencionando esto como un elemento clave para la administración de una aduana moderna.

El reto de las administraciones aduaneras consiste en implementar controles aduaneros que no se conviertan en obstáculos del comercio; lo anterior, sin duda alguna, representa un gran trabajo para las aduanas debido a la dinámica de comercio exterior, que cada día cuenta con una serie de elementos novedosos: la tecnología en el transporte de mercancías, la digitalización de los trámites aduaneros, los acuerdos comerciales, entre otros.

Estos elementos han provocado que las aduanas tengan que adaptar sus políticas de trabajo a la nueva era del comercio exterior, de lo contrario, la economía del país sufriría un impacto negativo.

Para el desarrollo del primer capítulo se explicarán tres importantes documentos que surgieron por medio de la Organización Mundial de Aduanas para efectos de la implementación de la gestión de riesgo aduanero y la aplicación de la inteligencia aduanera.

### **1. *Convenio de Kyoto Revisado (CKR, 2006)***

El *Convenio de Kyoto Revisado* (CKR) se considera el principal convenio de facilitación del comercio aduanero. Fue elaborado por la Organización Mundial de Aduanas y entró en vigor el 3 de febrero del 2006. El *Convenio de Kyoto Revisado* tiene como objetivo facilitar y armonizar el comercio internacional, principalmente mejorar las prácticas aduaneras entre los países que suscriben el acuerdo.

En el capítulo 6, relacionado con el control aduanero, el documento expone la importancia de la implementación de la gestión de riesgo para identificar los sectores de mayor riesgo, pues las aduanas no tienen ni los recursos económicos ni humanos para ejercer control sobre la totalidad de las mercancías que ingresan, lo que lleva a que la administración enfoque sus esfuerzos en desarrollar e implementar programas automatizados para la gestión de riesgo, que permitan manipular gran cantidad de datos y almacenar información de importancia, que es transmitida cada día en las operaciones aduaneras, lo que conlleva al uso del sistema TICA para seleccionar de manera aleatoria y selectiva aquellas mercancías que se consideren de riesgo y deban ser supervisadas por la autoridad aduanera. El Convenio desarrolla un marco jurídico y una herramienta para la implementación de políticas en la administración pública que tengan como prioridad la gestión de riesgo.

El Convenio define riesgo de la siguiente manera: “Como la probabilidad de que no cumplan con las leyes aduaneras” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 7). Este concepto debe estar muy claro durante el desarrollo del trabajo, ya que cuando se mencione la palabra riesgo, esta se relacionará con la gestión aduanera, la cual busca instaurar la gestión

de riesgo en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios aduaneros fiscales.

Antes de introducirse en el ámbito de la gestión de riesgo, es importante reafirmar el concepto de control aduanero. Según el *Convenio Kyoto Revisado*, este son las “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana” (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 6). Una de las principales funciones de las aduanas del país es aplicar los controles de riesgos en las operaciones aduaneras realizadas diariamente en territorio nacional.

El control aduanero es la forma en que las administraciones aduaneras velan por el correcto cumplimiento de la legislación aduanera durante los procesos de importación y exportaciones; es por esa razón que los funcionarios aduaneros son responsables de una adecuada aplicación de esta ley y de su interpretación. El control aduanero requiere ser eficiente, pues el comercio exterior representa un eje fundamental del desarrollo económico de un país, y la facilitación del comercio promueve una economía creciente. Con el propósito de lograr eficiencia y efectividad entre el control aduanero y la facilitación, se necesita implementar la gestión de riesgo en cada proceso. Según el *Convenio de Kyoto Revisado*, la gestión de riesgo promueve los siguientes beneficios:

1. Enfocar los controles aduaneros en las áreas de alto riesgo y, por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles, ya que la aduana cuenta con limitado recurso humano y pocas herramientas tecnológicas para el control aduanero de mercancías.
2. Detectar con mayor facilidad las infracciones y las situaciones irregulares durante una operación de comercio exterior, debido a que se tienen identificados los riesgos y la forma en que se deben gestionar en caso de materializarse.
3. Ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumplen con la ley, también, acelerar la circulación de mercancías y personas. Sin duda alguna, no se puede obstaculizar el comercio. (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 15).

De lo anterior, el *Convenio de Kyoto* ha considerado el alcance de los controles que aseguran el cumplimiento de las leyes y los reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana; los controles aduaneros deberían ser proporcional al nivel de riesgo

evaluado, y esta es una de las premisas principales en las que se fundamenta el desarrollo de este trabajo.

La gestión de riesgo es un proceso integrado por varias etapas. Según lo establecido en el CKR (2006), estas son:

### **1. Definición del contexto:**

En esta etapa se debe definir el ambiente o entorno donde se quieren identificar los riesgos, seguidamente se requiere identificar los sectores de riesgo que se pueden presentar. Cuando se habla del contexto es importante tener claro cuáles son los objetivos de la Aduana respecto al ejercicio del control aduanero, específicamente en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera. Debido a lo anterior, en los siguientes capítulos se van a detallar estos objetivos, para elaborar la propuesta de mejora en el proceso aduanero mencionado. El nivel de riesgo se determina en el contexto de prioridades, delimitado por los objetivos que desean cumplir las administraciones aduaneras, por ejemplo, la prioridad puede ser la recaudación de derechos e impuestos, la verificación de la aplicación de prohibiciones y restricciones u otra área específica que hubiera sido definida, por ello, el contexto lo define cada administración aduanera según sus prioridades en cada área de control.

### **2. Identificación de los riesgos:**

Se debe identificar cuáles son los riesgos que probablemente se puedan presentar, además, por qué y cómo pueden surgir estos; como base para un análisis posterior. Este paso requiere una detallada descripción del proceso de control actual, el cual deberá incluir: participantes; clientes; partes interesadas; fortalezas y debilidades; dónde, cuándo y cómo es probable que ocurra un riesgo y a causa de quién; cuáles son las amenazas y su impacto en el caso de infracción; y por qué surgen oportunidades para cometer fraude.

### **3. Análisis de riesgo:**

Determinar los controles y analizar los riesgos con respecto a su probabilidad y consecuencia. El análisis debería considerar: la probabilidad de que un hecho ocurra, sus probables consecuencias y la magnitud de estas. Al combinar estos elementos se obtiene 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.

### **4. Evaluación y priorización de riesgos:**

Una vez analizados los riesgos, sigue determinar qué tan frecuentes son y las consecuencias que pueden acarrear. La prioridad otorgada a los riesgos va a depender en gran medida de los objetivos que tenga la organización. Priorizar se refiere a determinar si un riesgo representa un alto riesgo, medio riesgo o bajo riesgo. Se pueden utilizar herramientas, como la matriz, según criterios previamente establecidos. Esto es importante dado que la Aduana dispone de poco recurso humano para controlar los riesgos, en consecuencia, debe enfocar su personal en aquello que representa un mayor riesgo. Es relevante tener en cuenta que los riesgos necesitan ser evaluados continuamente, pues estos pueden cambiar.

### **5. Manejo de riesgos:**

Uno de los puntos más fundamentales en este proceso es el manejo de los riesgos, debido a que, si bien durante las etapas previas se identifican los riesgos, no significa que todos estos deban ser priorizados, en tanto algunos no representan un impacto significativo a los objetivos planteados; y, por ende, al control aduanero. Por otro lado, gestionar el control de algunos riesgos representa un costo muy elevado para la administración aduanera e implica recursos con los cuales no se cuentan; por la circunstancia anterior, se debe elaborar una estrategia para precisar cuáles riesgos se van gestionar y de qué manera.

## **6. Supervisión y revisión – Medición del cumplimiento de la ley**

Una vez implementado el plan de manejo de riesgos, es indispensable supervisar la aplicación de este en el proceso para evaluar los resultados que se generen y determinar la eficacia y rentabilidad del plan. El comercio exterior es dinámico, las transacciones comerciales cada día presentan innovación y los riesgos que se detectan en cada uno de los procesos pueden variar de un día a otro, o bien, un riesgo que no se encontraba dentro de los prioritarios puede adquirir importancia en un determinado tiempo. La gestión de riesgos, para ser efectiva dentro de las aduanas, requiere tener un esquema de revisión y supervisión de manera periódica. Evaluar la implementación de la gestión de riesgo permite la mejora continua en los procesos aduaneros. La evaluación se elabora mediante del análisis de datos obtenidos, preparando tablas y gráficos que permitan visualizar los resultados a los mandos superiores para la toma de decisiones.

## **7. Documentación**

Por último –pero no menos importante–, todos los pasos que se plantearon anteriormente deben quedar documentados, es uno de los mayores beneficios de la gestión de riesgo: mantener la documentación del proceso, para tener un recurso y una herramienta de trabajo dentro de la organización que respalden y fundamenten los controles aplicados, ya que las actuaciones de un funcionario aduanero necesitan ser guiadas y fundamentadas por la gestión de riesgo, aplicando los controles de manera razonable. A fin de lograr esto, dentro de la organización es imperativo contar con la documentación que respalde al funcionario aduanero, pues con el registro de riesgos y su respectivo análisis se elaboran los criterios de selección de riesgos que permiten conocer por qué se realizan determinados controles a determinados operadores del comercio exterior.

Las etapas anteriores representan una guía para las administraciones aduaneras, de cada uno de los elementos que se deben considerar en el proceso de gestión de riesgo. El *Convenio de Kyoto Revisado* (2006) también desarrolla tres categorías para los diferentes tipos de gestión de riesgo, las cuales se detallan a continuación:

- 1. 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.

**2.Gestión de riesgo operacional:** Consiste en la determinación del nivel de control necesario a los efectos de 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 “guardia” que verifica cada movimiento, y verifica solamente los movimientos seleccionados que presentan mayores riesgos.

**3.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 (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 12).

Considerando la existencia de tres tipos de gestión de riesgo, se puede comprender que la aplicación de cada una de estos depende de la complejidad del área donde se desea aplicar. Una gestión de riesgo estratégica requiere de un mayor análisis que una gestión de riesgo táctica, la cual es más inmediata; si bien en todas las aduanas se debería implementar una gestión de riesgo estratégica que permita mayor análisis de datos, la gestión de riesgo táctica también es parte de los procesos diarios –tomando en consideración, asimismo, la experiencia de cada funcionario– y brinda herramientas rápidas para actuar ante diversas situaciones en el acontecer de los procesos logísticos de aduanas.

El *Convenio de Kyto Revisado* también hace hincapié en la importancia del uso de tecnologías de la información para establecer un modelo de gestión de riesgo eficaz, indicando lo siguiente:

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 (*Convenio de Kyoto Revisado*, 2006, p. 19).

El *Convenio de Kyoto* es un instrumento internacional que marca una nueva visión del control aduanero en las administraciones aduaneras, al mostrar que el control requiere estar centrado en aquellos sectores de mayor riesgo, proponiendo, por medio de la implementación de la gestión de riesgo, una mejora en los procesos con el fin de brindar mayores facilidades en las transacciones de mercancías, un comercio con mayor fluidez, y una mayor eficiencia en las aduanas. Además, brinda el marco jurídico para que se implementen las nuevas disposiciones en aduanas, con el propósito de lograr la armonización de procedimientos aduaneros en los diferentes regímenes. Debido a lo anterior, en el desarrollo de la práctica dirigida, se considera una de las herramientas más importantes para lograr implementar una gestión de riesgo en las aduanas.

## **2. *Compendio sobre la Gestión de Riesgos de la Organización Mundial de Aduanas, Volumen I y II***

Para mantener un adecuado control de la gestión de riesgos dentro de las administraciones aduaneras, la OMA desarrolla una importante herramienta con el objetivo de facilitar a las aduanas y a sus funcionarios una guía para la implementación de la gestión de riesgos, lo cual promueve una cultura organizacional enfocada en gestionar los riesgos y, sobre todo, en mantener documentación del proceso; estas pautas se establecen en el *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* (Volumen I y II), los cuales involucran una serie de documentos que plasman los riesgos generales según los medios de transporte (aéreo, marítimo y terrestre), y para las diferentes etapas del proceso de arribo de las mercancías al

territorio (pre-arribo, fase de arribo, post-arribo), también, cuenta con directrices de análisis de la información y los datos, así como sobre estrategias de inteligencia aduanera.

La información mencionada se suministra principalmente a funcionarios públicos, para tengan herramientas de apoyo en sus labores diarias; pero no es difundida al público en general, para mantener su efectividad en los procesos de control de ingreso de mercancías. Sin embargo, a la fecha, muchos funcionarios desconocen las herramientas que brinda esta importante organización, por lo cual, si no son objeto de estudio y análisis, no pueden ser de utilidad a la gestión aduanera. *El Marco de Normas SAFE* (OMA, 2015) describe de manera muy concisa la relación entre los documentos del *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* – en sus dos volúmenes–, mencionando lo siguiente:

El Compendio se compone de dos volúmenes distintos, pero interrelacionados. El Volumen 1 aborda los aspectos organizacionales de la gestión de riesgos. Describe los diferentes elementos constitutivos de un marco de gestión de riesgos organizacional. Se aborda también en este Volumen, la integración de la gestión de riesgos como cultura de la organización y el fortalecimiento de capacidades en etapas progresivas. El Volumen 2 aborda la gestión de riesgos operacional. Incluye documentación “sensible en materia de lucha contra el fraude”, reservada sólo a la Aduana, incluyendo numerosas guías prácticas y modelos de evaluación de riesgos en relación con el movimiento de mercancías, de personas y de medios de transporte, así como con los Operadores Económicos Autorizados y otros actores del comercio internacional. Los temas que se abordan en el Volumen 2 pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: evaluación de riesgos, definición de perfiles y selección; indicadores de riesgos; análisis; información e inteligencia (*Marco de Normas SAFE*, 2015, p. 20).

En la siguiente sección se va a presentar otra de las herramientas elaboradas por la Organización Mundial de Aduanas para gestionar el riesgo en los procesos aduaneros. El *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* se elaborará con el objetivo de combatir la defraudación fiscal y también de lograr distribuir el recurso humano de las aduanas de manera tal que se puedan ejecutar **controles** efectivos, a fin de identificar aquellas mercancías que son susceptibles al contrabando. Mediante la gestión de riesgo se buscan una serie de

beneficios para la gestión aduanera; uno de los más relevantes es que funcione como una herramienta para la toma de decisiones dentro de la organización. En el documento *Compendio sobre la Gestión de Riesgos Volumen II*, se menciona lo siguiente:

Esta técnica se utiliza para mejorar la selección y la selectividad, y así dirigir los esfuerzos de la lucha contra el fraude hacia aquellos ámbitos en los que se puedan obtener mejores resultados. La ventaja de la evaluación de riesgos es que ayuda a los responsables aduaneros a decidir cómo afectar los recursos limitados. defraudación fiscal (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos, Volumen II, 2015, p. 30*).

El *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* es la columna vertebral de la presente investigación, pues es el documento que ayuda a todo el personal aduanero a prever riesgos, identificar posibles acciones para prevenir que ocurran riesgos altos y reducir el impacto de los riesgos altos en caso de presentarse; además, explica cuáles deben ser los principales elementos por considerar en la aplicación de la gestión de riesgo y brinda una guía del proceso de gestión de riesgo. Sin duda alguna, es de las mejores herramientas que ha desarrollado la OMA para las aduanas.

Cuando nos referimos a la gestión de riesgo es necesario iniciar explicando qué tipo de información se requiere como base para el proceso. Es importante tomar en cuenta que al ser la Aduana la unidad técnico-administrativa encargada de aplicar los controles de ingreso y salida de las mercancías, se recibe gran cantidad de información diariamente, transmitida por los depositarios aduaneros; en este sentido, se debe tener claro qué tipo de información interesa para alimentar la gestión de riesgo. Seguidamente se brindan, de manera general, algunos ejemplos de fuentes de información importantes:

- Información de incautaciones.
- Informes estratégicos, tácticos y operativos de otras administraciones aduaneras.
- Elementos de inteligencia de análisis de datos.
- Intercambio de información con las demás administraciones aduaneras.
- Alerta sobre un riesgo proveniente de otro funcionario de aduanas u otros servicios de represión.

- Cooperación con otras personas que tengan conocimiento en el sector de aduanas, por ejemplo: agentes de aduanas, importadores, transportistas, consolidadores de carga.
- Bases de datos de aduanas nacionales disponibles.
- Observaciones y alertas.

La información que recibe la Aduana diariamente es mucha, y se puede considerar la materia prima para hacer gestión de riesgo. Es de suma importancia estructurarla y analizarla de la manera adecuada, para el apropiado funcionamiento y la toma de decisiones. La información sin ser analizada de poco funciona, pero también se debe tener presente que son muchas las herramientas y las técnicas de análisis que existen para llevar la tarea a cabo, por lo cual, seguidamente, se van a describir cada una de las etapas del proceso que propone la Organización Mundial de Aduanas para una correcta gestión de riesgos.

### **1. Identificación de riesgos:**

La identificación de riesgos es la primera etapa del proceso de evaluación de riesgos, según el *Compendio de Gestión de Riesgos* (Volumen II), elaborado por la Organización Mundial de Aduanas. En primera instancia, se requiere saber cuáles son los riesgos que pueden hacer vulnerable el proceso objeto de estudio, en este caso, es fundamental visualizar los riesgos que se pueden presentar incluso a futuro. Por ejemplo, en el caso de supervisión de descargas, los funcionarios que se han desempeñado en esta labor durante mucho tiempo conocen e identifican una serie de riesgos en el proceso diferentes a los riesgos que pueden percibir los funcionarios a quienes corresponde seleccionar las descargas que requieren supervisión y no ejercen labores de supervisión fuera de la aduana, por lo cual, es de suma importancia evaluar periódicamente los riesgos para identificar la existencia de nuevos y descartar otros.

En el compendio se establece una serie de acciones indispensables de realizar para lograr identificar los riesgos de manera adecuada, las cuales se describen a continuación:

- Describir el sistema actual de control.
- Realizar un diagrama indicando todas las etapas del proceso de control.
- Identificar los controles que tiene el sistema actualmente.
- Describir cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema.

- Determinar dónde y cuándo puede aparecer el riesgo y qué se le puede atribuir.
- Determinar por qué motivo se puede frustrar el control.
- Clasificar los riesgos con base en la posibilidad de controlarse o no (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 6).

Cada uno de los puntos anteriores debe ser analizado detenidamente, pues constituyen una guía para identificar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el proceso, así como para documentar toda la información que se genere a raíz del estudio.

## **2. Análisis de riesgos:**

El análisis de riesgos consiste en determinar las consecuencias de los riesgos identificados y la probabilidad de que estos se produzcan en el proceso. Esta sección complementa y enriquece la etapa anterior debido a que constituye un análisis más amplio, al tomar en cuenta qué tipo de consecuencias se pueden presentar, y si un riesgo es aceptable.

Según la teoría desarrollada por la OMA, los riesgos pueden clasificarse en altos, medios y bajos, dependiendo de los factores analizados, como, por ejemplo, la probabilidad de que suceda una acción determinada. Este aspecto es importante para la administración aduanera costarricense, pues el recurso humano es limitado, siendo de este modo, es necesario optimizar los recursos, pues se puede presentar un caso con una alta probabilidad de que suceda un riesgo, con consecuencias mayores. De la misma forma, se puede presentar un riesgo con un impacto muy alto, pero la probabilidad de que suceda es baja, por lo cual el análisis de riesgo adquiere mayor relevancia para la toma de decisiones.

Esta etapa comprende tomar en cuenta de qué forma se ha cometido una infracción, pues esto puede generar valiosa información que ayude a comprender la lógica seguida por los infractores y a detectar cuáles son los puntos débiles del sistema. Asimismo, en esta misma etapa, se requiere análisis de información, y sobre todo una base de datos de información de incautaciones de un periodo determinado, que permita hacer comparaciones y verificar las actuaciones de un operador a lo largo del tiempo, para ello se requiere que la información se registre diariamente y estructurar un formato preestablecido para su análisis, involucrando elementos de inteligencia aduanera, análisis de datos, análisis de documentos, entre otros de interés.

Con el análisis de las incautaciones se busca entrelazar todos los elementos involucrados en la incautación, y analizarlos para que a futuro se puedan asociar a actuaciones de operadores involucrados en el proceso de comercio exterior, y de este modo prevenir los riesgos y evitar que se cometan actos ilícitos.

### **3. Estimación y clasificación de los riesgos por orden de prioridad:**

Una vez identificados y analizados los riesgos, se deben clasificar para determinar a cuáles darle prioridad, y enfocar los recursos humanos y económicos en controlar estos riesgos. La OMA propone una clasificación de riesgos según tres categorías: alta, media y baja, esto a partir de determinados factores. En el Volumen I del *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* se menciona lo siguiente:

Una estrategia eficaz de gestión para el cumplimiento de la ley basada en los riesgos reconoce que las distintas categorías de clientes descriptos necesitan respuestas diferentes. Para aquellos que cumplen voluntariamente con la ley (bajo riesgo) hay que aplicar estímulos y procedimientos simplificados, para los que tratan de cumplir con la ley hay que brindarles asistencia para que logren cumplirla, para los que tratan de no cumplir la ley es necesario un cumplimiento de la ley dirigido, y para los que se oponen a cumplir con la ley hay que imponerles el cumplimiento (alto riesgo) (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen I, s.f., p. 5).

Como se ha mencionado, los riesgos se clasifican en alto, medio y bajo según el impacto que puedan causar a la sociedad y al fisco. Es necesario que la administración tenga documentada la clasificación de los riesgos, lo que permite la administración del recurso humano y que se cuente con información accesible para la toma de decisiones.

### **4. Preparación para los riesgos/Definición de perfiles:**

La preparación de un perfil de riesgo contempla todos los elementos que fueron mencionados anteriormente. En el documento *Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, se menciona lo siguiente:

El perfil de riesgo debería incluir una descripción del ámbito de riesgo, una evaluación de riesgos, las contramedidas a tomar, un balance, los resultados y una evaluación del rendimiento de las medidas que se tomaron. Se puede guardar en una

carpeta o en una computadora y debe ser consultado por los funcionarios correspondientes. (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 12).

De acuerdo con lo anterior, un perfil de riesgo es la combinación de los indicadores de riesgo que de previo se analizan para generar el perfil de riesgo, los cuales pueden implementarse de manera digital y mantenerse en carpetas que se actualicen constantemente.

Un perfil de riesgo necesita incluir los siguientes elementos:

- Describir el ámbito de aplicación.
- Una evaluación del riesgo al cual se quiere dirigir.
- Indicadores específicos, como transportistas, importadores, depositarios aduaneros, empresas.
- Los controles que se desean aplicar para controlar el riesgo.
- El periodo de aplicación del perfil de riesgo, ya que los riesgos son cambiantes (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 13).

Para construir un perfil de riesgo se deben seguir varias etapas, las cuales van a permitir facilitar la construcción de este. A continuación, se describen:

#### **4.1. Reunir los datos disponibles a partir de diversas fuentes de información:**

Se realiza luego de determinar cuáles van a ser las fuentes primarias de información, por ejemplo: informes de incautaciones; información del sector comercial; documentación, como las facturas comerciales, declaraciones aduaneras, conocimientos de embarques, entre otros.

#### **4.2. Evaluar, organizar y presentar los datos en forma de cuadro:**

La manera en que se estructuren los datos para una mejor visualización es el elemento clave, pues permite identificar patrones en los operarios logísticos, realizar comparaciones interanuales, variaciones interanuales, entre otros. Es recomendable crear una base de datos que funcione para manipular la información.

**4.3. Analizar los datos:** Para esta etapa se requiere utilizar como herramienta la Directriz de Análisis, que es parte del Compendio sobre la Gestión de Riesgos de la OMA. Según la Organización Mundial de Aduanas, por medio del análisis de datos se deben buscar elementos en común, que permitan identificar los elementos que pueden generar una alerta, como por ejemplo los siguientes datos:

- Tipo de embalaje.
- Unidades de transporte utilizadas.
- Origen de las mercancías.
- Cantidad de declaraciones aduaneras de tránsito en un determinado tiempo.
- Hallazgos reportados durante los últimos meses.
- Características de la unidad de transporte.
- Peso de la unidad de transporte.

En la *Directriz de Análisis* se menciona lo siguiente:

El análisis consiste en analizar los distintos aspectos de la información reunida con el fin de descubrir los elementos recurrentes y las relaciones. A partir del contexto y el objetivo del análisis, del análisis de la información /datos disponibles, se pueden identificar los elementos importantes como (cuando se trata de tráfico de drogas): principales itinerarios, países de origen, puertos sospechosos, países de riesgo, mercaderías fuera de temporada, medio de transporte, métodos de ocultamiento, etc. (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 20).

La *Directriz de Análisis* de la OMA establece como elemento esencial la integración de la información, y este es un elemento sumamente importante debido a que permite combinar, manipular y comparar los datos obtenidos en un formato comprensible para el analista. No se quiere iniciar con programas sofisticados y de un alto valor económico, actualmente, una de las herramientas más utilizadas en las organizaciones es Excel, que permite generar gráficos, diagramas, tablas dinámicas, entre otros elementos, para el análisis de datos. Una vez que la información se encuentra agrupada, se procede a iniciar con el análisis correspondiente, se requiere interpretar la información para la comprobación de hipótesis previamente establecidas y la realización de sugerencias a fin de tomar acciones.

Otro elemento de mucha importancia indicado en la directriz es la implementación de un analista, el cual va a presentar informes para la toma de decisiones en mandos superiores, preparar perfiles de riesgo y actualizar las bases de datos. El analista puede especializarse en el tema de riesgos aduaneros, pero sobre todo se quiere que tenga conocimientos en conceptos y técnicas analíticas, además, se menciona que los analistas deben presentar las siguientes cualidades: “Las organizaciones deberían buscar candidatos con las habilidades y atributos apropiados (curiosidad intelectual, agudeza de la percepción, pensamiento crítico, habilidades en la redacción) más que conocimiento especializado que es más fácil de inculcar” (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 4).

Un analista debe contemplar varios aspectos claves para lograr un producto satisfactorio, las indicaciones requeridas para la presentación del informe final necesitan ser claras a fin de tomar las decisiones correspondientes. Se deben explicar las necesidades y las expectativas, permitiendo trabajar al analista con una dirección clara.

Fuentes y calidad de datos: Las fuentes de datos representan la materia prima de cualquier analista para desarrollar lo que se le ha solicitado, por ende, debe tener acceso seguro y de calidad a cualquier base de datos que requiera.

Apoyo: Por último, cualquier analista requiere de apoyo para el desarrollo del trabajo, por lo tanto, necesita tener acceso a las correctas herramientas informáticas y también a todas aquellas capacitaciones que le permitan mantenerse actualizado en materia de análisis.

#### **4.4. Estructurar los datos en un cuadro:**

Se utilizan los cuadros o las tablas para lograr ordenar u organizar la información, esta se puede ordenar por fecha, por tipo de hallazgo, por importador o por transportista. La información se puede ordenar según los resultados que se desean obtener. Al respecto, el *Compendio de Gestión de Riesgos* establece:

Se reúnen los datos, se elige un tipo de cuadro, se distribuyen los datos y se ponen en el cuadro. Una recopilación eficiente ayuda al funcionario que se encarga de realizar la inteligencia o al analista a identificar la relación entre las personas y las empresas, a descubrir los hechos importantes y las actividades recurrentes, a darse

cuenta si falta información para poder conseguirla (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., p. 16).

Otro punto que se destaca es la codificación de los elementos de análisis, por ejemplo, codificar por medio de números los hallazgos y los medios de transporte, entre otros datos de interés, con el objetivo de que, al ingresar constantemente la información a las bases de datos, se puedan usar mayoritariamente los números, disminuyendo así la posibilidad de errores al digitar la información, debido a que si se utilizan palabras se pueden presentar más diferencias en el momento de digitar.

Seguidamente, se muestra un ejemplo de clasificación de los indicadores de riesgo, que se van a llamar elementos de datos. Una vez definidos, se agrega un coeficiente para darles una valoración, se elabora una lista con los elementos de datos y su coeficiente, el cual representa un nivel de riesgo. Por ejemplo:

<i>Elementos</i>	<i>coeficiente</i>
• <i>Importador nuevo</i>	1
• <i>Mercancía peligrosa</i>	2
• <i>Mercancía de alto valor</i>	3
• <i>Cliente nuevo en un depositario</i>	4
• <i>Mercancía en mal estado</i>	5
• <i>País de origen</i>	6

#### **4.5. Definir el nivel de riesgo**

- a) Del 1 al 2 bajo riesgo (No requiere revisión)
- b) Del 3 al 4 riesgo medio (Podría requerir revisión)
- c) Del 5 al 6 alto riesgo (Requiere revisión)

Cuando la selectividad presenta un alto riesgo, se realiza la inspección física de la mercancía, por el contrario, si mediante el perfil de riesgo se determina que la selectividad presenta bajo riesgo, la inspección resulta innecesaria. Cuando mediante el perfil de riesgo se establece que la mercancía o el medio de transporte muestra un riesgo medio, la decisión

de realizar un control se tomará con base en el conocimiento y la experiencia del funcionario aduanero y el resto de la información disponible. Aunque se decida no hacer una inspección física, sería aconsejable realizar un control documental.

#### **4.6. Establecer, difundir/activar el perfil:**

Un perfil de riesgo no solo se puede establecer en un sistema informático, posiblemente sea lo más adecuado para aumentar la efectividad; sin embargo, la información también se puede registrar en carpetas y agrupar en cuadros, para su consulta por parte de los funcionarios aduaneros que desempeñan labores relacionadas con la supervisión de descargas.

#### **4.7. Modificar un perfil:**

Los perfiles de riesgo necesitan tener una fecha de vigencia, por lo cual deben actualizarse periódicamente y evaluarse los resultados que generan durante el tiempo de implementación. Una vez que se puedan medir los resultados, se calcula la efectividad del perfil de riesgo y también el perfil se puede enriquecer con el análisis de los nuevos riesgos que se presentan.

En este sentido, es posible inferir que las etapas de la gestión de riesgo se enfocan en la creación de un perfil de riesgo, lo cual facilita en gran medida el proceso. Si bien, en su mayoría, los perfiles de riesgo son aplicados a sistemas automatizados por medio algoritmos, para efectos de la aplicación de esta práctica dirigida los perfiles de riesgo se deben documentar y guardar en carpetas.

En el siguiente punto se muestran ejemplos de algunos indicadores de riesgo que pueden ser tomados en cuenta para la elaboración de perfiles, según el *Compendio Sobre la Gestión de Riesgos* de la OMA.

## **Indicadores de riesgo:**

Los indicadores dan indicios que ayudan a reconocer y determinar los riesgos que presentan los envíos de mercancías. El *Compendio sobre la Gestión de Riesgos* cuenta con un documento llamado *Indicadores de Riesgo Tierra-Carga fase posterior a la Llegada*, que funciona como referencia para desarrollar un análisis posterior y determinar la existencia de riesgos, lo cual ayudará al funcionario encargado de la selección a tener una guía para identificarlos. Seguidamente, se enlistan una serie de indicadores de riesgo relevantes; vale destacar que los indicadores obedecen a la información remitida por el depositario aduanero a la aduana de control mediante correo electrónico:

- 1. Falta de concordancia de la documentación de ingreso:** Conocimiento de embarque, Facturas comerciales, DUA de Tránsito aduanero, DUCA, Lista de empaque, entre otros.
- 2. Falta de precintos en la UT:** Puede mostrar indicios de que la UT fue abierta durante el trayecto del camino.
- 3. Destinatario reciente:** El importador podría estar tratando de establecer un historial de importación antes de comenzar el contrabando. Tratar con empresas recién establecidas debe ser considerado como un indicador de alto riesgo. Estas empresas pueden desarrollar sus actividades desde hace menos de un año. Este indicador cumple un papel importante en la determinación de los riesgos ligados a los envíos.
- 4. Importación considerablemente grande para un importador nuevo o relativamente nuevo:** Por medio del análisis de la información se puede determinar cuándo se registran operaciones comerciales por primera vez de una determinada empresa o persona física. Es importante verificar los mencionados envíos, pues ello permitirá tener información de los nuevos importadores y clasificarlos en un nivel de riesgo. Por otro lado, es de suma relevancia tener presente el volumen de la importación consignada a nombre del importador, en tanto si es la primera vez que nacionaliza mercancías, y el peso de las mismas y el valor aduanero sobrepasan, pueden generar un indicador de riesgo muy importante.

**5. Capacidad o recursos inadecuados para importar los bienes por parte del importador:** Conocer el valor de las mercancías es fundamental debido a que representa un dato clave para realizar gestión de riesgo. Si se identifica un envío de alto valor comercial para un importador que realiza una operación comercial por primera vez o, anteriormente, ha realizado operaciones de menor magnitud, puede generar alertas para revisar las mercancías.

**Se encuentra información escasa o contradictoria en Internet:** La gestión de riesgo implica tiempo, por lo cual no se trata solamente de registrar la información remitida por los operadores logísticos y analizar lo que se brinda, también implica realizar búsquedas de información por otros medios; en pleno siglo XXI, con el acceso a Internet, realizar labores de investigaciones es más sencillo y de un menor costo económico. Cuando se tiene una lista de importadores frecuentes que movilizan carga en la jurisdicción de la Aduana, se pueden investigar para conocer la actividad comercial, dirección de la empresa, si es una empresa consolidada en el mercado o es una empresa incipiente, entre otros datos de interés.

**6. El destinatario establecido tiene una desviación de la ruta habitual:** Es común que un importador tenga un depositario o transportista de su preferencia y realice las operaciones logísticas con estas empresas. De este modo, si se tienen registros de actuaciones anteriores del importador y se logra determinar cambio de empresa transportista o cambio de depósito aduanero, se puede entender como un indicador de riesgo.

**7. La información sobre importador o exportador/vendedor es ficticia o incompleta:** Tener información actualizada de los importadores, transportistas y demás auxiliares de la función pública es necesario para la correcta verificación de formalidades y existencia de estos.

**8. Relación uno a uno: el importador es el exportador:** Durante el proceso de importación se puede presentar que exista vinculación entre la empresa exportadora y la empresa

importadora, incluso, se puede dar que la empresa importadora y exportadora correspondan a un único dueño, por lo cual es importante mantener estos registros en bases de datos.

**9. Inconsistencia con patrones de importación anteriores:** Es necesario reconocer los patrones del proceso de importación de los operadores logísticos, ya que cambios repentinos pueden indicar señales de riesgo: cambios en la actividad comercial, cambios de depositarios o de empresa transportista que realiza los tránsitos de las mercancías, entre otros datos.

**10. Bienes inusuales en relación con el importador/exportador/vendedor:** Las mercancías que no corresponden al sector de actividad del exportador deben ser consideradas como de alto riesgo. En estos casos, siempre hay que efectuar una verificación material.

**11. Peso inusual para el tamaño del contenedor:** Se requiere tomar en cuenta la relación que existe entre el peso declarado en los documentos, el tipo de mercancía que se encuentra declarada y las dimensiones del contenedor, para comprobar que la información sea congruente.

**12. Tipo de contenedor inconsistente con los productos:** Conocer la naturaleza de las mercancías es el dato de mayor importancia porque permite analizar si el tipo de contenedor es congruente para las mercancías, y de esta forma comparar otra serie de datos para deducir información y gestionar el riesgo (*Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, Volumen II, s.f., pp. 18-42).

### 3. *Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*

Para finalizar el primer capítulo, es importante hablar sobre la inteligencia aduanera desde la teoría generada por la Organización Mundial de Aduanas como complemento al *Compendio sobre la Gestión de Riesgos*, teoría desarrollada mediante el documento llamado *Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*. En este documento, se define inteligencia de la siguiente manera: “Un producto, derivado de la recopilación y el procesamiento de información, que funciona como base para la toma de decisiones” (*Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, s.f., p. 7).

Como se puede inferir, la aplicación de la inteligencia es indispensable para una gestión de riesgo integral, en tanto proporciona información de confianza a los directores encargados de la toma de decisiones, siendo de este modo, los funcionarios de aduanas requieren aplicar inteligencia sobre las actuaciones de las empresas que intervienen en la cadena logística y que podrían incumplir los procedimientos estipulados en la normativa aduanera.

La base de una adecuada inteligencia aduanera es la información que se presenta para su análisis, el fondo de información es esencial para desarrollar gestión de riesgo, y en las aduanas se debe tener una metodología para el registro de esta información que es tan valiosa.

Los departamentos aduaneros adquieren, generan, utilizan y almacenan información de diversas fuentes durante los procesos de supervisión que se realizan diariamente. Los ejemplos incluyen información que está dentro de los sistemas informáticos de control de las aduanas. Además, las aduanas obtienen información de fuentes externas, como operadores de comercio exterior, Policía de Control Fiscal, Policía de Control de Drogas, Internet, entre otros.

Seguidamente, se explican los principios de la inteligencia aduanera establecidos en el documento *Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*:

- 1. Relación usuaria/proveedor:** Con la aplicación de la inteligencia aduanera se pretende realizar un producto, el cual va a ser dirigido a un usuario, y debe expresar

sus requerimientos para elaborar el análisis, por otro lado, existe un proveedor que debe tener claro qué desea el usuario y cuáles son las decisiones por tomar; ambas partes tienen una estrecha relación. Los proveedores de inteligencia existen para satisfacer las necesidades de los usuarios en la toma de decisiones, para poder hacerlo de manera efectiva. Asimismo, implica tener claro cuál es la inteligencia que necesitan los usuarios. Por su parte, los usuarios deben saber cómo, cuándo y en qué circunstancias se podrá utilizar la inteligencia para la toma de decisiones.

2. **Accesibilidad:** La información es propia de la administración aduanera y, por lo tanto, se encuentra únicamente disponible para los funcionarios a quienes correspondan las tareas de análisis de datos y selección de descargas supervisadas en los depositarios aduaneros. Además, debe ser de fácil acceso, para que pueda ser manipulada según las necesidades del análisis y estar disponible en el momento que se requiera, según sus operaciones.
3. **Planificación sistemática:** Es fundamental la proyección metódica para poder utilizar óptimamente todos los recursos disponibles. Esto garantiza que la naturaleza y la cantidad de información recopilada para procesar coincidan con los requisitos de los usuarios. Todo análisis requiere planificar los resultados que se desean obtener, el tiempo que tomará y los elementos necesarios para alcanzar los objetivos. Levantar el requerimiento de información es la base de todo análisis, pues la forma en la cual se encuentre la información permite obtener mejores resultados.
4. **Objetividad:** Deberá haber imparcialidad en todas las etapas de recopilación y procesamiento de la información, así como en la de difusión y utilización de la inteligencia. No puede alterarse un producto de inteligencia para satisfacer las exigencias de un usuario o de un proveedor, o para respaldar predeterminadamente a una política en particular.
5. **A tiempo:** La información se procesa y se entrega en el tiempo determinado entre el usuario y el proveedor, ya que el comercio es dinámico y cambiante, por lo cual el

tiempo de análisis es tan relevante en un proceso de inteligencia aduanera que presentar la información de manera tardía puede generar que sea poco o nada útil.

6. **Comentarios:** Una vez que el producto sea entregado al usuario, se debe retroalimentar con los comentarios de ambas partes.
7. **Revisión continua:** La nueva información recibida puede modificar la utilidad de los productos de inteligencia anteriores y cambiar las necesidades del usuario, puede también afectar la naturaleza de la inteligencia solicitada. Por lo tanto, deberá realizarse la revisión continua de los productos de inteligencia, de las necesidades del usuario y de los procesos de inteligencia.
8. **Control centralizado:** Para los fines de la inteligencia, la utilización del fondo de información requiere manejarse de manera tal que se garantice un flujo de información e inteligencia amplio y rápido para todos los usuarios, y a la vez, que minimice la duplicación innecesaria de recopilación y procesamiento. Todos los proveedores de inteligencia deberán aplicar las normas y los procedimientos básicos para que el proceso se realice de manera eficiente y eficaz. (*Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, s.f., p. 10).

En síntesis, los principios básicos de la inteligencia aduanera establecen los puntos esenciales que deben ser considerados para la aplicación de la inteligencia aduanera en los diferentes procesos; la inteligencia es un proceso que requiere ser muy bien planificado, por lo tanto, es fundamental establecer la metodología para su desarrollo.

### **3.1. El ciclo de la inteligencia**

Seguidamente, se muestran las etapas del ciclo de la inteligencia establecido en el documento *Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*. El ciclo de la inteligencia tiene cinco fases que deben repetirse de manera cíclica, estas son:

- **Dirección**

La actividad de la inteligencia está regida por las necesidades de los usuarios. Los usuarios son los que dirigen el esfuerzo de la inteligencia. Por lo tanto, los usuarios toman la iniciativa en esta fase del ciclo, pero el principio de relación requiere que tanto los usuarios como los proveedores compartan la responsabilidad de trabajar juntos para garantizar que se determine claramente qué se necesita.

El resultado de esta relación durante la fase de dirección del ciclo puede hacer que los usuarios encarguen determinadas tareas a los proveedores de inteligencia. Las tareas de los tres tipos de inteligencia tienen dos formas básicas. En la primera, los usuarios solicitan inteligencia sobre un tema específico que les interesa. En la segunda, los usuarios indican qué esperan sobre las alertas que el proveedor les da en relación con las nuevas áreas de riesgo, las nuevas amenazas y las oportunidades. Luego de indicar claramente la tarea, los proveedores de inteligencia establecen de qué manera trabajarán en las fases restantes del ciclo.

- **Recopila**

En esta fase, se recopila la información que necesita procesarse. El proceso de recopilación deberá planearse meticulosamente para garantizar que se desarrollen y utilicen las fuentes de información más importantes para satisfacer los requisitos. La extensión y la complejidad de la actividad de recopilación estarán regidas por el tamaño y la naturaleza del requisito. Si se selecciona una gran cantidad de fuentes, la recopilación puede ser desmedida teniendo en cuenta el tamaño de la tarea. Si se selecciona una pequeña cantidad de fuentes se puede devaluar el producto final. La etapa de recopilación también tiene una evaluación inicial de la confiabilidad de la fuente de información y de la exactitud de la información en sí.

- **Procesamiento**

Esta es la fase del ciclo en la que la información se convierte en inteligencia. El procesamiento está formado por varios componentes. Estos componentes son evaluación, compaginación, análisis e interpretación. Generalmente, se aplican en secuencia, pero cumplir con los requisitos puede involucrar la aplicación de dos o más componentes al mismo tiempo.

La evaluación consiste en determinar el nivel de confiabilidad de la información que se encuentra procesando, si es bastante confiable o poco, ya que realizar un estudio bajo información poco confiable se puede convertir en una pérdida de tiempo.

La compaginación significa organizar y almacenar la información de manera que facilite su rápida recuperación para realizar el análisis y la interpretación.

El análisis significa evaluar los componentes de la información recopilada para establecer las metodologías y las relaciones que se pueden interpretar significativamente.

Interpretación es la extracción de significado y significancia de la información evaluada, recopilada y analizada. Es el punto en que emerge el producto de inteligencia.

- **Difusión**

Esta es la fase en la que los proveedores de inteligencia entregan el producto de inteligencia a los usuarios. La manera y la cobertura de la difusión deberán estar regidas por el principio de inteligencia de accesibilidad universal al fondo de información, y por el principio asociado de que cualquier producto de inteligencia puede servir para varios usuarios al mismo tiempo. Los caminos que llevan la información deben cumplir ambos principios.

Deberán utilizarse códigos de manejo, y esos códigos deberán entregarse a los usuarios de inteligencia de acuerdo con la accesibilidad a la información (listas de distribución). Los códigos de manejo son un elemento complementario y necesario para los códigos de evaluación cuando la información y la inteligencia se entregan a otros organismos y organizaciones.

Los códigos de manejo son una manera de proteger la información. Son una protección de la fuente de información y son una seguridad para el futuro uso de la información. En otras palabras, los códigos de manejo indican lo que se puede hacer con la información y quién tendrá acceso a esta en el futuro. Garantizan que la información y la inteligencia se utilicen correctamente, y garantizan que los usuarios respeten las condiciones legales de los distintos países.

- **Revisión formal**

La fase final es en la que los usuarios y los proveedores de inteligencia evalúan de manera conjunta el valor que tiene el producto de inteligencia para el proceso de toma de decisiones. Esta fase también requiere que los usuarios y los proveedores evalúen la manera en que cumplieron sus respectivos papeles en las demás fases del ciclo para poder identificar el alcance de la mejora. Por último, impone a ambos lados que evalúen la manera en que se puede reutilizar o adaptar el producto de inteligencia para satisfacer las necesidades de otros usuarios (*Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, s.f., pp. 12-14).

Las etapas del ciclo son una pauta para los responsables de procesar la información, pues, al existir una estructura previa, los funcionarios de las aduanas deben tener conocimiento de cada una de estas para trabajar de manera adecuada. Sin duda alguna, la Aduana puede recuperar gran cantidad de información por medio de sus bases de datos y también registrando los hallazgos detectados durante supervisiones aduaneras, dicha información, para que sea de utilidad, necesita ser procesada para ser relevante.

La inteligencia aduanera conlleva un ciclo, y debe ejecutarse de forma estructurada. Las administraciones aduaneras necesitan estar preparadas para hacerle frente día a día a gran cantidad de riesgos que se presentan en los procesos de despacho de mercancías, y contar con la aplicación de la inteligencia aduanera en los procesos representa una excelente herramienta para mejorar la funcionalidad de las aduanas. Es indispensable, asimismo, fortalecer las capacidades de los funcionarios para poder maximizar el aprovechamiento de la información e inteligencia. Las administraciones aduaneras deberán asociarse con el sector empresarial y otras autoridades (gubernamentales) que sean partícipes del proceso de ingreso y salida de mercancías. Todos los socios (aduanas y empresas) deberán compartir los conocimientos que tengan del exterior y de los métodos de transporte para reducir el riesgo y eliminar todas las demoras innecesarias en el procesamiento de la carga. Al compartir la información y la inteligencia, todos los socios crean una situación en la que todos ganan.

La inteligencia aduanera va de la mano con la evaluación de los riesgos, pues para producirse indicadores de riesgo que permitan detectar envíos riesgosos durante la cadena logística, la Aduana debe establecer de previo un análisis de datos y también, más que un

análisis de datos, la información requiere ser interpretada y difundida, de esta manera, se debe cumplir con el ciclo de la inteligencia aduanera explicado anteriormente. Una vez que se desarrolle la inteligencia aduanera, producto de esto se van generar resultados, los cuales se categorizan de la siguiente forma:

### **3.2. Productos de inteligencia operacional**

La inteligencia operacional la aplican los funcionarios de las aduanas que se encuentran en primera línea, es decir, aquellas personas encargadas de supervisar el ingreso de las mercancías a territorio costarricense. Según la directriz *Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, existen determinadas preguntas que se deben generar durante el ciclo para así determinar los resultados que se desean obtener. Los siguientes ejemplos muestran algunos cuestionamientos por responder:

- ¿Quién es el incumplidor?
- ¿Cuál es la naturaleza del incumplimiento?
- ¿Dónde ocurre?
- ¿Cuándo ocurre?
- ¿De qué manera se realiza?

Un producto de calidad debe responder, como mínimo, a las preguntas citadas anteriormente. Un producto de la inteligencia aduanera es un perfil de riesgo, ya que se desprende del análisis de gran cantidad de datos que se han recopilado siguiendo una estructura y seleccionando la información con mayor importancia, que responde a las necesidades y preguntas de las personas encargadas de la toma de decisiones. Para tener mayor claridad en la elaboración de la información, los funcionarios responsables de gestionar el riesgo en las tareas aduaneras deben tener presente que la implementación de un control se dirige a contrarrestar un riesgo que de previo se ha identificado, y por ende, el control aduanero obedece a los resultados obtenidos por medio del uso de la inteligencia aduanera.

De la inteligencia se pueden obtener diversos productos, que se catalogan de la siguiente manera:

### • **Evaluación operacional**

Deriva del análisis de grandes y complejas cantidades de información. Identifica listas de supuestos individuos o empresas incumplidores, y contiene preguntas suficientes para solicitar la respuesta de los encargados de tomar las decisiones.

Ejemplo: Realizando un exhaustivo manejo y análisis de la base de datos aduanera y comparándola con otras fuentes de información, se identificaron doscientos posibles importadores de alto riesgo.

### • **Inteligencia específica**

La inteligencia específica es un producto que tiene suficientes respuestas para las preguntas “quién, qué, dónde, cuándo y cómo”, a fin de que el encargado de la toma de decisiones las adopte. Puede tratarse de un producto de inteligencia creado en respuesta a una necesidad del encargado de la toma de decisiones operacionales de conocer más sobre determinados individuos, situaciones, etc.

También, puede tratarse de información sobre instalaciones que son fundamentales para los métodos de investigación, comunicación y los puntos de contacto utilizados por los delincuentes, o quizás medidas que los delincuentes utilizan contra la actividad de lucha contra el fraude.

Ejemplo:

El equipo local de auditoría le solicita a la unidad local de inteligencia que controle continuamente a determinado grupo de importadores de cosméticos y que produzca inteligencia operacional sobre ellos. Se recibió información de un informante y otra información recibida de la inteligencia local, la cual identifica a un sospechoso y recopila suficiente información para solicitarle una investigación a la Unidad de Investigación.

- **Inteligencia para mejorar casos**

Esta inteligencia se realiza para apoyar el avance de una investigación o un caso en que participa una unidad operacional. El producto satisface la necesidad de los encargados de tomar las decisiones si responde preguntas determinadas a medida que el caso avanza.

Ejemplo: La Unidad de Investigación necesita más inteligencia sobre los bancos que utiliza el sospechoso. El encargado de la toma de decisiones operacionales le solicita a la Unidad de Inteligencia que suministre más información. Esta unidad identifica dos bancos que se utilizan normalmente y le entrega la inteligencia a la Unidad de Investigación.

- **Alertas específicas**

Este tipo de inteligencia contiene determinaciones que indican la necesidad de una respuesta operacional, aun cuando todavía faltan algunas respuestas fundamentales. Normalmente, existe un plazo crítico, el cual significa que la inteligencia debe ser difundida inmediatamente.

Ejemplo: La Unidad Nacional de Inteligencia identifica que un camión determinado se utilizará para contrabandear heroína al país. La información no dice quién está detrás o dónde ocurrirá, pero lo que sí indica la información es cuándo. Se alertó a todas las áreas de lucha contra el contrabando.

La Aduana, como unidad técnica operativa, tiene la responsabilidad del control de ingreso de unidades de transporte a los depositarios aduaneros, pero no tiene el recurso humano para verificar físicamente cada unidad, por ello, requiere aplicar la evaluación de los riesgos para determinar aquellas unidades que representan un mayor riesgo. Como se pudo observar por medio de la categorización de los productos de inteligencia operacional, se pueden presentar situaciones que ameritan de una respuesta rápida para definir la forma de actuar, sin embargo, siempre deben estar presentes los conceptos de inteligencia aduanera para llevar a cabo un producto. También, se puede tener inteligencia mediante una evaluación de las bases de datos registradas, o también estudiar el comportamiento de las operaciones logísticas de un importador determinado por un periodo de tiempo, entre otros productos que se pueden generar y conllevan un mayor análisis de los datos.

### **3.3 Fortalecimiento de las capacidades**

En el documento relacionado con la inteligencia aduanera se hace mención al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios de aduanas como parte de la estrategia de este tipo de inteligencia, expresando lo siguiente: “Los temas de seguridad relacionados con el comercio internacional y el papel que las autoridades aduaneras pueden desempeñar para resolver esos temas, le dan una nueva dimensión al papel de la aduana” (*Compendio sobre la gestión de riesgos*, Volumen II, s.f., p. 28).

Para que la operatividad de la Aduana logre dar un giro en beneficio de un mejor funcionamiento para los operadores del comercio exterior, se requiere, como primera acción, fortalecer las capacidades de los funcionarios, ya que de esto depende una correcta aplicación de la inteligencia aduanera. La OMA brinda una serie de herramientas a las administraciones aduaneras de sus países miembros con el fin de que los funcionarios aduaneros se capaciten y actualicen constantemente, pues un requisito fundamental para cumplir con los objetivos aduaneros y para detectar los posibles envíos de alto riesgo es mejorar la cantidad, la calidad y la confiabilidad de la inteligencia que está disponible para las administraciones aduaneras.

## **4. Marco de Gestión de Riesgo del Servicio Nacional de Aduanas, Edición III**

Por último, se expone el *Marco de Gestión de Riesgo* (MGR) del SNA, presentado durante el año 2019, pues este documento brinda una guía que debe seguir la organización en materia de gestión de riesgos, al establecerse como fundamento para el desarrollo de las actividades en el ámbito de gestión de riesgo en todo el SNA. Vale especificar que este documento es de uso exclusivo para los funcionarios de la administración aduanera, por lo cual en la presente sección se brindan una interpretación y un análisis de este, pero no se ofrecen detalles ni datos específicos del documento.

El *Marco de Gestión de Riesgo* representa un conjunto de elementos que pretenden ser una guía y un fundamento legal para sustentar el diseño, la implementación, la evaluación y la mejora continua de las actividades de gestión de riesgo dentro de la Dirección General de Aduanas. Mediante este documento se genera también la estructura organizacional, que

tiene la responsabilidad de velar por una correcta implementación de los convenios internacionales suscritos por el país, asimismo, tiene inherencia en la manera en la cual se aplican los controles aduaneros y promueve la facilitación de comercio, también ligados a la gestión de riesgo.

El MGR le brinda a la administración la implementación de las políticas de control aduanero enfocadas en una aduana moderna, integrando prácticas de mejora en los procesos aduaneros, por ejemplo, orientación sobre el control previo de las mercancías, uso de las tecnologías de información, evolución de los procesos que se realizan actualmente, fortalecer las capacidades de los funcionarios aduaneros en materia de gestión de riesgo, entre otros componentes. También, es importante recalcar que este documento en análisis es un complemento del *Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, puesto que define los objetivos y las acciones que la organización debe seguir, por lo tanto, es importante propiciar herramientas sólidas de apoyo para la gestión de riesgo, que ayuden y doten de potestades al SNA para cumplir con lo que se ha planteado de manera eficaz y eficiente.

El MGR define cada uno de los principios por considerarse en la implantación de una gestión de riesgo integral, y los procesos de revisión de mercancías en cada una de las fases del ingreso a territorio costarricense:

1. La gestión de riesgos debe ayudar al mejor cumplimiento de los objetivos organizacionales, debe mejorar el rendimiento de manera visible y evaluable.
2. Las prácticas de gestión de riesgos deben ser personalizadas y adaptarse tanto al contexto como a la función interna y externa de la administración.
3. La gestión de riesgos debe estar integrada y formar parte de todos los procesos organizacionales, incluyendo la planificación estratégica y operativa, así como todas las actividades de gestión del proyecto y de cambio.
4. Las prácticas de gestión de riesgos ayudarán a los que toman decisiones a elegir en forma adecuada, a priorizar las medidas, a optar entre las distintas medidas posibles para garantizar la conveniencia y la eficiencia del procesamiento de los riesgos. No se trata de una fórmula mágica que siempre brindará la respuesta adecuada. La gestión de riesgos consiste en reconocer que siempre existe la posibilidad de que ocurra algo malo.

5. La gestión de riesgos debe ser sistemática, estructurada y oportuna. Debe seguir una metodología estructurada que dé resultados eficaces, coherentes, comparables y confiables; integrando las observaciones, las previsiones y la opinión de los expertos.
6. La gestión de riesgos deberá ser transparente e inclusiva. Debe tener en cuenta el compromiso adecuado y oportuno de todas las partes interesadas.
7. La gestión de riesgos debe ser dinámica, interactiva y reactiva al cambio. A medida que suceden los acontecimientos externos e internos, el contexto y los conocimientos evolucionan, se controlan y analizan los riesgos, aparecen nuevos riesgos, algunos cambian y otros desaparecen.
8. La gestión de riesgos ayuda a la administración a mejorar permanentemente. Se deben elaborar e implementar estrategias y planes con el fin de mejorar la madurez de la gestión de riesgos, además de otros aspectos de la organización.
9. La gestión de riesgos deberá considerar los factores humanos y culturales reconociendo las capacidades, las sensibilidades y las intenciones de las personas internas y externas que pueden impedir a las autoridades aduaneras alcanzar sus objetivos o, por el contrario, ayudar a lograrlos. (Marco de Gestión de Riesgo, 2019, pp. 6-7).

Como puede observarse, estos principios se encuentran ligados a la base fundamental del *Convenio de Kyoto Revisado*, así como del *Acuerdo de Facilitación de Comercio* y del *Marco de Normas SAFE*; cada uno de estos importantes acuerdos procura facilitar y mejorar las prácticas en las aduanas.

La utilidad del MGR reside en emplear el recurso humano de manera eficiente, y de este modo poder identificar oportunidades de mejora dentro de los procesos de control aduanero, así como también gestionar el riesgo aduanero de una forma planificada, estratégica y operativa.

En el mismo documento se indica que estos objetivos necesitan ser claros en cuanto a su aplicación, para cada parte del SNA, por lo tanto, las aduanas se rigen dentro de este marco y debe emplearse de manera adecuada, pero, sobre todo, requiere ser del conocimiento de cada funcionario aduanero, por lo cual es transmitido a todo el SNA.

Parte de la estrategia para alcanzar los objetivos establecidos fue generar el Comité Directivo sobre Gestión de Riesgo. El Comité será presidido por el Director General de Aduanas y estará integrado en forma permanente y exclusiva por el Subdirector, la Jefatura del Área de Relaciones y Asuntos Externos y del Área de Planificación Estratégica y Control de la Gestión, el Director de la Dirección de Gestión de Riesgo en calidad de especialista en la materia, y demás Directores de las distintas direcciones que conforman la Dirección General de Aduanas, así como los gerentes de todas las aduanas del país.

Las aduanas tienen participación por medio de sus gerentes, los cuales pueden ser comunicadores de información entre la Dirección de Gestión de Riesgo y la Aduana como ente operativo.

El Comité tiene una serie de funciones que conllevan principalmente a dirigir las acciones necesarias para gestionar el riesgo de una forma integral en el SNA, asimismo, debe identificar las amenazas que vulneran la organización y representan un riesgo para el cumplimiento de sus objetivos, así como categorizar los riesgos, creando un registro de estos, también requiere fomentar una cultura orientada a la gestión de riesgo, iniciando desde las jerarquías e involucrando a los funcionarios aduaneros de cada departamento; por ende, el Comité conforma los mayores niveles jerárquicos dentro de la administración, estas personas además tienen la facultad de revisar de manera periódica el MGR y actualizarlo, a fin de que se adapte al contexto cambiante del comercio exterior.

Por medio del Comité se busca tener una mayor integración de las partes para retroalimentar los procesos de gestión de riesgo a nivel del SNA, pero es importante resaltar que este se encuentra constituido por los altos mandos de la organización, lo cual genera un mayor impacto dentro de la cultura organizacional de cada aduana, si bien debe complementarse con las capacitaciones del recurso humano, tal y como se menciona en el texto.

Cabe insistir que el registro de riesgos elaborado por el Comité tiene como finalidad reconocer y describir cada riesgo que se puede presentar dentro del SNA, que este sea categorizado y se planifique la manera de gestionar el riesgo para disminuir en la medida de lo posible su impacto. Los riesgos a los cuales se enfrenta la administración en sus diferentes procesos pueden ser muy variados, pero relacionado con el proceso objeto de estudio de la

práctica dirigida, se puede hacer énfasis en el desconocimiento de las etapas del proceso de la gestión de riesgo y, por ende, en la falta de capacitación de los funcionarios que tienen participación en la operativa de las aduanas.

Por otra parte, se pueden determinar riesgos vinculados con la implantación del sistema de control aduanero moderno, el cual permite manipular gran cantidad de datos que posibilitan resguardar la información de manera segura. Otro riesgo se presenta en las debilidades que tiene la administración frente al control previo de las mercancías, un control que requiere de mucha inteligencia aduanera, pues se trata de la etapa anterior al ingreso de las mercancías al territorio, por ende, se cuenta con poca información en el sistema para gestionar los riesgos.

Uno de los mayores riesgos que actualmente deben contrarrestar las aduanas del país son las diferentes estrategias desarrolladas diariamente para defraudar el fisco, que se caracterizan por ser cambiantes y cada día presentan mayor complejidad, exigiendo mayores capacidades de los funcionarios para detectarlas y tratarlas de manera adecuada. El marco expone como uno de sus puntos más relevantes que mantener funcionarios capacitados es una de las mejores maneras de prevenir los riesgos; sin embargo, para fomentar la capacitación mencionada es necesario sensibilizar a los altos mandos, para que motiven a todos los funcionarios a tener conciencia de que la gestión de riesgo es responsabilidad de todos, tanto de los que se encuentran en la Dirección General de Aduanas como de los funcionarios de cada aduana en territorio costarricense.

El MGR hace referencia a las etapas de gestión de riesgo expuestas anteriormente utilizando como fundamentación el *Convenio de Kyoto*, por ello, a continuación, solo se citan.

1. Definición del contexto
2. Evaluación del riesgo
  1. Evaluación del riesgo
  2. Análisis de los riesgos
  3. Evaluación y priorización de los riesgos
3. Tratamiento de los riesgos
4. Monitoreo y revisión

Para finalizar, se desea indicar que los documentos citados anteriormente, como el *Convenio de Kyoto Revisado*, el *Compendio sobre la gestión de riesgos* de la Organización Mundial de Aduanas y el *Marco de Normas SAFE*, convergen en el *Marco de Gestión de Riesgo* del Servicio Nacional de Aduanas, siendo este el principal instrumento para la aplicación directa –en las administraciones aduaneras de Costa Rica– de cada uno de los lineamientos planteados en materia de gestión de riesgo por la Organización Mundial de Aduanas, lo cual significa que Costa Rica tiene el fundamento jurídico para impulsar la implementación de la gestión de riesgo en cada uno de los procesos de control de mercancías, ya sea previo, inmediato o posterior. También, el marco muestra que desde la Dirección General de Aduanas se encuentran realizando esfuerzos significativos para mejorar los procesos, garantizando un control efectivo sobre las mercancías que ingresan a territorio costarricense, siendo esto de mucha importancia porque reafirma el compromiso de mejora continua dentro de las administraciones aduaneras.

## Capítulo II

### **Describir el Plan Estratégico del Servicio Nacional De Aduanas, así como también los objetivos estratégicos de la Aduana Central, su historia y los aspectos legales que rigen el control aduanero, para el caso del proceso de supervisión de descargas de las unidades de transporte en los depósitos aduaneros**

En el siguiente capítulo se describirá el funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas, sus objetivos estratégicos para el periodo 2019-2023, su estructura organizativa, entre otros elementos de relevancia para el desarrollo del trabajo. Posteriormente, se darán a conocer los mismos aspectos mencionados antes (funcionamiento, objetivos estratégicos y estructura organizativa), pero en este caso para la Aduana Central, al ser este un órgano del SNA que es administrado bajo los objetivos estratégicos planteados por esta entidad. Por último, se analizará la relación existente con el Plan Institucional del Ministerio de Hacienda.

## 1. El Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica

Para conocer los inicios del Servicio Nacional de Aduanas, es imprescindible hablar del decreto de creación del Ministerio de Hacienda. El Servicio Nacional de Aduanas es parte del Ministerio de Hacienda, y fue creado en el año 1825 por medio del Decreto Ejecutivo LV; en ese entonces, el Ministerio tenía el nombre de Tesorería General. En la reseña histórica del Ministerio de Hacienda se indica lo siguiente:

Mediante Decreto 191 del 5 de junio de 1829, se emite la Ley Orgánica de Administración de Hacienda Pública en las rentas de la Federación y las del Estado. Para efectos de lo anterior, existiría una administración principal de aduanas marítimas, compuesta de un administrador y un contador, en la que se recaudarán los caudales producidos por los ramos de alcabala de la Federación y los que fueran producto de la alcabala interior. La Tesorería General continuó en oficina separada, y compuesta por el Ministro Tesorero y un Contador (*Entrada Descriptiva Ministerio Hacienda*, 2012, p. 2).

Como se puede observar, es hasta el año 1829 que se crea una estructura administrativa similar a lo que hoy se conoce como el Ministerio de Hacienda, llamado, en ese momento, Tesorería General. En el año 1949 recibe el nombre que mantiene hasta hoy: Ministerio de Hacienda. Se podría decir que el SNA nace con la Ley General de Aduanas N.º 7557 –con fecha del 20 de octubre de 1995–, publicada en el diario oficial la Gaceta N.º 212 del 8 de noviembre.

Después de conocer las generalidades de la fundación del SNA, es indispensable describir su funcionamiento, así como también el plan estratégico de dicha organización, para entender de qué forma influyen directamente los objetivos en la gestión de riesgo en materia aduanera. El Servicio Nacional de Aduanas, según la Ley General de Aduanas, capítulo II, artículo 8, se entiende como un:

Órgano de control del comercio exterior y de la Administración Tributaria; dependerá del Ministerio de Hacienda y tendrá a su cargo la aplicación de la legislación aduanera. El Servicio estará constituido por la Dirección General de Aduanas, las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros; dispondrá

de personal con rango profesional y con experiencia en el área aduanera y/o de comercio exterior, pertinentes conforme a los acuerdos, convenios y tratados internacionales vigentes (Ley N.º 7557, 1995, p. 4).

Mejorar el control fiscal es una de las prioridades del Ministerio Hacienda, y parte de la responsabilidad de lograr el objetivo recae sobre el Servicio Nacional de Aduanas, como ente controlador del ingreso y la salida de las mercancías. Para lograr cumplir una adecuada implementación de los controles, el Servicio Nacional de Aduanas se basa en la aplicación de la legislación aduanera nacional y de la normativa internacional, las cuales se detallarán en la siguiente sección del trabajo.

El Servicio Nacional de Aduanas se encuentra regulado por el siguiente ordenamiento jurídico, establecido en la Ley General de Aduanas (LGA), en su artículo número 4, Fuentes del régimen jurídico aduanero, que establece lo siguiente:

La jerarquía de las fuentes del régimen jurídico aduanero se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política.
- b) Los tratados internacionales y las normas de la comunidad centroamericana.
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley.
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes, en materia de su competencia.
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo.
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos. (Ley N.º 7557, 1995, p. 2)

De igual manera, la Ley General de Aduanas regula las facultades que tiene el Servicio Aduanero, las cuales se encuentran establecidas en artículo 9, Funciones del Servicio Nacional de Aduanas, y se detallan seguidamente:

- a) Aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por el Gobierno de Costa Rica, que estén vigentes en el plano internacional, así como la normativa nacional en materia aduanera.
- b) Ejercer el control del territorio aduanero establecido en el artículo 2º de esta Ley.

- c) Cumplir, dentro del marco de su competencia, los lineamientos y las directrices que se deriven de la política económica del Gobierno de la República.
- d) Ejecutar el control aduanero de las políticas de comercio exterior vigentes.
- e) Actualizar los procedimientos aduaneros y proponer las modificaciones de las normas, para adaptarlas a los cambios técnicos y tecnológicos y a los requerimientos del comercio internacional.
- f) Aplicar, en coordinación con las demás oficinas competentes, las regulaciones no arancelarias que norman las entradas y salidas del territorio aduanero, de vehículos, unidades de transporte y mercancías.
- g) Ejercer, en coordinación con las demás oficinas tributarias, las facultades de administración tributaria respecto de los tributos que generan el ingreso, la permanencia y salida de mercancías objeto del comercio exterior.
- h) Generar estadísticas de comercio internacional. (Ley N.º 7557, 1995, p. 5).

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), código jurídico por el que se rige el Mercado Común Centroamericano –proceso de integración del cual es parte Costa Rica– define, en el artículo 6, el Servicio Aduanero de la siguiente manera:

El Servicio Aduanero está constituido por los órganos de la administración pública, facultados por la legislación nacional para aplicar la normativa sobre la materia, comprobar su correcta aplicación, así como facilitar y controlar el comercio internacional en lo que le corresponde y recaudar los derechos e impuestos a que esté sujeto el ingreso o la salida de mercancías, de acuerdo con los distintos regímenes que se establezcan. Al Servicio Aduanero le corresponde la generación de información oportuna, la fiscalización de la correcta determinación de los derechos e impuestos, la prevención y represión cuando le corresponda de las infracciones aduaneras, sin perjuicio de las demás que establece este Código y su Reglamento (Ley N.º 8360, 2003, p. 13).

El Ministerio de Hacienda actualmente se divide en dos grandes áreas: Egresos e Ingresos. En el área de Ingresos se encuentra la Dirección General de Aduanas, órgano que la Ley General de Aduanas, en el capítulo II, artículo 11, define como:

El órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera. En el uso de esta competencia, le corresponde la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras que esta ley y las demás disposiciones del ramo le conceden al Servicio Nacional de Aduanas; la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras y la decisión de las impugnaciones interpuestas ante ella por los administrados.

Asimismo, la Dirección coordinará y fiscalizará la actividad de las aduanas y dependencias a su cargo, para asegurar la aplicación correcta y uniforme del régimen jurídico aduanero, acorde con sus fines y los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas, mediante la emisión de directrices y normas generales de interpretación, dentro de los límites de las disposiciones legales y reglamentarias (Ley N.º 7557, 1995, p. 6).

## **1. Misión del Servicio Nacional de Aduanas**

Para tener un mayor conocimiento del Servicio Nacional de Aduanas, se presenta la Misión.

“Facilitar el flujo lícito de personas y mercancías, mediante un control eficiente para favorecer los intereses de la sociedad y contribuir al desarrollo socioeconómico del país” (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 5).

Como es posible inferir, el Servicio Nacional de Aduanas debe ser un ente facilitador del comercio exterior, por ello, necesita implementar herramientas para realizar una adecuada gestión de riesgo de manera selectiva, buscando un equilibrio entre el control aduanero y la facilitación.

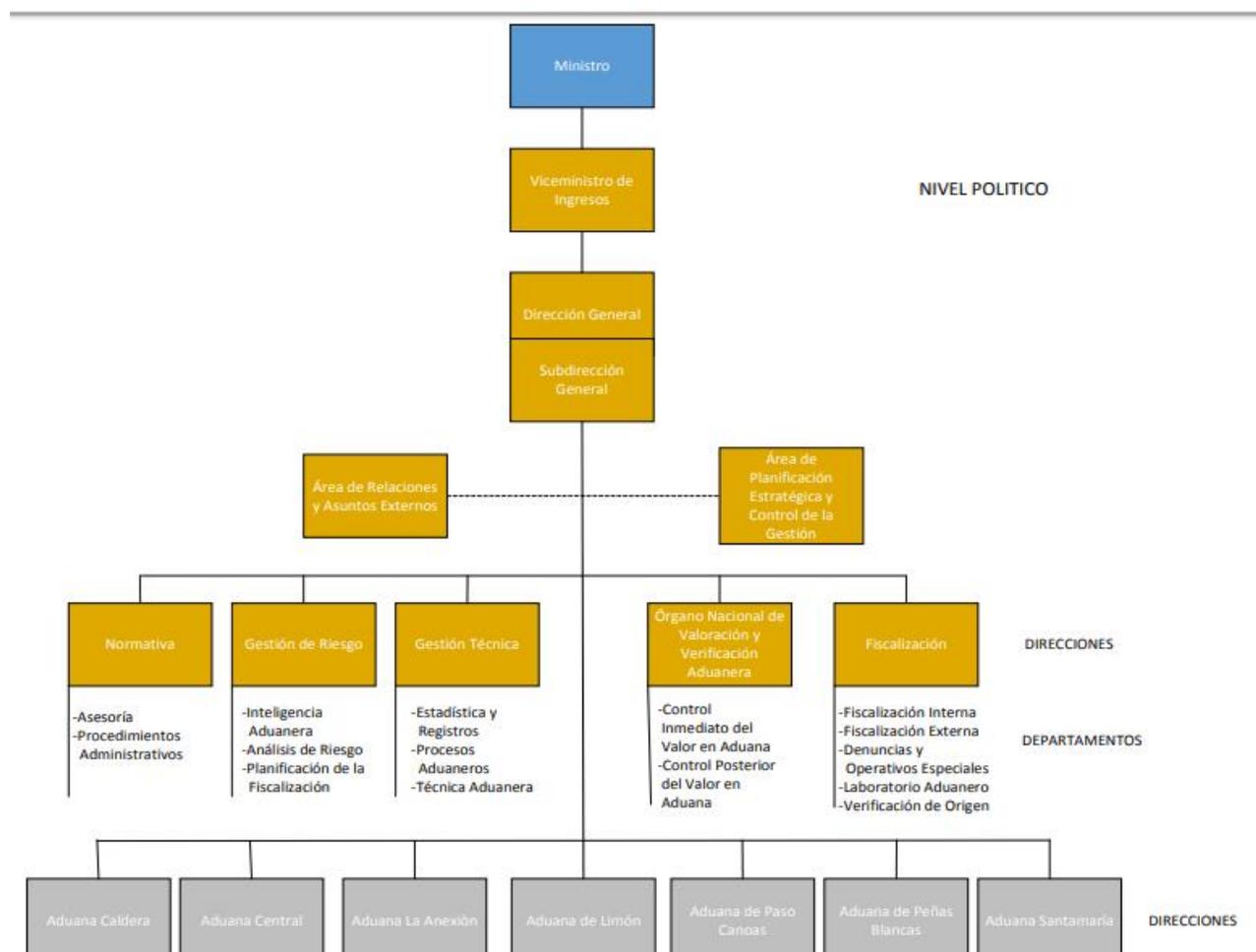
Seguidamente, se presenta la visión del SNA, la cual representa lo que la organización desea proyectar a largo plazo: “Ser una aduana íntegra, dinámica y proactiva que contribuye a la competitividad del país. Para ello, priorizará la digitalización de sus

procesos, una efectiva gestión de riesgos, la actualización de su normativa y el desarrollo del potencial humano” (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 5).

En la siguiente imagen se puede visualizar el organigrama del Servicio Nacional de Aduanas, para comprender de mejor manera cada una de las Direcciones y los Departamentos que conforman este órgano técnico en materia aduanera, el cual controla el ingreso y la salida de mercancías a/del territorio costarricense.

### Ilustración N° 1

*Organigrama del Servicio Nacional de Aduanas*



Fuente: Ministerio de Hacienda

## **2. Pilares estratégicos del Servicio Nacional de Aduanas**

- **Servicio:**

Este término se refiere a una adecuada gestión del servicio brindado a los usuarios que realizan trámites con las aduanas o dependencias de la Dirección General de Aduanas. En el Plan Estratégico se menciona lo siguiente con relación al servicio: “El éxito de una organización, la reducción de costos y la satisfacción de las necesidades de sus clientes, depende de una estrategia bien gestionada, integrada y flexible, controlada en tiempo real y en la que fluye información eficientemente” (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 7).

- **Control:**

Por otro lado, si bien el SNA debe brindar un servicio eficiente a los usuarios, también tiene el deber de ejercer control sobre el ingreso y la salida de las mercancías, como representación de la autoridad. Todo el SNA tiene una gran responsabilidad y es velar por un control previo e inmediato que sea capaz de prevenir la defraudación fiscal, y un control posterior que logre sancionar aquellas acciones de defraudación fiscal con el fin de evitar que las conductas se repitan en los importadores.

- **Seguridad:**

Son los procedimientos y las acciones realizados por las autoridades aduaneras dentro del ámbito de su competencia, necesarios para identificar, prevenir, controlar, erradicar y responder ante posibles situaciones de emergencia e incidentes que se pueden presentar en las diferentes aduanas del país, con impacto no solo en el campo económico, sino ambiental y de la salud. Respecto a la seguridad, el *Plan Estratégico Nacional 2019-2023* menciona lo siguiente:

Lo anterior tiene como objetivo prevenir y reducir los riesgos de afectación al personal, los usuarios, las instalaciones, las mercancías y los ecosistemas en el territorio nacional, procurando los controles adecuados y las medidas de seguridad en la cadena de logística, en coordinación con las diferentes autoridades del país (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 8).

Después de describir los tres pilares que rigen el Plan Estratégico Nacional del SNA, se puede decir que este tiene una gran responsabilidad tanto con la economía del país como con la salud humana y seguridad del medio ambiente. Los pilares representan el marco dentro del cual se necesitan desarrollar los objetivos y las políticas que rigen el funcionamiento del SNA.

A continuación, se muestran los objetivos establecidos para el periodo 2019-2023 para el Servicio Nacional de Aduanas. Se plantean una serie de objetivos que se deben cumplir durante la gestión de un determinado periodo. Los objetivos responden a la necesidad de control que se requiere ejercer en las operaciones de comercio exterior, las cuales cada día son más dinámicas.

### **3. Objetivos del Servicio Nacional de Aduanas**

1. Implementar las mejoras en la infraestructura física y en los flujos transfronterizos de mercancías, vehículos y personas contempladas en el marco del Programa de Integración Fronteriza.
2. Incrementar las acciones de control en todas las fases del proceso aduanero: control previo, control permanente y control *a posteriori* con el uso intensivo de tecnología, en procura de lograr una recaudación justa y eficiente.
3. Implementar un modelo de gestión de riesgos integral con la participación activa de las dependencias del Servicio Nacional de Aduanas, las otras direcciones del área de ingresos del Ministerio de Hacienda y otras dependencias gubernamentales, con el fin de obtener información oportuna y de calidad para la identificación, el análisis, la actualización y la mitigación de los riesgos en todas las fases del proceso aduanero.
4. Proponer las reformas legales y reglamentarias que proporcionen el fundamento jurídico para la implementación efectiva del plan estratégico y otras iniciativas del Servicio Nacional de Aduanas.
5. Diseñar e implementar un plan de fortalecimiento de capacidades para todos los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas, con el fin de mejorar sus habilidades técnicas y de gestión del recurso humano; dentro del marco de la ética en la función pública y alineado con los valores institucionales.

6. Ejecutar acciones de control y fiscalización, apoyado con uso intensivo de tecnología, que permitan reprimir y minimizar las prácticas asociadas al fraude, la informalidad y la incorrecta aplicación de los procedimientos aduaneros y pongan en riesgo la seguridad del país.
7. Mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación con otras direcciones del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda y otras dependencias gubernamentales que se relacionan con la gestión aduanera, a fin de fortalecer los procesos aduaneros y proveer información para la gestión integral de riesgos.
8. Modelar los procesos del negocio con el fin de rediseñarlos, optimizarlos, gestionarlos y digitalizarlos para que su aplicación sea transversal, estándar, medible y evaluable en un ciclo de mejora continua (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, pp. 10-13).

De los objetivos citados anteriormente se puede vincular con la propuesta de mejora el objetivo número 2, el cual se refiere al deber de aumentar las acciones de control aplicadas al ingreso de mercancías a territorio nacional; esto es indispensable para incrementar la recaudación efectiva de tributos arancelarios en el país, para lo anterior, la utilización de la tecnología es un elemento clave a fin de lograr lo deseado.

Luego, el objetivo número 3 es aquel que logra fundamentar el desarrollo de la propuesta de mejora, pues dentro de este se menciona la importancia de implementar un plan de riesgo integral, que involucre la participación de diferentes dependencias con injerencia en el flujo de comercio exterior. Sin duda alguna, en cada aduana del país se necesita tener conocimiento en materia de gestión de riesgo, y se deben desarrollar las herramientas requeridas para la aplicación de gestión de riesgo integral a fin de mitigar los riesgos, específicamente en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera.

Por último, el objetivo número 8, el cual menciona que se requiere analizar los procesos ejecutados actualmente en el desarrollo de la función aduanera y rediseñar aquellos que demanden mejoras para optimizar el proceso. Dentro del desarrollo de la propuesta de mejora se analizará el proceso de selección de descargas que precisan ser supervisadas, identificando aquellos puntos por mejorar, para que sean medibles y cuantificables.

Específicamente, en el ámbito de riesgo aduanero el *Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023* propone lo siguiente:

En el marco del Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas del periodo 2019-2023, se establece como uno de los objetivos estratégicos fortalecer la gestión de riesgo con una visión amplia e integradora que permita la labor conjunta y el análisis de riesgo desde una perspectiva institucional e internacional, mediante la explotación de la data fiscal y con herramientas informáticas de alta potencia (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 21).

Lo anterior recalca la importancia de las herramientas informáticas y la necesidad de llevar bases de datos que funcionen para el análisis de información, siendo esta uno de los pilares de la gestión de riesgo, pues se convierte en una necesidad para la generación de datos cuantificables, confiables y oportunos. Textualmente, se cita lo siguiente:

Toda esta información debe estar disponible en un solo repositorio de datos, con formatos de datos estandarizados, en una herramienta uniforme que permita y facilite su análisis y, en consecuencia, mayor efectividad en la gestión para que este se oriente a generar una verdadera percepción de riesgo en los usuarios, así como brindar el completo conocimiento de éstos en su desempeño ante la aduana, permitiendo focalizar los esfuerzos en aquéllos operadores u operación de mayor riesgo (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 21).

Para lograr la implementación de una gestión de riesgos integral efectiva, desde el Servicio Nacional de Aduanas se plantea la meta de Integración de las Unidades de Riesgo del Área de Ingresos; para lograrlo, se propone realizar las siguientes actividades:

**Tabla 1**

*Actividades que plantea el Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas para cumplir el objetivo N.º 3*

<b>Integración de las Unidades de Riesgo del Área de Ingresos</b>	
<b>Producto</b>	<b>Plazo</b>
Modelo de Riesgo Integrado para el SNA, aprobado por el Vice-ministerio de Ingresos.	2019
Definición de Mecanismos de comunicación y coordinación entre las dependencias del SNA y de las demás Direcciones del Área de Ingresos para el desarrollo del Plan Integral de Gestión de Riesgo.	2019
Definición de Mecanismos de comunicación y coordinación entre las dependencias del SNA y de las demás Direcciones del Área de Ingresos para el desarrollo del Plan Integral de Gestión de Riesgo.	2020
Mercancías sensibles identificadas asociándolas a importadores de alto riesgo.	2020
Reglas del módulo de riesgo adecuado a la nueva segmentación de operadores.	2020
Formatos estandarizados de las fuentes de datos.	2020
Herramienta informática uniforme para la compilación de las bases de datos.	2020

Fuente: (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 21).

Dentro del *Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023* se menciona, relacionado con el objetivo número 8, modelar los procesos de negocios:

Implantar la Gestión por Procesos de Negocio en el Servicio Nacional de Aduanas, como herramienta para la consecución de los objetivos estratégicos organizacionales y la toma de decisiones, mediante el análisis, rediseño, control y monitoreo de los procesos de negocio en un ciclo de mejora continua e incremental. (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, p. 28).

Es indispensable para cualquier organización estructurar los procesos que se realizan dentro de esta. Como organización gubernamental, el SNA también debe poseer una estructura clara y definida de cada uno de los procesos que se producen dentro de las diferentes secciones que componen la Aduana como unidad técnica administrativa. Según el

Plan Estratégico del SNA, algunas de las ventajas que se pueden obtener gracias a la gestión por proceso son las siguientes:

1. Tenga una visión clara y detallada de las actividades que realiza en su día a día y de la forma en que las mismas impactan la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.
2. Posea una cultura de gestión organizativa orientada a los procesos.
3. Cuenten con una plataforma tecnológica que integre diversas herramientas en torno a un sistema de soporte a la gestión, de forma que toda su infraestructura tecnológica sea aprovechada de la mejor manera posible para los propósitos del negocio aduanero.
4. Pueda evaluar rápidamente el impacto que directrices administrativas o de gestión del riesgo tienen en la operación de la Aduana y a través de ella, en la cadena comercial del país. Posea canales de comunicación ágiles y efectivos para interactuar con los diversos actores del comercio internacional, el gobierno y la sociedad en general, de forma que pueda orientar su accionar en pro de la maximización del valor que aporta a sus clientes y el retorno que le entrega a la sociedad costarricense.
5. Cuenten con una primera aproximación a una base de conocimiento de la organización que le permita mejorar y homogenizar las capacidades y el accionar de sus funcionarios.
6. Cuenten con mecanismos para gestionar el cambio e incluso, pueda prever y asumir una posición proactiva frente al mismo.
7. Posea herramientas que le permitan integrar y coordinar más fácilmente sus esfuerzos con los de otros órganos a nivel ministerial, nacional e internacional.
8. Cuenten con herramientas para priorizar y liderar proyectos e iniciativas de las que participe en pro de la consecución de sus objetivos estratégicos.
9. Cuenten con procesos ágiles y con mecanismos de control efectivos, en el marco de los estándares internacionales.
10. Constitúyase como referencia en la región en términos de modernización, calidad de la gestión y alineación con buenas prácticas, tratados y convenios internacionales. (*Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*, 2019, pp. 28-29).

Para lograr desarrollar la gestión por procesos es indispensable contar con un marco de implementación, que permita por medio de una serie de actividades lograr lo que se ha planteado, el cual se muestra a continuación:

**Tabla 2**

*Actividades que plantea el Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas para cumplir el objetivo N.º 8*

<b>I Fase. Generar el modelado “as is” de todos los procesos, y una primera versión de los procesos optimizados “to be”</b>	
<b>Producto</b>	<b>Plazo</b>
Gestión del registro (Macroproceso de Gestión previa al despacho).	I Semestre 2019
Arribo y salida (Macroproceso de Gestión de la carga).	II Semestre 2019
Tránsito (Macroproceso Destinación).	I Cuatrimestre 2020
Permanencia (Gestión de la carga).	II Cuatrimestre 2020
Importación (Destinación).	III Cuatrimestre 2020
Exportación (Destinación).	I Trimestre 2021
Fiscalización (Verificación de cumplimiento).	II Trimestre 2021
Fiscalización (Verificación de cumplimiento).	III Trimestre 2021
Solicitudes previas (Gestión previa al despacho).	IV Trimestre 2021
<b>II Fase. Implementar los procesos optimizados</b>	
<b>Productos</b>	<b>Plazo</b>
Gestión del registro (Macroproceso de Gestión previa al despacho).	I Semestre 2020
Arribo y salida (Macroproceso de Gestión de la carga).	II Semestre 2020

Tránsito (Macroproceso Destinación).	I Cuatrimestre 2021
Permanencia (Gestión de la carga).	II Cuatrimestre 2021
Importación (Destinación).	III Cuatrimestre 2021
Exportación (Destinación).	I Trimestre 2022
Fiscalización (Verificación de cumplimiento).	II Trimestre 2022
Atención de denuncias (Verificación de cumplimiento).	III Trimestre 2022
Solicitudes previas (Gestión previa al despacho).	IV Trimestre 2022

*Fuente: (Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023, 2019, pp. 29-30).*

Después de mostrar, mediante las generalidades y los objetivos, cuál es el funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas, se puede comprender que es una organización enfocada en la mejora continua, y de gran importancia para el país. Cada aduana existente en el territorio costarricense conforma el SNA. Dado que la propuesta de mejora se dirige a la Aduana Central, es indispensable explicar la historia de la Aduana en Costa Rica.

## **2. Aduana Central**

### **1. Historia de la Aduana Central**

Costa Rica es un país que durante años ha comercializado bienes internacionalmente debido a su reconocida producción agrícola, así como de otros bienes de manufactura que se han adherido con el pasar de los años a la cartera exportadora del país, por ende, el comercio exterior es un pilar del desarrollo económico de la nación, lo cual convierte en una necesidad poseer control sobre las transacciones de mercancías que se generan continuamente; con el desarrollo del comercio surge el de un sistema de control que vela por el intercambio de mercancías.

La primera aduana en Costa Rica se estableció en Río Grande de Atenas entre los años 1780-1790, y su administración estuvo a cargo de la Factoría del Tabaco, a efectos de

impedir el contrabando de este producto; sin embargo, muchos agricultores lo cultivaban en la zona de San Ramón, desde donde lo sacaban directamente a Puntarenas (*Sinopsis Histórica del Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica*, s.f., p. 2). Se menciona que esta aduana presentaba una infraestructura de fortaleza, y el objetivo era controlar la salida de tabaco y café por el puerto de Caldera. Por otro lado, su ubicación estratégica obedecía a que por el llamado Paso de Mulas debían transitar todas las personas que quisieran ingresar al interior del país. Unos años después se fundaron la Aduana de Limón y la Aduana de Caldera, y la localización de ambas en un puerto respondió a que las vías de comercio marítimo se expandieron, generando un mayor desarrollo comercial.

La segunda aduana establecida en el territorio nacional corresponde a la Aduana de Sarapiquí, cuyo objetivo era regular el comercio que se realizaba por medio del río San Juan y sus afluentes, especialmente en la época de bonanza cafetalera.

En la tesis *La figura del agente de aduanas en el ordenamiento jurídico costarricense, sus actuaciones, responsabilidades actuales y retos futuros*, elaborada por Minor Tijerino Arguedas (2011), se menciona lo siguiente:

La Aduana de Limón fue establecida por Minor Cooper Keith en la época de construcción del ferrocarril al Atlántico, mediante Ley N.º 8 del 31 de octubre de 1885 (Código Fiscal). Se habilitan, para el comercio de altura en el Golfo de Nicoya, Puntarenas, y en el mar Caribe, en el puerto de Limón (Tijerino, 2011, p. 32).

Es hasta la construcción del ferrocarril al Atlántico que Mr. Keit establece, en el año 1894 y debido a la necesidad de traer mercancías que ingresaran por los puertos de Limón a la capital del país, la Aduana Principal. Mediante el Decreto N.º 12 del 16 de junio de 1894, se establece una aduana en San José (Tijerino, 2011, p. 33).

En el documento *Sinopsis Histórica del Servicio Nacional de Aduanas De Costa Rica* se indica lo siguiente en relación con la aduana mencionada:

Siendo necesario traer a esta capital la Aduana de Limón por la dificultad insuperable con que se tropieza para mantener allí el personal de empleados indispensables y adecuado, a consecuencia de los cambios que ocurren en el estado sanitario de aquel lugar, y a fin de evitar el perjuicio que en la traslación total de la

aduana al interior de la República sufrirán algunos introductores y el fisco, respecto de las mercaderías que se exportan. (*Sinopsis Histórica del Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica*, s.f., p. 7).

La Aduana Principal es el inicio de la Aduana Central, pues es la primera aduana interior que se registra en el país, con el pasar de los años, se convierte en la Aduana Central, la cual se mantiene hasta la fecha.

Actualmente, en Costa Rica existen las siguientes aduanas: Aduana Central, Aduana Santamaría, Aduana de Limón, Aduana de Caldera, Aduana de Limón, Aduana La Anexión, Aduana de Peñas Blancas y Aduana de Paso Canoas.

Después de presentar una breve historia del surgimiento de las aduanas en el país, es posible reconocer que en un principio estas organizaciones inician como una pequeña estructura donde los procedimientos se desarrollaban de forma documental, y el principal objetivo era el control de la evasión de impuestos; con el tiempo, las aduanas buscan una mayor efectividad en los procesos y una modernización con la ayuda de las tecnologías.

## **2. Aduana Central y sus funciones**

De manera específica, la propuesta de mejora de este estudio se encuentra enfocada en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en la Aduana Central. Así, se hace necesario profundizar tanto en la organización de la Aduana como en su funcionamiento. Cada aduana, dependiendo de su ubicación, realiza tareas diferentes, ya que algunas son fronterizas, otras marítimas y otras internas.

La Aduana Central es una aduana interna que recibe tránsitos de las diferentes aduanas del país, principalmente, de la Aduana de Limón, Aduana de Caldera, Aduana de Paso Canoas, Aduana de Peñas Blancas y Aduana Santamaría.

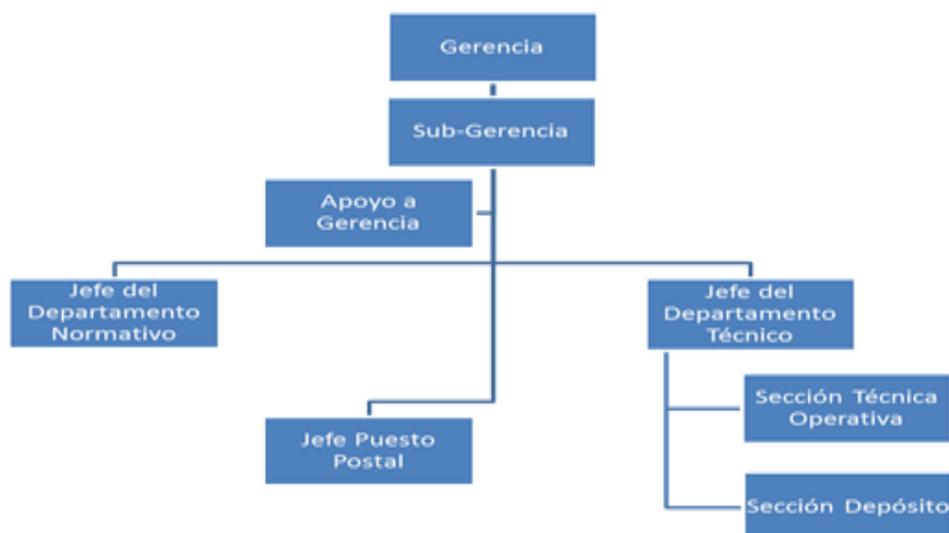
La Ley General de Aduanas, en su artículo 13, define aduana de la siguiente manera: “La aduana es la unidad técnico-administrativa encargada de las gestiones aduaneras y del control de las entradas, la permanencia y la salida de las mercancías” (Ley N.º 7557, 1995, p. 7).

Jurisdicción de la Aduana Central: La jurisdicción de la Aduana Central se encuentra delimitada por el artículo 3 del Reglamento de la LGA, el cual indica lo siguiente:

**Aduana Central:** Comprende de la provincia de San José los siguientes cantones: Central, Escazú, Desamparados, Tarrazú, Aserrí, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Acosta, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Dota, Curridabat, Pérez Zeledón y León Cortés; de la provincia de Heredia los siguientes cantones: San Rafael y San Isidro y la provincia de Cartago. Tiene a su cargo el Puesto de Aduana Postal ubicado en las Oficinas de Correos de Costa Rica en Zapote. (Ley N.º 7557, 1995, p. 3).

### Ilustración 1

*Organigrama de la Aduana Central*



Fuente:Elaboración propia

Como se puede observar en la imagen anterior, la Aduana Central cuenta con un Departamento Técnico, el cual posee dos secciones: Sección Técnica Operativa y Sección de Depósito. El trabajo de la presente práctica se realizó en la Sección de Depósito, encargada de la selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios fiscales.

Todas las aduanas de Costa Rica tienen la misma estructura organizacional. De esta, vale destacar la existencia de dos departamentos: el Departamento Normativo y el Departamento Técnico. El primero es la unidad legal responsable de los procesos jurídicos llevados a cabo en la Aduana, y de asesorar tanto a la Gerencia como al Departamento Técnico en materia legal.

El Departamento Técnico es el responsable de ejecutar las acciones de control aduanero y salir a realizar supervisiones en los diferentes auxiliares de la función pública aduanera, por ello, su rol es gestionar de manera preponderante el riesgo aduanero; siendo de este modo, es el que requiere en mayor medida herramientas para su aplicación.

En la Ley General de Aduanas se estipulan las competencias y funciones de cada división de la Aduana, las cuales se citan a continuación.

#### 4.2.1. **Gerencia**

La Gerencia es la responsable del buen funcionamiento en totalidad de una aduana; debe velar por cada uno de los departamentos anexos. El Reglamento a la Ley General de Aduanas, en su artículo 35 estipula lo siguiente como las potestades de la Gerencia:

Compete a la Gerencia de la aduana de jurisdicción territorial dirigir técnica y administrativamente la aduana. La Gerencia está conformada por un Gerente, un Subgerente quien estará subordinado al Gerente y lo reemplazará en sus ausencias, con sus mismas atribuciones, para lo cual bastará su actuación. El Subgerente será el colaborador inmediato del Gerente, en la planificación, organización, dirección y control de la aduana, así como en la formulación de sus políticas y directrices que orienten las decisiones y acciones hacia el logro de las metas de la aduana. El Subgerente desempeñará, transitoria o permanentemente las funciones y tareas que le delegue el Gerente (Ley N.º 7557, 1995, p. 35).

La Gerencia de la Aduana podrá tomar las medidas administrativas que estime convenientes para el control de los regímenes, operaciones y trámites aduaneros que competan a la Aduana. Asimismo, podrá solicitar a la Dirección General la definición de áreas funcionales necesarias para el cumplimiento de sus competencias.

Artículo 35 bis. Funciones de la Gerencia de la Aduana. La Gerencia de la aduana ejecutará las siguientes funciones:

- a) Emitir las pautas y coordinar el control y fiscalización de la entrada y salida del territorio aduanero nacional de mercancías, el tránsito, almacenamiento, custodia y verificación, de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes.
- b) Coordinar y controlar las actividades relacionadas con los procesos de trámites aduaneros, técnicos y administrativos que son competencia de la aduana y tomar todas las medidas administrativas que estime convenientes.
- c) Resolver las solicitudes de sustitución de mercancías.
- d) Organizar y dirigir las funciones y actividades de las diferentes dependencias de la aduana; comunicar las políticas y procedimientos que se han de seguir y supervisar su cumplimiento puntual y oportuno.
- e) Dirigir y controlar el funcionamiento de los Puestos de Aduana adscritos a la aduana, manteniendo un contacto directo con éstos y solicitando los informes que requiera sobre su gestión.
- f) Implementar mecanismos para llevar el control y monitoreo de la gestión de los Puestos de Aduana adscritos a la aduana.
- g) Resolver los reclamos, incidentes o recursos que se presenten contra actos emitidos por la aduana.
- h) Brindar información detallada a la Dirección de Gestión de Riesgo, que permita la definición o actualización de criterios de riesgo para la inspección de mercancías.
- i) Dirigir, autorizar y controlar la ejecución de operaciones aduaneras fuera de la jornada ordinaria de trabajo e informar a la Dirección General sobre los resultados obtenidos.
- j) Determinar y comunicar a las dependencias respectivas, los niveles de acceso a los sistemas de información por parte de los funcionarios de la aduana.
- k) Conocer de las solicitudes de rectificación o anulación de declaraciones aduaneras que se presenten ante la aduana.
- l) Presentar las denuncias correspondientes ante la autoridad judicial cuando producto de las acciones de la aduana se presuma la comisión de delitos aduaneros,

infracciones administrativas y tributarias aduaneras, así como diligenciar y procurar las pruebas que fundamenten las acciones legales respectivas.

- m) Determinar los ajustes a la obligación tributaria aduanera e iniciar los procedimientos de cobro o devolución de tributos de las obligaciones tributarias aduaneras, cuando corresponda.
- n) Imponer a los Auxiliares de la Función Pública Aduanera la sanción de multa, como resultado de los procedimientos sancionatorios que tramite.
- o) Atender y resolver consultas de las jefaturas de los Departamentos de la aduana, con el objetivo de retroalimentar sobre la correcta aplicación a partir de las disposiciones y los procedimientos aduaneros vigentes.
- p) Canalizar adecuadamente la atención de las denuncias que le sean trasladadas por la Dirección de Gestión de Riesgo, y retroalimentar periódicamente a esa Dirección sobre los resultados obtenidos e informar, a quien corresponda, los resultados para que se adopten las acciones legales y administrativas procedentes.
- q) Controlar y dar seguimiento a los servicios que brinda la aduana a su cargo, y recomendar a la Dirección General los cambios procedimentales en las áreas técnicas y normativas de la aduana, con el fin de mejorar la calidad del servicio.
- r) Supervisar la aplicación de los procedimientos aduaneros.
- s) Determinar las necesidades en lo concerniente a presupuesto, recursos humanos, tecnológicos y materiales; sistemas de información; comunicaciones; registro; procesamiento automático de la información; controles y otros servicios, y establecer procedimientos de trabajo que permitan una gestión eficaz y eficiente.
- t) Coordinar las actividades de la aduana con otras dependencias del Ministerio de Hacienda, el Sistema Aduanero Nacional y otras instituciones públicas y privadas, según corresponda.
- u) Representar a la aduana ante los órganos administrativos o judiciales que lo requieran.
- v) Colaborar en la planeación, elaboración y ejecución de proyectos a desarrollarse en la aduana.
- w) Dar seguimiento a la implementación de lo estipulado en el Plan Anual Operativo, programas y proyectos especiales de cada Departamento, así como a la evaluación de

recomendaciones contenidas en informes de órganos contralores, mediante la revisión constante de plazos y resultados, con el objetivo de monitorear la ejecución de estos y cumplir con las metas y objetivos.

- x) Evaluar periódicamente los resultados de los diferentes procesos que se ejecutan en la aduana.
- y) informar a la Dirección General los roles y la rotación de trabajo de los funcionarios de la aduana, así como informar cuando se presenten irregularidades que se deriven de la incorrecta aplicación de los procedimientos y las disposiciones técnicas y administrativas previstas por la normativa aduanera, o que emanen de la protección de los derechos relacionados con la propiedad industrial e intelectual, de conformidad con leyes especiales en la materia, para que se inicien los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes.
- z) Certificar la documentación o información que se custodie en la Dirección de la aduana y sus Departamentos.
- aa) Facilitar a la Dirección de Gestión Técnica los requerimientos específicos que se determinen para mejorar las funcionalidades y los controles del sistema informático.
- bb) Otras que le encomiende la Dirección General. (Ley N.º 7557, 1995, pp. 34-36).

#### **4.2.2. Departamento Técnico**

El Departamento Técnico tiene como función principal el control aduanero, son las personas responsables de la supervisión tanto de las mercancías que ingresan como de los diferentes auxiliares de la función pública bajo su control. Este Departamento debe generar la gestión de riesgo para las operaciones cotidianas en sus dos Secciones. En el artículo 36 de la Ley General de Aduanas, se mencionan sus competencias de la siguiente manera:

Le compete a este Departamento, aplicar las medidas de control referentes al ingreso, permanencia y salida de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros, así como determinar y comprobar los elementos determinantes de la obligación tributaria aduanera y de las medidas arancelarias y no arancelarias. Este Departamento estará a cargo de un jefe. Para el ejercicio de las funciones, el

Departamento Técnico dispondrá de dos Secciones: Sección de Depósito y Sección Técnica Operativa (Ley N.º 7557, 1995, p. 37).

Una vez aclaradas las competencias de este Departamento, se requiere conocer cada una de sus funciones, pues cada actividad que desarrolle debe estar facultada por medio de la Ley General de Aduanas. Las funciones de este Departamento se citan el artículo 37 del reglamento de la Ley General de Aduanas, y corresponden a las siguientes:

- a) Verificar que todas las operaciones aduaneras que se realicen en la jurisdicción de la aduana cumplan con los requisitos señalados en la normativa y procedimientos vigentes.
- b) Ejecutar, conforme a los procedimientos vigentes, las disposiciones concernientes al ingreso, permanencia y salida de mercancías, de personas, de medios y unidades de transporte, de las desconsolidaciones, transbordos, traslados y tránsitos, sobrantes y faltantes de mercancías, de la subasta pública de mercancías caídas en abandono, de las destrucciones de mercancías, y de todos los regímenes aduaneros previstos por la normativa aduanera.
- c) Ejecutar el reconocimiento físico de las mercancías, de acuerdo con los procedimientos y disposiciones técnicas y administrativas establecidas, y efectuar los estudios pertinentes para la correcta determinación de la clasificación arancelaria, valor aduanero y origen de las mercancías objeto del comercio exterior.
- d) Realizar estudios de valoración aduanera, clasificación arancelaria y origen de las mercancías, de conformidad con la normativa vigente.
- e) Determinar la valoración, origen y clasificación arancelaria de la mercancía decomisada y mercancía caída en abandono.
- f) Controlar la ejecución de medidas de seguridad necesarias para prevenir incendios, sustracciones, daños o cualquier otro hecho semejante, sobre las mercancías almacenadas.
- g) Dar seguimiento y mantener actualizado el inventario de mercancías caídas en abandono y ejecutar la subasta pública de mercancías caídas en abandono, en coordinación con la Dirección General de Aduanas.

- h) Determinar la existencia de mercancías en mal estado o de importación prohibida, y proceder a su destrucción cuando corresponda, en coordinación con las otras autoridades que deban participar en el proceso.
- i) Coadyuvar con el Departamento Normativo en la resolución de las solicitudes de sustitución, en caso de que se requiera un criterio técnico relacionado con las mercancías objeto de la solicitud.
- j) Verificar y controlar que la recepción de las mercancías se haya realizado de conformidad con la normativa y procedimientos vigentes.
- k) Verificar los controles de inventarios y ejercer control sobre los locales comerciales ubicados en depósitos libres comerciales y tiendas libres bajo su competencia.
- l) Controlar las actividades de entrada, salida, carga, descarga, recepción y depósito de mercancías o servicio de reempaque y distribución, almacenadas en los recintos autorizados por la Autoridad Aduanera, de conformidad con los criterios de riesgo aplicables.
- m) Realizar conteos físicos de inventarios de mercancías, con el fin de corroborar que las existencias coincidan con los registros del sistema informático e informar a la jefatura cuando se presenten irregularidades, para que se inicien los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes.
- n) Controlar las actividades de entrada, salida, movilización, carga, descarga, recepción y depósito, así como el uso y destino de las mercancías, ubicadas en cualquier recinto habilitado por la autoridad aduanera dentro de los regímenes temporales, liberatorios de pago de tributos, perfeccionamiento y devolutivo de derechos e informar al superior inmediato, cuando se detecten irregularidades, para que se inicien los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes.
- o) Verificar los datos documentales declarados en relación con los elementos determinantes de la obligación tributaria aduanera, tales como: naturaleza, características, procedencia, peso, coincidencia del valor declarado con el facturado, clasificación arancelaria, cantidad, datos del consignatario, marcas, origen de las mercancías declaradas, de acuerdo con los procedimientos y disposiciones técnicas y administrativas establecidas.
- p) Verificar y controlar el proceso de pago electrónico.

- q) Registrar en la base de datos del Servicio Nacional de Aduanas como importador a una persona cuya identificación corresponda a un pasaporte o cédula de residencia, y previa recepción de la solicitud con la documentación de respaldo en original y copia.
- r) Analizar, evaluar y dar seguimiento a la ejecución de recomendaciones contenidas en informes de órganos contralores.
- s) Revisar y analizar las operaciones y servicios aduaneros atendidos por el departamento, a efecto de recomendar a la Gerencia los cambios procedimentales y normativos.
- t) Coadyuvar con el superior inmediato, suministrando la información requerida para el establecimiento de criterios de riesgo que la aduana deberá aplicar según lo determinado por la Dirección de Gestión de Riesgo.
- u) Resolver consultas en materia técnica aduanera que se sometan a su conocimiento y atender las solicitudes de sus superiores en relación con la atención de las denuncias e informar al superior de la aduana los resultados de la misma, para que se inicien los procedimientos sancionatorios que correspondan.
- v) Supervisar y controlar el funcionamiento de los Puestos de Aduana adscritos a la aduana, con relación a las actividades que se desarrollan atinentes al Departamento Técnico.
- w) Elaborar informes y reportes sobre las operaciones atendidas por el departamento.
- x) Informar a la Gerencia de la Aduana cuando se presenten irregularidades que se deriven de la incorrecta aplicación de los procedimientos y disposiciones técnicas y administrativas previstas por la Legislación, para que se inicien los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes.
- y) Aplicar las medidas de control correspondientes, para protección de los derechos relacionados con la propiedad industrial e intelectual, de conformidad con leyes especiales en la materia, en coordinación con las diferentes dependencias administrativas y judiciales que tengan competencia en la materia, así como informar a la Gerencia.
- z) Activar el código temporal del beneficiario para cada declaración aduanera de ingreso de maquinaria, equipo, accesorios y repuestos para la instalación de la planta, e

inactivar dicho código una vez tramitada la declaración aduanera, siempre y cuando se verifique que en la Dirección General de Aduanas están tramitando la solicitud de condición de auxiliar de la función pública aduanera, en régimen de Perfeccionamiento Activo.

- aa) Realizar estudios especiales relacionados con asuntos contables y de tránsitos aduaneros, cuyos registros se mantengan pendientes y preparar el criterio o dictamen técnico, para su traslado al Departamento Normativo.
- bb) Otras que le delegue y encomiende la Gerencia de la Aduana. (Ley N.º 7557, 1995, pp. 37-39).

### **I. Sección de Depósito:**

Como se puede observar en el organigrama de la Aduana, el Departamento Técnico tiene dos secciones: Sección Técnica Operativa y Sección de Depósito. Debido a que la propuesta de mejora se dirige a una actividad ejecutada por la Sección de Depósito, es importante conocer las funciones de esta sección, las cuales fueron establecidas en el artículo 37 Bis del Reglamento de la Ley General de Aduanas. Las funciones de la sección mencionada se enumeran de la siguiente manera:

- a) Ejercer las acciones que se requieran para garantizar el control de entrada y salida de unidades de transporte, sus cargas y la permanencia de las mercancías objeto de control de la aduana, sin menoscabo de los principios de facilitación de las operaciones del tráfico internacional de mercancías.
- b) Elaborar las correcciones de los manifiestos de carga y conocimientos de embarque y trasladar al Departamento Normativo las mismas, para que se proceda a realizar el procedimiento sancionatorio respectivo.
- c) Tramitar las justificaciones de faltantes y sobrantes en manifiestos de carga y/o conocimientos de embarque respectivos.
- d) Cotejar las especificaciones de los bultos contra los datos contenidos en los documentos a su ingreso a los recintos bajo control aduanero, cuando se requiera inspeccionar las mercancías o bultos, de acuerdo con los criterios de riesgo, selectivos o aleatorios, que establezca la Dirección de Gestión de Riesgo.

- e) Mantener registrado y actualizado un inventario permanente de mercancías almacenadas en los recintos autorizados por la autoridad aduanera.
- f) Controlar las mercancías decomisadas y trasladadas a los recintos autorizados por la aduana.
- g) Coordinar con la Jefatura del Departamento, la implementación de índices e indicadores de gestión para evaluar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Sección.
- h) Revisar y analizar las operaciones y servicios aduaneros de la Sección, a efecto de recomendar al jefe del Departamento los cambios procedimentales y normativos.
- i) Ejecutar y dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en informes de órganos contralores, relacionados con las funciones propias de la Sección.
- j) Coadyuvar con la Gerencia de la aduana, suministrando la información requerida para el establecimiento de criterios de riesgo, que la aduana deberá aplicar, según lo determinado por la Dirección de Gestión de Riesgo.
- k) Resolver consultas verbales y escritas en materia propia de la Sección, analizando el contenido de las consultas de acuerdo con el marco legal, operativo y técnico, en procura de dar una respuesta oportuna y real.
- l) Realizar las investigaciones necesarias para prevenir, impedir y combatir el contrabando y la defraudación fiscal aduanera.
- m) Informar a la Jefatura del Departamento Técnico los roles y rotación de trabajo de los funcionarios de la Sección.
- n) Determinar y comunicar a la Jefatura del Departamento, los niveles de acceso a los sistemas de información por parte de los funcionarios de la Sección.
- o) Otras que le delegue y encomiende la Jefatura del Departamento (Ley N.º 7557, 1995, p. 39).

## **II. Sección Técnica Operativa:**

El artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Aduanas enumera cada una de las funciones que debe cumplir la Sección Técnica Operativa de la Aduana, las cuales se muestran en la siguiente lista:

- a) Ejercer las acciones necesarias para garantizar el control de los procesos de despacho de importación y exportación de las mercancías objeto de control de la aduana, sin menoscabo de los principios de facilitación de las operaciones de comercio exterior.
- b) Autorizar y efectuar las actividades y trámites de ingreso, uso, permanencia y salida de mercancías destinadas a los regímenes aduaneros previstos por la legislación aduanera.
- c) Registrar el resultado de la revisión en la aplicación informática, autorizando el levante de la mercancía.
- d) Señalar en la aplicación informática, inconsistencias encontradas en la revisión de las Declaraciones Aduaneras, incluyendo además las fichas técnicas de riesgo y proceder de conformidad con los procedimientos y la normativa que corresponda, informando a la aduana de control los casos en que se varió a revisión física, para su debida y oportuna atención.
- e) Efectuar los procesos de extracción de muestras de mercancías, asegurando su custodia, y tramitar el envío de las mismas para su análisis en el Laboratorio Aduanero.
- f) Efectuar el control y seguimiento de las garantías aportadas por los declarantes en los diferentes regímenes aduaneros.
- g) Llevar el control, custodia, registro, renovación, devolución o ejecución de las garantías y prendas aduaneras, que deban rendir los auxiliares de la función pública y demás entes ante la aduana, para destinar las mercancías a los regímenes aduaneros y modalidades correspondientes.
- h) Coordinar y controlar la ejecución de medidas de seguridad necesarias para prevenir daños o sustracciones sobre mercaderías en custodia de la aduana.
- i) Efectuar el control de equipajes, de conformidad con los procedimientos y normativa vigentes.
- j) Coadyuvar con el Departamento Normativo en la resolución de las solicitudes de sustitución, en caso de que se requiera un criterio técnico relacionado con las mercancías objeto de la solicitud.

- k) Realizar los estudios pertinentes para la correcta determinación de la clasificación arancelaria, valor y origen de las mercancías cuyo levante es autorizado con rendición de una garantía.
- l) Autorizar y renovar los permisos de importación temporal de vehículos automotores terrestres, aéreos y marítimos con fines no lucrativos.
- m) Coordinar con las dependencias correspondientes, la información del resultado de las investigaciones realizadas por la aduana, que deba ser incorporada en el sistema informático.
- n) Requerir de los importadores, exportadores, y auxiliares de la función pública aduanera o terceros con ellos relacionados, la documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones, cuando la información no se encuentre en la base de datos.
- o) Solicitar a la Gerencia de la Aduana autorización para modificar el tipo de revisión asignado por el sistema informático.
- p) Colaborar con la Jefatura del Departamento en la obtención de la información, elaborando informes y reportes sobre los movimientos de las operaciones de la Sección.
- q) Coordinar con la Jefatura del Departamento la implementación de índices e indicadores de gestión para evaluar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Sección.
- r) Revisar y analizar las operaciones y servicios aduaneros de la Sección, a efecto de recomendar al Jefe del Departamento los cambios procedimentales.
- s) Analizar, evaluar y dar seguimiento a la ejecución de recomendaciones por parte de la aduana, contenidas en informes de órganos contralores relacionados con sus funciones.
- t) Coadyuvar con la Gerencia, suministrando la información requerida para el establecimiento de criterios de riesgo que la aduana deberá aplicar, según lo determinado por la Dirección de Gestión de Riesgo.
- u) Resolver consultas verbales y escritas en materia de la Sección, analizando el contenido de las consultas de acuerdo al marco legal, operativo y técnico.
- v) Realizar las investigaciones necesarias para prevenir, impedir y combatir el contrabando y la defraudación fiscal aduanera.

- w) Informar a la Jefatura del departamento los roles y rotación de trabajo de los funcionarios de la Sección.
- x) Determinar y comunicar a la Jefatura del Departamento los niveles de acceso a los sistemas de información por parte de los funcionarios de la Sección.
- y) Llevar el registro y control de las operaciones y plazos del internamiento temporal de las mercancías en régimen de Zona Franca, respaldadas con prendas aduaneras, así como de la salida temporal de maquinaria y equipo por subcontratación, y su reingreso por medio del internamiento temporal.
- z) Llevar el registro y control de los plazos y prendas aduaneras, relacionadas con la salida por internamiento temporal al territorio aduanero nacional de maquinaria de vehículos y equipo o con operaciones de traslado (movilizaciones) por ventas entre empresas del régimen de Zona Franca.
- aa) Llevar el registro y control de los casos excepcionales, en los cuales no se utiliza el pago electrónico de la obligación tributaria aduanera y demás tributos.
- bb) Otras que le delegue y encomiende la Jefatura del Departamento. (Ley N.º 7557, 1995, pp. 39-41).

#### **4.2.3. Departamento Normativo:**

El artículo 39 del Reglamento de la Ley General de Aduanas indica que la competencia de este Departamento es la siguiente: “es el encargado de atender, resolver, asesorar y dar seguimiento a todo lo relativo a la materia técnica jurídica de la aduana. El Departamento Normativo estará a cargo de un jefe” (Ley N.º 7557, 1995, p. 41).

En el artículo 40 se mencionan las funciones del mismo Departamento:

- a. Aplicar en el ámbito de su competencia, las reglas generales, criterios, programas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos por la Dirección Normativa.
- b. Tramitar los procedimientos ordinarios, los administrativos para el ajuste de la obligación tributaria aduanera, la aplicación de sanciones de multa y los sumarios señalados en la Ley y su Reglamento, y preparar para la Gerencia de la aduana el proyecto de resolución respectivo.

- c. Tramitar las solicitudes de sustitución de mercancías planteadas ante la aduana, preparando para la Gerencia de la Aduana el proyecto de resolución respectivo. En caso de que se requiera un criterio técnico relacionado con las mercancías objeto de la solicitud, podrá solicitar la coadyuvancia del Departamento Técnico.
- d. Preparar los proyectos de respuesta de los recursos de amparo presentados contra los actos realizados por los funcionarios de la aduana en el desempeño de sus funciones y dar seguimiento a los informes respectivos.
- e. Colaborar con la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas, en la representación del Servicio Nacional de Aduanas y cualquiera de sus órganos en toda clase de juicios, litigios y audiencias dentro de éstos, sean judiciales o administrativos, surgidos contra resoluciones, actos o cualquier otra calidad de interviniente en el proceso y rendir informes.
- f. Asesorar al superior de la aduana sobre irregularidades cometidas por los funcionarios de la aduana, de conformidad con lo que establece el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda.
- g. Preparar informes, denuncias, iniciar e instruir investigaciones sobre hechos relacionados con la posible comisión de delitos aduaneros, darles el seguimiento correspondiente y comunicar los resultados al Gerente para lo que corresponda.
- h. Asesorar jurídicamente a la Gerencia de la aduana y a las demás dependencias de ésta en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, cuando lo solicite la Gerencia de la aduana, brindar capacitación en materia de su competencia a los funcionarios, y para cualquier proceso que se requiera.
- i. Contestar consultas, emitir criterios y redactar proyectos de circulares de los asuntos que son sometidos a su conocimiento.
- j. Elaborar informes y reportes, mantener actualizadas las estadísticas sobre montos de tributos y multas en litigio y lo efectivamente recaudado, de conformidad con las gestiones propias del Departamento.
- k. Proponer reformas a la normativa vigente y cambios procedimentales para el logro de los objetivos del servicio aduanero.

- l. Colaborar con el superior de la Aduana en la obtención o envío de información a la Dirección de Gestión de Riesgo, preparando los informes correspondientes, para que se definan y actualicen los criterios de riesgo en la inspección de mercancías o bultos; así como brindar los informes que requieran las demás Direcciones de la Dirección General.
- m. Dirigir y coordinar las acciones de carácter legal, administrativo y judicial, de orden técnico-jurídico, necesarias para la defensa de los intereses de la aduana, en relación con todos los trámites ejecutados en ella.
- n. Atender consultas sobre la aplicación e interpretación de la normativa aduanera, analizando el contenido de las consultas de acuerdo con el marco legal y de técnica aduanera, conforme lo externado por la Dirección Normativa a fin de uniformar criterios.
- o. Asesorar jurídicamente las investigaciones que se realicen en la aduana para prevenir, impedir y combatir el contrabando y la defraudación fiscal aduanera.
- p. Evaluar periódicamente los resultados de los diferentes procesos que se ejecutan en el Departamento Normativo.
- q. Tramitar los procedimientos de rectificación, desistimiento y anulación de declaraciones aduaneras, reclamos por cobro indebido o cualquier otra solicitud de devolución de tributos de importación o exportación que se presenten ante la aduana y preparar para la Gerencia el proyecto de resolución respectivo, siempre que no sea competencia de otra oficina administrativa.
- r. Realizar los procedimientos de cobro, ejecución y recaudación de los créditos o multas producto de los procedimientos en que interviene la aduana.
- s. Requerir de los importadores, exportadores y auxiliares de la función pública aduanera o terceros con ellos relacionados, la documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- t. Coordinar con la Gerencia de la aduana la implementación de índices e indicadores de gestión.
- u. Determinar y comunicar a la Gerencia de la aduana los niveles de acceso a los sistemas de información por parte de los funcionarios del Departamento.

- v. Otras que le delegue y encomiende la Gerencia de la aduana. (Ley N.º 7557, 1995, pp. 41-42).

### 3. Objetivos de la Aduana Central

Después de conocer los objetivos que el SNA desea cumplir durante la gestión 2019-2023, no cabe duda de que se muestra una orientación a la mejora continua de los procesos aduaneros ejecutados diariamente por funcionarios del órgano, siendo la gestión de riesgo una prioridad para la administración aduanera durante el periodo mencionado. Los objetivos de la Aduana son los siguientes:

1. Facilitar el ingreso y salida de mercancías, vehículos y personas del territorio nacional que se realizan producto del comercio internacional.
2. Ejercer el control aduanero oportuno y eficaz, y la justa recaudación.
3. Fortalecer las capacidades de detección en operaciones de comercio exterior que atentan contra la seguridad y protección del país.
4. Ejecutar acciones de mejoras del sistema de control interno y el clima organizacional. (*Plan Anual Operativo* de la Aduana Central, 2019)

La Sección de Depósito cuenta con una lista de tareas estipuladas en el *Plan Anual Operativo* de la Aduana para el cumplimiento de metas mensuales. Las tareas que debe cumplir esta sección se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 3**

*Actividades que realiza la Sección de Depósito, Aduana Central*

Ítem	Nombre de la actividad
12	Cantidad de subastas realizadas.
13	Recaudación efectiva obtenida de las subastas realizadas.
28	Atender solicitudes de depuración de inventarios, registro de consignatarios, liberación de inventarios, sobrantes, faltantes y permanencias a bordo.

29	Controlar que los tránsitos autorizados por la Aduana Central arriben a la aduana de destino, y controlar el tiempo de recorrido en los tránsitos de años anteriores al 2019.
30	Controlar que los tránsitos autorizados por la Aduana Central arriben a la aduana de destino, y controlar el tiempo de recorrido en los tránsitos del año 2019.
31	Atender las interrupciones de tránsitos.
32	Controlar los diferentes procesos de destrucción en los Depositarios Aduaneros y Empresas de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo.
33	Controlar los diferentes procesos de donación de mercancía no adjudicada en remates en Depositarios Aduaneros, Empresas de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo.
34	Realizar inventarios de mercancías en los Depositarios Aduaneros.
35	Efectuar supervisión de descarga de mercancías en las instalaciones de los Auxiliares de la Función Pública.
36	Verificar el cumplimiento de las obligaciones específicas de los Depósitos Aduaneros (Manual, Ubicación, Estiba, Depósito, Horario).
39	Atender las solicitudes de inspección de instalaciones de auxiliares, ampliaciones, cierres y aperturas, solicitadas por la DGA.

Fuente: (*Plan Anual Operativo* de la Aduana Central, 2019.)

Con base en las actividades señaladas, la jefatura de la Sección de Depósito delega responsabilidades en cada funcionario para su debido cumplimiento.

A fin de lograr el cumplimiento de los objetivos anteriormente señalados, se desarrolla un *Plan Anual Operativo*, llamado PAO, el cual consta de actividades que funcionan como indicadores que cada sección dentro de la Aduana debe cumplir mensualmente. El *Plan Anual Operativo* permite cuantificar y medir el trabajo realizado diariamente en cada sección, así como evaluar el desempeño de cada funcionario que tiene tareas asignadas contempladas en dicho plan. La fijación de metas mensuales para cada actividad es responsabilidad de las jefaturas, tanto de cada Sección como del Departamento Técnico y del Normativo, así como de la Gerencia y Subgerencia de la Aduana. Luego, las

metas son aprobadas por la dependencia de **Planificación y Control de la gestión** del Ministerio de Hacienda.

Para efectos del desarrollo del presente trabajo es relevante conocer cuáles son las metas que se han planteado para el año 2019 en materia de supervisión de descargas en la Aduana Central, por lo cual, en la siguiente tabla, se muestran las metas que fueron proyectadas. Específicamente, en la Sección de Depósito se presentan dos metas relacionadas de forma directa con el proceso de supervisión de descargas, las cuales corresponden al punto número 36, que se refiere a lo siguiente: “Efectuar supervisión de descarga de mercancías en las instalaciones de los Auxiliares de la Función Pública” (*Plan Anual Operativo de la Aduana Central*, 2019), de lo cual se derivan las siguientes dos actividades:

1. Cantidad de descargas supervisadas / Total de descargas supervisadas programadas.
2. Cantidad de hallazgos encontrados en las supervisiones de descarga efectuadas / Total de supervisiones realizadas. (*Plan Anual Operativo de la Aduana Central*, 2019)

**Tabla 4**

*Metas establecidas en el Plan Anual Operativo 2019 de la Aduana Central, relacionadas con el tema de supervisión de descargas por mes*

Actividad	Mes												Total
	1	2	3	4	5	5	7	8	9	10	11	12	
Cantidad de descargas supervisadas / Total de descargas supervisadas programadas.	83	83	84	83	83	84	83	83	84	83	84	83	1000
Cantidad de hallazgos encontrados en las supervisiones de descarga efectuadas / Total de supervisiones realizadas.	12	13	12	13	14	12	12	14	12	12	12	12	150

Fuente: *Plan Anual Operativo* de la Aduana Central, 2019.

Según lo indicado en la tabla anterior, mensualmente los funcionarios de la Sección de Depósito necesitan cumplir con la supervisión de un mínimo de descargas.

Además, se requiere cumplir, mes a mes, con un mínimo de hallazgos que identificar durante los procesos de supervisión. Como parte de las funciones que se realizan dentro de la Aduana, la supervisión de descargas se alinea con los objetivos tanto del Ministerio de Hacienda, en el tema de aumento en la recaudación de ingresos establecido en su Plan Estratégico Institucional, como con los del Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas en materia de control durante las diferentes fases del proceso de importación; ambos objetivos se encuentran vinculados. Sin duda alguna, para una mayor recaudación se requiere de la aplicación de controles efectivos.

Por medio de la extracción de datos del sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), se identificó que la Aduana Central, para los primeros seis meses del año 2019, recibió un total de 8,531 tránsitos originarios de la Aduana de Limón, Aduana de Caldera, Aduana Santamaría, Aduana de Paso Canoas y Aduana de Peñas Blancas. La distribución de viajes según la Aduana se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 5**

*Cantidad de tránsitos con destino a la Aduana Central según Aduana*

<b>Aduana de origen</b>	<b>Cantidad de viajes con destino a la Aduana Central</b>
Aduana de Limón	3588
Aduana de Caldera	2786
Aduana de Paso Canoas	1061
Aduana Santamaría	571
Aduana de Peñas Blancas	525

Fuente: Elaboración propia con datos del TICA.

**Tabla 6**

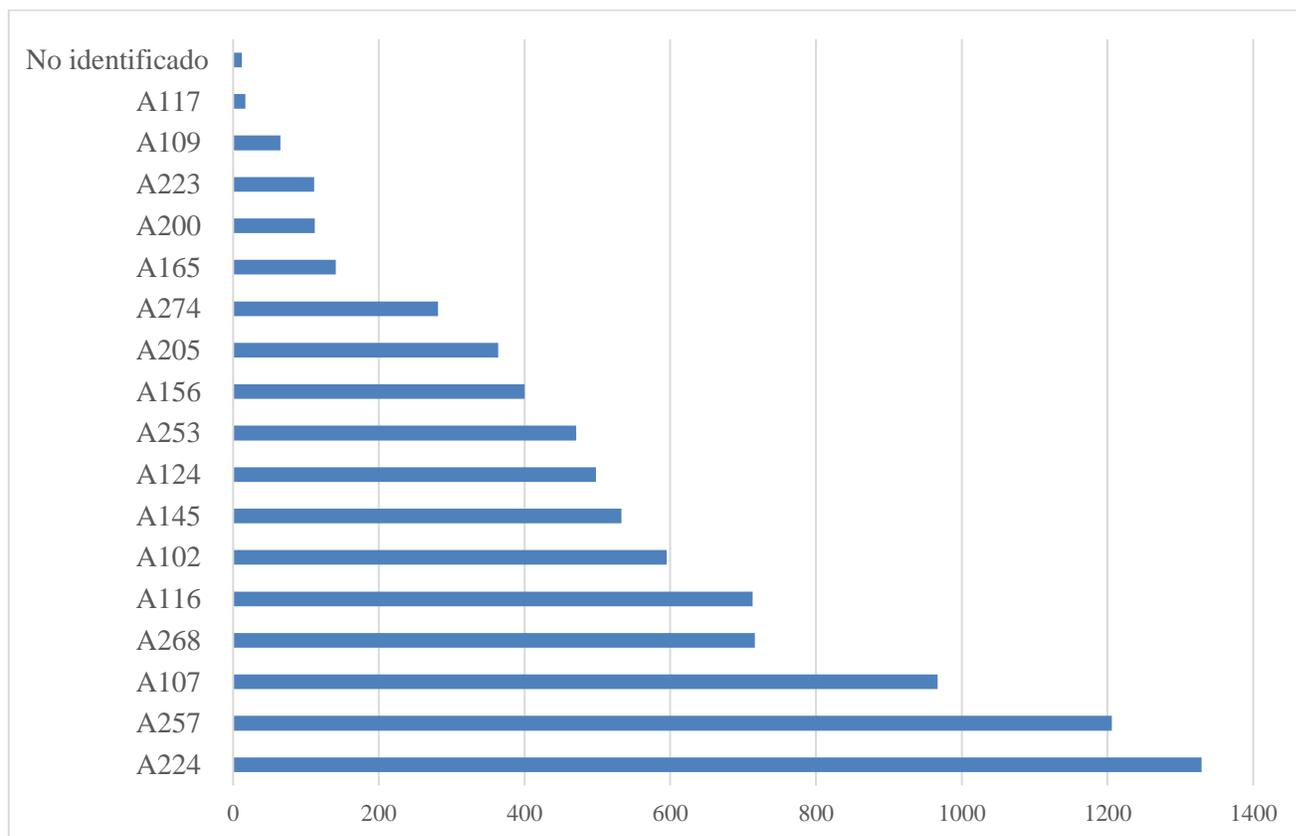
*Cantidad de tránsitos aduaneros según depositario destino durante el periodo: de enero a junio del 2019*

<b>Depósito Aduanero destino</b>	<b>Cantidad de tránsitos aduaneros</b>
A-224 Almacén Fiscal las Brisas S. A.	1329
A-257 Aduanera Castro Fallas S. A.	1206
A-107 DHL Costa Rica S. A.	967
A-268-Almacén Fiscal del Este S. A.	716
A-116 Almacén de Depósito Fiscal y General Colima S. A.	713
A-102 Almacenes Fiscales y de Depósitos de Pavas S. A.	595
A-145 Instituto Costarricense de Electricidad	533
A-124 Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S. A.	498
A-253 ILG Supply Chain Services, S. A.	471
A-156 Algefissa S. A.	400
A-205 Centro Logístico Cladisa S. A.	364
A-274 Mudanzas Mundiales S. A.	424
A-200 Grupo Carossi Sociedad Anónima	112
A-223 Almacén Degenfis S. A.	111
A109 Almacén Fiscal Financiero S. A.	65
A-117 Almacenadora de Equipos	17
No Identificados	12

Fuente: Elaboración propia con datos del TICA.

## Gráfico 1

*Cantidad de tránsitos durante el I semestre del año 2019 con destino a la Aduana Central según Depósito Aduanero*



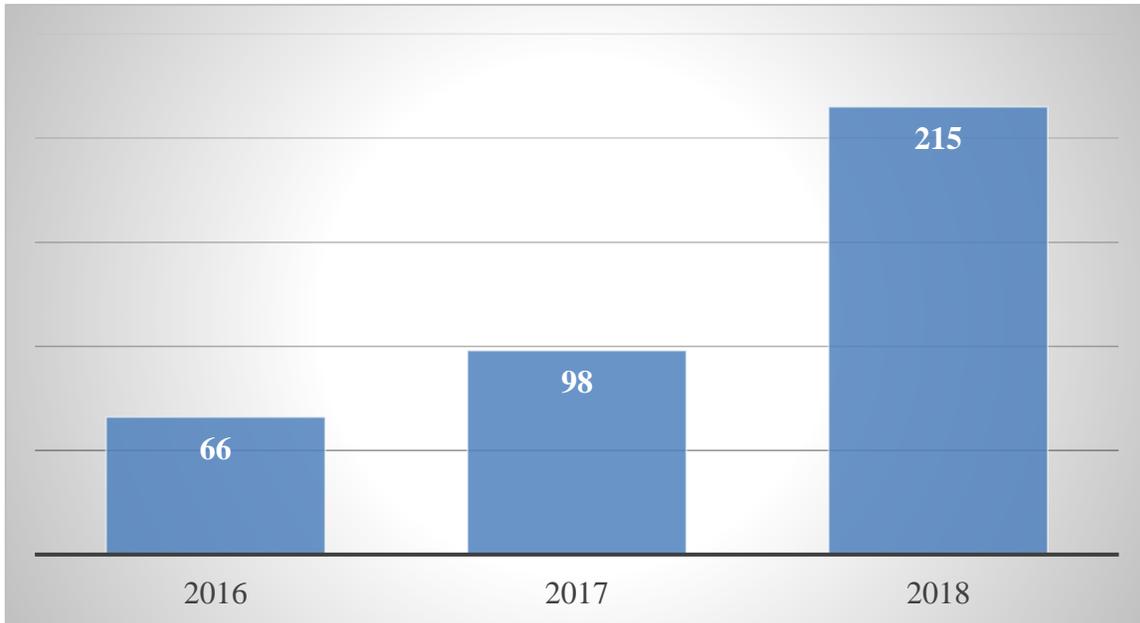
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del TICA.

Después de analizar los datos que se registran en la Sección de Depósito relativos a la cantidad de descargas supervisadas cada mes durante el I semestre del 2019 y a los hallazgos identificados, se obtuvieron los siguientes resultados:

El siguiente gráfico muestra la cantidad de hallazgos identificados en la supervisión de descargas durante los años 2016, 2017 y 2018.

## Gráfico 2

*Cantidad de hallazgos identificados durante los años 2016, 2017 y 2018 en los procesos de supervisión de descargas en la Aduana Central*

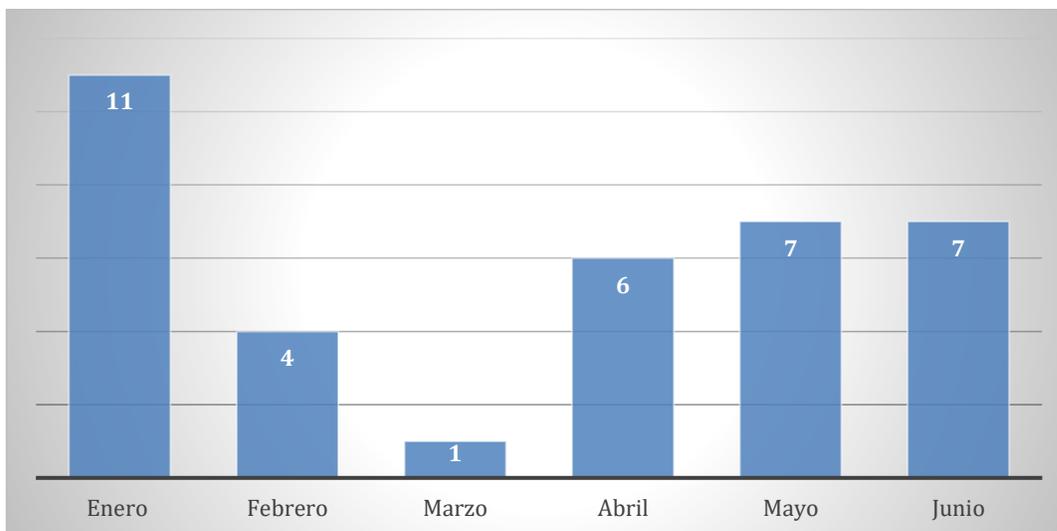


Fuente: Base de datos Aduana Central.

Tal y como se puede observar, la cantidad de hallazgos ha aumentado considerablemente durante el año 2018, debido a la cantidad de esfuerzos que se han realizado por mejorar el proceso de supervisión descargas con mayor personal en la actividad.

### Gráfico 3

Cantidad de hallazgos identificados mensualmente durante el I semestre del año 2019 en el proceso de supervisión de descargas en la Aduana Central

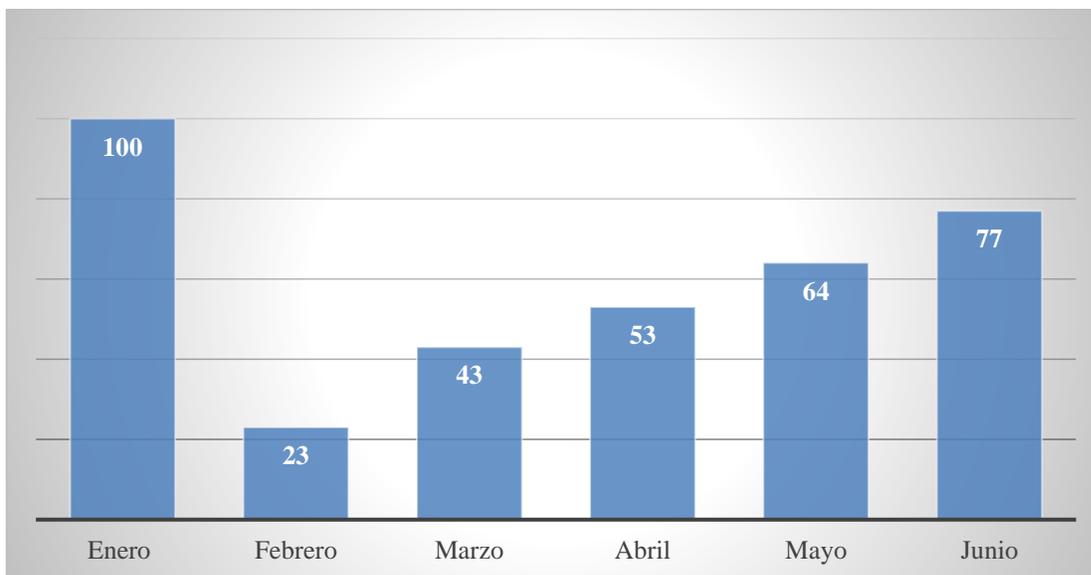


Fuente: Base de datos Aduana Central.

Después de observar el Gráfico 3 se puede visualizar que para el primer semestre del año 2019 solamente se ha cumplido la meta anual del *Plan Anual Operativo* (PAO) en un 24%, y en ningún mes de este año se ha logrado cumplir la meta mensual establecida, lo cual refleja una problemática, pues los hallazgos y la cantidad de descargas supervisadas han disminuido considerablemente; lo anterior se debe, en gran mayoría, a que la Sección de Depósito ha disminuido el recurso humano y también los cambios de la economía a nivel mundial, ya que la cantidad hallazgos tiene relación directa con la cantidad de descargas que se supervisen durante un determinado periodo.

#### Gráfico 4

*Cantidad de descargas supervisadas mensualmente durante el I semestre del 2019 en la Aduana Central*



Fuente: Base de datos Aduana Central.

Durante el primer semestre del 2019 se han supervisado un total de 360 descargas, cumpliendo la meta anual en un 36%, lo anterior evidencia que de la totalidad de descargas supervisadas solamente se han identificado hallazgos en un 10%, un porcentaje bastante bajo en comparación con el año 2018, ya que, para ese año, en el primer semestre se tenían registrados un total de 119 hallazgos y un total de 846 descargas supervisadas.

En la siguiente tabla se muestra la cantidad de hallazgos por categoría que se han presentado en el I semestre del 2019.

**Tabla 7**

*Cantidad de hallazgos identificados por categoría*

Tipo de hallazgo	Cantidad de hallazgos detectados
Mercancía de diferente naturaleza	2
Mercancía no declarada	1
Faltante de mercancías	13
Sobrante de mercancías	8

Diferencia de peso (mayor cantidad según lo verificado físicamente contra lo declarado)	6
Diferencia de peso (menor cantidad según lo verificado físicamente contra lo declarado)	1
Faltante de mercancías que presentan una mayor cantidad de peso según lo declarado	2
No categorizados	3

Fuente: Base de datos Aduana Central.

De la categorización de hallazgos, se puede distinguir que *faltante de mercancías* es el hallazgo más común de identificar, seguido por *sobrante de mercancías*, y en tercer lugar, *diferencia de peso*, que se atribuye a una mayor cantidad de peso según lo declarado. Las categorías de los hallazgos demuestran la poca existencia de hallazgos relacionados con propiedad intelectual, y que los hallazgos se concentran principalmente en la comparación de los datos declarados en los documentos de ingreso con la verificación física de la descarga de las mercancías; lo cual demuestra una limitante en nuevos temas que han surgido en torno al comercio exterior, como el de propiedad intelectual.

### 3. Depositarios aduaneros

Una vez descritos los objetivos de la Aduana Central y detalladas las metas anuales que se proyecta cumplir en el proceso de supervisión de descargas y de hallazgos identificados, se debe conocer cuál es la legislación que faculta a los funcionarios de aduanas a ejercer control aduanero en las diferentes operaciones de comercio, tomando en consideración que el artículo 22 de la Ley General de Aduanas –el cual fue citado en el marco teórico del presente trabajo–, relacionado con el control aduanero, faculta a la administración a ejercer control sobre el ingreso y la salida de mercancías a territorio nacional, sin obstruir el libre comercio.

El proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera se entiende como una actuación para ejercer control del ingreso de mercancías al régimen de depósito fiscal. Este régimen, según la Ley General de Aduanas, en su artículo 155, se entiende como:

Es el régimen aduanero por el cual las mercancías son depositadas temporalmente bajo custodia, conservación y responsabilidad del depositario y el control de la

aduana, sin el pago de los tributos a la importación. La salida y entrega de las mercancías del depósito aduanero se efectuarán una vez cumplidas las formalidades exigibles y satisfechas las responsabilidades tributarias, conforme con el régimen aduanero aplicable (Ley N.º 7557, 1995, p. 81).

Un depositario aduanero es un auxiliar de la función pública que debe velar por el correcto resguardo de las mercancías que se encuentran almacenadas en sus instalaciones. Según lo explica el artículo citado anteriormente, las mercancías se encuentran sin el pago de tributos, por lo tanto, el depositario tiene la responsabilidad de la custodia de los bienes.

Existen diferentes tipos de control que se pueden ejercer sobre las mercancías ingresadas al territorio costarricense. Estos se encuentran estipulados por la Ley General de Aduanas como: control permanente, control *a posteriori* y control inmediato; y se definen a continuación:

**El control inmediato:** se ejercerá sobre las mercancías desde su ingreso al territorio aduanero o desde que se presenten para su salida y hasta que se autorice su levante.

**El control a posteriori:** se ejercerá respecto de las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera y de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en las operaciones de comercio exterior, dentro del plazo referido en el artículo 62 de esta Ley.

**El control permanente:** se ejercerá en cualquier momento sobre los auxiliares de la función pública aduanera, respecto del cumplimiento de sus requisitos de operación, deberes y obligaciones. Se ejercerá también sobre las mercancías que, con posterioridad al levante o al retiro, permanezcan sometidas a alguno de los regímenes aduaneros no definitivos, mientras estas se encuentren dentro de la relación jurídica aduanera para fiscalizar y verificar el cumplimiento de las condiciones de permanencia, uso y destino (Ley N.º 7557, 1995, p. 11).

Cuando las mercancías ingresan al país por alguno de los puertos marítimos o de las aduanas fronterizas y se dirigen a un depositario bajo la jurisdicción de la Aduana Central, lo realizan por medio del régimen de tránsito aduanero, que corresponde a un régimen aduanero según el cual se transportan mercancías de un origen a un destino por vía terrestre,

mercancías bajo control aduanero dentro del territorio nacional o internacional, según lo estipula el artículo 138 de la LGA.

Las atribuciones aduaneras en general se citan en el artículo 24 de la LGA, estas atribuciones varían dependiendo de la Sección o Dirección en la que se encuentre cada funcionario –como se explicó anteriormente, la Sección de Depósito tiene funciones específicas–. Las atribuciones aduaneras establecidas en la LGA dan lugar a las revisiones de descargas de las unidades de transporte cuando ingresan a las instalaciones del depósito. En el inciso e) del artículo citado, se respalda lo dicho antes: “Verificar la documentación, la autorización, el contenido y las cantidades de mercancías sujetas al control aduanero que se transporten por cualquier medio” (Ley N.º 7557, 1995, p. 11).

No es posible dejar de mencionar la responsabilidad que tienen los depositarios de transmitir la información solicitada por la autoridad aduanera, según los formatos indicados. La misma LGA estipula las obligaciones generales que poseen los auxiliares de la función pública en el artículo 48, relacionadas con el proceso de supervisión de descargas: “Efectuar las operaciones aduaneras por los medios y procedimientos establecidos, de acuerdo con el régimen aduanero correspondiente” (Ley N.º 7557, 1995, p. 29).

Por otro lado, en los incisos a y b del artículo 48, Obligaciones específicas de los depositarios aduaneros, se indica lo siguiente respecto a la información que deben transmitir los depositarios a las respectivas aduanas de control:

- a) Mantener y enviar, a la autoridad aduanera competente, registros de mercancías admitidas, depositadas, retiradas, abandonadas u objeto de otros movimientos, según los formatos y las condiciones que establezca la Dirección General de Aduanas.
- b) Mantener a disposición de la autoridad aduanera los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías (Ley N.º 7557, 1995, p. 29).

La LGA fundamenta muy bien la responsabilidad que tienen los depositarios aduaneros de transmitir la información a la autoridad aduanera por los medios que esta disponga, esto con el objetivo de controlar el ingreso, la permanencia y la salida de las mercancías.

Aparte de la LGA, también se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el *Manual de Procedimientos Aduaneros 2019*, en el cual se indica, de forma específica que los depositarios tienen la obligación de informar vía web a la aduana de control sobre la descarga de la unidad de transporte ingresada, así como también completar el reporte de viaje una vez que la UT llegue al destino final. La política general N.º 4, del Procedimiento de Depósito, menciona lo siguiente:

El depositario deberá informar mediante el envío del mensaje de fin del tránsito o por WEB a la aduana de control, la fecha y la hora programada para la descarga de la mercancía, con el propósito de que programen sus respectivas participaciones. En caso de que el transportista, quien dispondrá de esta información a través de consultas en la página WEB de la DGA, o el funcionario aduanero, cuando se haya determinado su participación, no se presenten, el encargado del depósito procederá con el proceso de descarga e informará de la situación a través del mensaje de ingreso a depósito. La ausencia del transportista no lo exime de la responsabilidad en este proceso (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 204).

La política N.º 7 también está relacionada con la transmisión de información entre depositario y aduana, al indicar que:

Los depósitos deberán transmitir electrónicamente los datos relacionados con el inventario de las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte que reciban para su custodia y almacenamiento según la condición de las mercancías, ya sea régimen de depósito, abandono, decomiso o cualquier otra, utilizando la clave de acceso confidencial y en los formatos y medios dispuestos por la DGA (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 205).

En las páginas siguientes se va explicar lo relacionado con los depositarios aduaneros que se encuentran bajo la jurisdicción de la Aduana Central.

Según la Ley General de Aduanas, artículo 46, los depositarios aduaneros son las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, auxiliares de la función pública aduanera que, autorizadas mediante concesión, por la Dirección General de Aduanas, custodian y conservan temporalmente, con suspensión del pago de tributos, mercancías objeto de

comercio exterior, bajo la supervisión y el control de la autoridad aduanera (Ley N.º 7557, 1995, p. 29).

Las obligaciones de los depositarios aduaneros, normadas en el artículo 48 de la LGA son las siguientes:

- a) Mantener y enviar, a la autoridad aduanera competente, registros de mercancías admitidas, depositadas, retiradas, abandonadas u objeto de otros movimientos, según los formatos y las condiciones que establezca la Dirección General de Aduanas.
- b) Mantener a disposición de la autoridad aduanera los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías.
- c) Responder del pago de las obligaciones tributarias aduaneras, por las mercancías que no se encuentren y hayan sido declaradas como recibidas; además, pagar los daños que las mercancías sufran en sus recintos o bajo su custodia.
- d) Recibir y custodiar las mercancías que la autoridad aduanera le envíe en circunstancias especiales, de conformidad con sus programas de distribución rotativa.
- e) Entregar únicamente con autorización de la autoridad aduanera, las mercancías custodiadas.
- f) Comunicar al jerarca de la aduana de control las posibles causas, dentro del término de las veinticuatro horas siguientes al conocimiento de la ocurrencia de daños, pérdidas u otras circunstancias que afecten las mercancías.
- g) Cumplir las disposiciones técnico-administrativas referentes a ubicación, estiba, depósito e identificación de las mercancías bajo su custodia.
- h) Presentar a la aduana de control, por el medio autorizado, durante los primeros quince días de cada mes, un listado de las mercancías que en el mes anterior hayan cumplido un año de haber sido recibidas en depósito.
- i) Contar con los medios de seguridad y control de inventarios tecnológicos, que aseguren la efectiva custodia y conservación de las mercancías que deban transmitirse a la aduana, según los requerimientos ordenados por la Dirección General de Aduanas.

- j) Mantener dentro de la bodega un área mínima de doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m<sup>2</sup>), destinada a depósito, para el examen previo y/o la verificación física de las mercancías.
- k) Llevar un registro de todas las personas que se presenten con autorizaciones de levante de mercancías, así como de todos los vehículos que se utilicen para transportar mercancías al egreso del depósito aduanero.
- l) Verificar la validez de la autorización del levante de las mercancías, de conformidad con los medios que Dirección General de Aduanas defina mediante resolución razonada de alcance general (Ley N.º 7557, 1995, p. 30).

La Aduana Central tiene bajo su jurisdicción una importante sección de la Gran Área Metropolitana, y bajo su control se encuentran activos un total de quince depositarios aduaneros, los cuales se mencionan en la siguiente tabla:

**Tabla 8**

*Depositarios bajo la jurisdicción de la Aduana Central en el año 2019*

<b>Nombre del depositario</b>	<b>Código establecido por la DGA</b>
Almacén De Depósito Fiscal y General Colima S. A.	A-116
Almacenadora de Equipos S. A.	A-117
DHL Costa Rica S. A.	A-107
Centro Logístico Cladisa S. A.	A-205
Algefissa S. A.	A-156
ILG Supply Chain Services S. A.	A-253
Grupo Carossi Sociedad Anónima	A-200
Almacenes Fiscales y de Depósitos de Pavas S. A.	A-102
Almacén Fiscal Agrícola De Cartago S. A.	A-124
Almacén Fiscal Del Este S. A.	A268
Almacén Fiscal Financiero Sociedad Anónima	A109
Instituto Costarricense de Electricidad	A-145
Mudanzas Mundiales S. A.	A-274

Aduanera Castro Fallas S. A.	A257
Almacén Fiscal Las Brisas S. A.	A-224

Fuente: Elaboración propia.

Es importante considerar que la Aduana Central no solamente tiene bajo su jurisdicción depositarios aduaneros, también empresas bajo el régimen de Zona Franca y Perfeccionamiento activo, así como de Despacho Domiciliario. Para efectos del desarrollo de este trabajo, la propuesta de mejora se va a dirigir a las supervisiones de descargas de unidades de transporte propiamente en los depositarios aduaneros.

## Capítulo III

### **Analizar el proceso de selección de descargas que se realiza en la Sección de Depósito y los criterios de riesgos para seleccionar las descargas que requieren supervisión aduanera, a fin de determinar los puntos que se deben mejorar, según lo establecido por la Organización Mundial de Aduanas**

En el presente capítulo se describe el proceso actual realizado para seleccionar las descargas que requieren supervisión aduanera en los diferentes depositarios aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central.

#### **1. Descripción del proceso de selección de descargas**

##### **1.1. Transmisión de la información entre el depositario aduanero y la Aduana**

En primera instancia, el proceso de selección de descargas consiste en analizar los ingresos de las unidades de transporte con mercancías que van a ser descargadas en los depositarios aduaneros. Como se explicó anteriormente, los depositarios aduaneros son auxiliares de la función pública a autorizados por la Ley General de Aduanas para almacenar mercancías bajo el régimen de Depósito Fiscal. Al haber tan poco recurso humano en la Sección de Depósito, y con el objetivo de mantener un equilibrio entre facilitación y control, no todas las descargas se pueden supervisar; por lo anterior, se requiere hacer diariamente una selección entre todos los ingresos reportados, para supervisar solo algunos ingresos. A continuación, se detalla cuál es el proceso llevado a cabo para realizar la selección.

La Aduana Central tiene habilitado el correo electrónico [descargas-central@hacienda.go.cr](mailto:descargas-central@hacienda.go.cr), el cual funciona como medio de comunicación oficial entre los depositarios aduaneros y la Aduana. Por medio del correo electrónico, de lunes a viernes en horario de 8:00 a. m. a 4:00 p. m., los depositarios aduaneros reportan las unidades de transporte que ingresan a sus instalaciones con carga que se desea almacenar en las bodegas, y que por ello se requiere descargar. Para remitir el ingreso se debe cumplir con un formato establecido previamente por la Aduana mediante una plantilla en un documento de Excel. Los datos que la Aduana solicita corresponden a los siguientes aspectos:

**FECHA:** Fecha de ingreso de la unidad de transporte al depositario aduanero.

**HORA:** Hora de ingreso de la unidad de transporte al depositario aduanero. Si una unidad ingresa después de las 4:00 p. m., se reporta el ingreso a la Aduana el día siguiente con la fecha y hora real de ingreso.

**NOMBRE DEL DEPÓSITO:** Nombre completo del depositario.

**CÓDIGO:** Código asignado por la Dirección General de Aduanas para uso del depositario.

**DUA/DUCA-T:** Declaración Aduanera de Tránsito o DUCA-T (Declaración Única Centroamericana).

**CONSIGNATARIO:** es la persona física o jurídica que el contrato de transporte establece como destinatario de la mercancía.

**MERCANCÍA:** descripción lo más detallada posible de las mercancías.

**BULTOS:** unidad utilizada para contener mercancías. Puede consistir en cajas, sacas, fardos, cilindros y demás formas de presentación de las mercancías, según su naturaleza.

**EMBALAJE:** bienes cuya finalidad es ayudar al transporte y a la protección de productos envasados o no.

**ADUANA DE SALIDA:** para los regímenes de importación, la aduana bajo cuya jurisdicción se inicia una operación de tránsito aduanero; para los regímenes de exportación, la aduana bajo cuya jurisdicción se encuentran los puestos aduaneros y demás lugares habilitados para la salida de personas, vehículos, unidades de transporte y mercancías del territorio nacional.

**N.º DE VIAJE:** N.º de registro mediante el que se controla el inicio y la finalización de todo movimiento de mercancías bajo control aduanero entre dos ubicaciones, al cual se le asignará un número consecutivo a nivel nacional por la aplicación informática.

**ESTADO DEL VIAJE:** El viaje puede encontrarse en 3 tres categorías:

**INI (iniciado).** Indica que el viaje se creó, pero aún no ha salido de la ubicación declarada, una vez creado, tiene 72 horas para dar inicio al tránsito aduanero.

**SAL (salida).** Indica que se inició el tránsito aduanero de la ubicación de salida a la ubicación de destino. La unidad de transporte se encuentra en tránsito.

**COM (completado).** Indica que el viaje se encuentra finalizado, debido a que se completó el tránsito de la ubicación de salida a la ubicación de destino. El auxiliar de la función pública que sea el destino es el responsable de completar el viaje.

**CONTENEDOR:** Compartimiento total o parcialmente cerrado, acondicionado en especial para contener mercancías para uso reiterado sin manipulación intermedia de carga, con un volumen interior de un metro cúbico, por lo menos, destinado a facilitar el transporte de mercancías; con dispositivos que faciliten la manipulación y otras estructuras especialmente concebidas para transportar mercancías que, por su naturaleza o características, no pueden utilizarse en espacios cerrados, conforme a las normas técnicas reglamentarias.

**MARCHAMO:** Dispositivo físico de seguridad que se coloca en las unidades de transporte de mercancías bajo control aduanero de manera que aseguren la integridad de la carga mediante registro de todos los cierres y aperturas que experimente. Los marchamos cuentan con una numeración irrepetible para mantener el control de los marchamos que usa cada unidad de transporte.

**TRANSPORTISTA ADUANERO:** persona física o jurídica, auxiliar de la función pública aduanera autorizado por la DGA, que se encarga de las operaciones y los trámites aduaneros relacionados con la presentación del vehículo, la unidad de transporte y sus cargas, ante el Servicio Nacional de Aduanas, a fin de gestionar en la aduana de ingreso, el arribo, el tránsito, la permanencia o salida de las mercancías. Para efectos del Reglamento Sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, transportista es toda persona debidamente registrada y autorizada por la autoridad aduanera de su país de origen que ejecuta o hace ejecutar el transporte internacional de mercancías en los términos de ese Reglamento.

**PESO DECLARADO:** Peso declarado de la totalidad de las mercancías en los documentos de ingreso (Declaración Aduanera de Tránsito y documento de viaje).

**HORA DE DESCARGA:** Hora programa para realizar la descarga de las mercancías en las instalaciones del depositario aduanero.

**CORREOS:** Correos oficiales para responder el mensaje.

**TELÉFONO:** Número de teléfono del depositario.

**CONTACTO:** Persona de contacto destacada en el depositario para efectos de comunicación (Aduana Central, 2018).

Como se puede observar, la plantilla cuenta con una serie de información básica que el depositario debe comunicar a la aduana de control. La información la remiten en un archivo de Excel adjunto al correo o también por medio de una tabla plasmada propiamente en el correo electrónico.

Un elemento de mucha relevancia que necesita verificar el funcionario de aduana encargado de recibir la información es el estado de viaje, pues es requisito que este se encuentre en estado COM (completado) para autorizar la descarga, de encontrarse en estado SAL (salida) se le indica al depositario la obligación específica que tiene de completar el viaje en el sistema TICA, si se encuentra en estado INI (iniciado) el depositario no puede completar el viaje por sus propios medios, y es deber gestionar con la empresa transportista para cambiar el estado del viaje de INI a SAL, a efectos de cumplir con el proceso así dispuesto en el *Manual de Procedimientos 2020* emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA).

Cabe destacar que para el mes de noviembre del 2019 la DGA implementó la supervisión de descargas de Declaraciones Aduaneras de Tránsito bajo el régimen aduanero de tránsito por medio del Sistema Informático para el Control Aduanero TICA de manera aleatoria y selectiva, el sistema es manipulado por la Dirección de Gestión de Riesgo.

Una vez que el viaje sea completado por el depositario aduanero en el sistema TICA, el DUA de tránsito en una de sus casillas indica si se requiere o no supervisión aduanera durante la descarga, así como también indica el funcionario responsable de supervisar la descarga. La aduana de control tiene la posibilidad de verificar diariamente la cantidad de descargas seleccionadas para ser supervisadas y de esta manera distribuir el recurso humano disponible. La jefatura de la Sección de Depósito tiene la posibilidad de reasignar las Declaraciones Aduaneras entre los funcionarios de la Sección, por lo tanto, una tarea esencial de la Sección continúa siendo la distribución del personal para la supervisión de las descargas aduaneras. La gestión de riesgo para seleccionar las descargas por medio del

sistema es realizada por la Dirección de Gestión de Riesgo, concentrando la información relacionada a criterios de riesgo y perfiles de riesgo solamente en la mencionada dirección.

Cuando el funcionario se apersona en las instalaciones del depositario aduanero a realizar la supervisión puede generar el acta de supervisión de manera automatizada. Algunas alertas generales que deben tomarse en cuenta al momento de realizar la descarga son: revisar el estado de la unidad contenedora; revisar el estado de los precintos de seguridad; verificar las condiciones del embalaje, la naturaleza de las mercancías y la cantidad de bultos.

Las alertas son generalizadas para todas las supervisiones de descargas, no presentan reglas de riesgo específicas que funcionen de guía para que el funcionario pueda detectar irregularidades durante el proceso, lo cual denota la necesidad del análisis de datos como una tarea esencial dentro de la operatividad de la Aduana. El proceso de selección de descargas por medio del sistema TICA será analizado con mayor detalle en las próximas secciones de este capítulo.

Por otro lado, todos los ingresos de mercancías a los depositarios aduaneros que se realicen mediante la Declaración Única Centroamérica (DUCA-T) deben ser reportados a la Aduana por medio de correo electrónico, teniendo la autoridad aduanera la potestad de seleccionar determinadas descargas para ser supervisadas, ya que estas no son seleccionadas de manera aleatoria y selectiva por el sistema TICA.

## **1.2. Análisis de los datos para seleccionar las descargas que requieren supervisión**

Una vez que los depositarios aduaneros remiten el correo electrónico con la información, la Aduana cuenta con dos funcionarios autorizados para brindar respuesta a los constantes correos de ingresos que se reportan a la Aduana. El horario laboral de los funcionarios es de 8:00 a. m. a 4:00 p. m. No se tiene un plazo establecido, dentro del proceso de la Aduana, como tiempo máximo de respuesta; sin embargo, los funcionarios de aduanas procuran hacer revisiones del correo de ingresos a las 8:00 a. m. para así seleccionar las unidades de transporte que requieren supervisión aduanera, y realizar la distribución de los

funcionarios de aduanas responsables de supervisar las descargas, dado que estos requieren trasladarse desde la Aduana hasta los depósitos aduaneros.

El funcionario de aduana observa la información transmitida por los depositarios, y según la experiencia y el conocimiento del funcionario responsable de la tarea se selecciona la descarga, también, se realizan consultas a la jefatura de la Sección de Depósito, para obtener su visto bueno y autorización respecto de la selección que se ha realizado.

Una vez seleccionadas las descargas en horas de la mañana y distribuido el personal a cada uno de los depositarios aduaneros después de las 9:00 a. m., el correo se revisa aproximadamente cada dos horas, y los depositarios pueden remitir sus ingresos por medio del correo durante el horario habitual de trabajo de la Aduana.

Los funcionarios de la Aduana llevan un control diario de ingresos mediante un documento de Excel, de este modo se tiene un respaldo de todos los correos de ingresos que se van generando, y al finalizar el día se genera un reporte de todos los ingresos a los diferentes depositarios de control de la Aduana Central. El documento se almacena en una carpeta compartida para los funcionarios de la Aduana Central pertenecientes a la Sección de Depósito.

Los archivos en Excel se guardan con el registro de ingresos diarios. En la actualidad, no se cuenta con un documento que agrupe la información de manera semanal, trimestral, semestral o anual, lo cual dificulta el análisis de la información durante un mayor periodo de tiempo. Una vez que se ha seleccionado una descarga que requiere supervisión por un funcionario de aduanas, se le informa al depositario –mediante correo electrónico– que debe esperar la llegada de un funcionario de aduanas (en el correo se indica el nombre del funcionario) para la apertura de la unidad de transporte. No se registra la hora de llegada del funcionario a las instalaciones, en tanto esta depende de la distribución de varios funcionarios en depósitos aduaneros ubicados en diversas zonas geográficas dentro de la jurisdicción de la Aduana Central.

La selección de aquellas descargas que deben ser supervisadas queda a decisión y criterio de la jefatura de la Sección de Depósito y de los dos funcionarios encargados del proceso de selección de descargas. Mientras se verifican los ingresos reportados, los

funcionarios de la Aduana, según su experiencia, identifican elementos de riesgo importantes que funcionan para decidir si se envía a un funcionario de la Sección de Depósito a supervisar. El proceso de selección de descargas necesita llevarse a cabo del modo más simplificado posible para disminuir el tiempo de respuesta y no generar afectaciones en los procesos de descarga de los depositarios.

Tal y como se mencionó previamente, el análisis de la información que se realiza en la actualidad es muy poco, tampoco se registran análisis mensuales ni trimestrales de los resultados del proceso. En la Aduana no se cuenta con ningún documento de análisis de información que permita visualizar los registros anteriores de ingresos de un determinado consignatario o empresa transportista, tampoco se ofrece una herramienta que tenga plasmados indicadores de riesgo en el ingreso de las mercancías a los depositarios – instrumentos importantes en tanto pueden generar alertas de riesgo–, lo cual genera una gran problemática, pues el proceso es sumamente empírico y depende solo de la experiencia de uno o dos funcionarios.

### 1.3.Registro de la información

Después de efectuarse la supervisión de descarga asignada en cada depositario aduanero, los funcionarios responsables deben comunicar al funcionario encargado de la selección de descargas si identificaron algún hallazgo o inconsistencia en el proceso, a fin de registrarlo en una base de datos que se utiliza en formato Excel, esta es usada, principalmente, para contabilizar la cantidad de hallazgos durante el mes y registrar la información en el *Plan Anual Operativo* de la Aduana. La base de datos cuenta con los siguientes registros de información:

**Fecha de supervisión:** Fecha en la cual se llevó a cabo la supervisión de la descarga en el depositario aduanero.

**Número de acta:** La Sección de Depósito cuenta con una herramienta de almacenamiento de información llamada *Intranet*, la cual genera números consecutivos para las actas que se realizan en la Sección de Depósito. Las actas corresponden a documentos formales donde se plasman las actuaciones de la autoridad aduanera en los diferentes auxiliares de la función

pública, de presentarse un hallazgo debe quedar registrado en el documento de manera detallada.

**Código depositario:** Todos los depositarios aduaneros cuentan, desde el momento de su autorización, con un código asignado por la Dirección General de Aduanas (DGA) para su debido funcionamiento, lo cual es conocido en los documentos aduaneros como ubicación.

**DUCA/DUA TRÁNSITO:** Las unidades de transporte que ingresan en los depositarios con mercancías deben venir acompañadas por una Declaración Aduanera de Tránsito (DUA), o aquellas que vienen de países centroamericanos vía terrestre ingresan acompañadas por una Declaración Única Centroamericana, la cual corresponde al documento de tránsito internacional de las mercancías.

**Nombre del importador:** Nombre de la empresa o persona física, la cual viene como consignatario de las mercancías en la Declaración de Tránsito (DUA) o en la DUCA.

**Mercancía declarada:** Descripción de las mercancías que vienen declaradas ya sea en el DUCA o en el DUA de tránsito.

**Transportista:** Empresa transportista declarada en los documentos DUCA o DUA de tránsito.

**Bultos declarados:** totalidad de bultos declarados que ampara los documentos aduaneros.

**Bultos recibidos:** Cantidad de bultos que se verificaron físicamente durante la descarga de las mercancías por el funcionario de aduanas, puede ser la misma declarada en los documentos o se puede encontrar mayor o menor cantidad de bultos según lo declarado.

**Diferencia de bultos:** De identificarse menor o mayor cantidad se registra la cantidad de bultos de diferencia.

**Peso declarado kg:** Peso declarado en los documentos aduaneros DUA de tránsito o DUCA. Conocimiento de embarque.

**Peso recibido kg:** Peso verificado físicamente durante el proceso de supervisión aduanera de las mercancías en la descarga.

**Diferencia en pesos kg:** De identificarse una diferencia de peso entre lo recibido y lo declarado, esta debe quedar registrada en la base de datos de hallazgos.

**Hallazgo:** Es la determinación de cada situación irregular o incorrecta, previamente categorizada o tipificada por la Dirección de Gestión de Riesgo, relacionada con la clasificación arancelaria de las mercancías, su origen y procedencia; valor aduanero; aplicación de convenio; no presentación de documentos obligatorios o cualquier otra circunstancia que implique una variación o rectificación en lo declarado, consignado o presentado ante la autoridad aduanera, o bien la petición de información adicional para la correcta determinación de la obligación tributaria aduanera y del cumplimiento de requisitos arancelarios y no arancelarios, producto de la verificación inmediata o posterior, física o documental de mercancías, documentos (imágenes); revisión de descargas y finalización de viajes; del cumplimiento de procedimientos; o por la atención de otras acciones de control establecidas por la normativa.

## **2. Categorías de los hallazgos que se mantienen actualmente en el proceso**

Después de analizar la información relacionada con el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera, se determina que los funcionarios aduaneros se enfocan principalmente en la verificación de los datos declarados en los documentos aduaneros (DUA de tránsito, DUCA, lista de empaque, factura comercial, conocimiento de embarque, entre otros que se podrían presentar al momento de la descarga). La verificación física de la descarga pretende corroborar que lo declarado corresponde a lo que se verifica físicamente durante la descarga de la unidad de transporte. Los hallazgos más usuales de identificar durante el proceso son los siguientes:

### **1. Sobrantes de bultos según la cantidad de bultos declarados**

Un sobrante se genera cuando se encuentran más bultos de los manifestados en el DUA de tránsito durante la descarga. Vale recalcar que cuando se encuentran sobrantes, esa mercancía en buena teoría no está manifestada, por ende, lo recomendable es solicitar el conocimiento de embarque para corroborar esta situación. Una vez confirmado que el conocimiento de embarque y el DUA presentan la misma anomalía, el depositario deberá registrar un número de inventario asociado al sobrante.

En caso de que el conocimiento de embarque sí contenga bien la totalidad de los bultos y la declaración aduanera sea la del error, procede comunicarlo a la jefatura para determinar si corresponde dar la descarga como buena y solo digitar en observaciones tanto la anomalía como la totalidad correcta de los bultos, sin embargo, esta decisión se puede tomar solamente con el visto bueno de la jefatura. Los depositarios, por costumbre, declaran el sobrante al mismo consignatario, pero esa mercancía no contiene un título representativo que certifique la pertenencia al mismo consignatario de la carga, por ello, se le debe advertir al depositario que no le asigne un consignatario a la mercancía sobrante para no caer en esta mala práctica. En cambio, procede realizar una descripción detallada de la mercancía que queda como sobrante y pesarla por aparte; como respaldo, sirve tomar fotografías y adjuntarlas al acta para tener material de prueba de lo que se dejó como sobrante y las condiciones en las cuales se deja.

La selección de bultos que se quedan como sobrante no sigue una norma establecida, o sea, responde por completo al criterio del funcionario de aduanas. Una práctica recomendable es revisar si existe mercancía que no corresponde a la declarada, ya sea en el DUA o en el Manifiesto de Carga, y así, la que no esté declarada dejarla como sobrante. En caso de que no se pueda diferenciar cuál está declarada y cuál no, se puede dejar el bulto con más valor para generar un mayor interés al transportista y justificar el sobrante, y en caso de una incorrecta justificación se recauden más impuestos en el remate. Otra práctica es la de dejar el bulto con menor valor, esto para no perjudicar demasiado al importador, que de igual manera va a pagar impuestos por el resto de la mercancía. Como se mencionó anteriormente, es elección del funcionario de aduanas la mercancía que va a quedar como sobrante, según los criterios que decida convenientes. El artículo 81 de la Ley General de Aduanas y los artículos del 256 al 259 del Reglamento de la Ley General de Aduanas tratan sobre la temática de los sobrantes.

## **2. Faltante de bultos según lo declarado**

Un faltante se genera cuando se ingresa al depositario aduanero una menor cantidad de bultos de los que se declararon, en estos casos el depositario aduanero necesita registrar un número de inventario perteneciente al faltante; una vez digitado, el funcionario deberá solicitar el número de inventario para revisarlo en el sistema y realizar la anotación

en el acta. El artículo 81 de la Ley General de Aduanas y los artículos del 256 al 259 del Reglamento de la Ley General de Aduanas tratan sobre la temática de los faltantes.

### **3. Diferencia de peso entre lo declarado y lo recibido**

En el manual de procedimientos aduaneros, capítulo II, punto III, se indica que es deber del funcionario revisar el peso de la mercancía, sin embargo, la ley únicamente regula el peso para mercancías cuando se trata de mercancía a granel, para el resto no indica qué se debe hacer cuando se encuentren diferencias de peso, ni se indica cuándo la diferencia de peso es un factor determinativo para retener y cuándo no. La Aduana Central solo ha tratado este tema de tres formas: a) cuando la mercancía presenta un peso mayor a una tonelada, se retiene y se solicita una justificación de la diferencia de peso al transportista, o bien, si este último recibe la mercancía lista y la unidad contenedora para transportar cerrada, entonces es el exportador el que debe justificar la diferencia de peso; b) se deja la mercancía para una revisión cuando se nacionalice y tenga el DUA de importación definitiva, para este caso, se deja constancia en el acta, indicando que una vez la mercancía se nacionalice es necesario ponerse en contacto con el jefe del departamento Técnico Operativo y este asignará un funcionario para la revisión; c) por último, en algunos casos solo se deja en constancia cuando se registra el número de movimiento con el peso corrector. Para tomar la decisión sobre cómo proceder, el funcionario se pone en contacto con la jefatura de la Sección de Depósito, a fin de tomar la decisión en conjunto.

### **4. Mercancías no manifestadas en los documentos**

Las mercancías no manifestadas en los documentos corresponden a aquellas que se encuentran dentro de la unidad contenedora, pero no están declaradas en ningún documento de ingreso (como la factura comercial, lista de empaque, conocimiento de embarque, DUA de tránsito, DUCA, entre otros que se pueden presentar en el momento de la verificación de las descargas). Para que las mercancías se puedan categorizar como mercancías no manifestadas en los documentos, estas deben ser de diferente naturaleza a las mercancías declaradas, de lo contrario, serían bultos sobrantes. Las mercancías no manifestadas no presentan un consignatario.

## 5. Mercancías de diferente naturaleza a lo declarado

En este hallazgo se consideran las características propias de las mercancías detalladas en los documentos de ingreso, en comparación con las mercancías que se supervisan de manera física, para determinar si corresponden a la misma naturaleza. Por lo tanto, cuando en una descarga se encuentra mercancía que no cumple las características propias de la mercancía declarada en los documentos del tránsito, se cataloga como un hallazgo de tipo de diferente naturaleza. Para los casos en los cuales se realiza una DUCA-T es más fácil la determinación de mercancía de diferente naturaleza, pues en las propiedades de este documento se debe realizar una clasificación arancelaria del producto, por lo cual, para verificar la naturaleza de las mercancías, se puede considerar dicha clasificación, para tener mayor claridad.

El procedimiento a seguir cuando se encuentran este tipo de hallazgos es comunicarlo a las jefaturas. La directriz DGA-002-2018, en el anexo 2.B.2 (*Directriz de faltantes y sobrantes de mercancías, 2018*) indica que cuando se encuentra mercancía de este tipo se puede retener para solicitar justificación por las diferencias encontradas por la autoridad aduanera, o bien otra práctica muy usada es la de asignar una revisión física una vez que se realice el DUA de importación para supervisar la declaración aduanera. Cuando se cuente con el visto bueno de la jefatura, se indica en el acta que la mercancía queda sujeta a revisión física independientemente del tipo de semáforo que arroje el TICA, por ende, una vez realizado el DUA, se requiere establecer contacto con el jefe de la Sección Técnica Operativa de la Aduana a fin de que este asigne el funcionario para revisar esa mercancía. Cualquier decisión que se tome para tratar este hallazgo debe contar con el visto bueno de la jefatura, y en conjunto se decidirá si retener la mercancía o realizar una revisión física en la nacionalización, o bien no tomar medidas al respecto. La normativa que regula la mercancía de diferente naturaleza es el artículo 82 de la Ley General de Aduanas; es importante mencionar que este artículo ve la mercancía de diferente naturaleza como un delito e infracción aduaneros, por ende, es de gran relevancia ponerse en comunicación con el jefe para valorar las medidas por tomar.

## **6. Embalajes mal declarados que no se pueden fraccionar**

En algunas ocasiones, se presentan tipos de embalajes que no permiten el fraccionamiento, como caja (BOX), cartón (CAT) y piezas (PCS), pero la carga viene en tarimas con bultos visibles que se deben fraccionar. En primer lugar, lo que corresponde hacer es solicitar el manifiesto de carga para ver si este indica la totalidad de cajas, o bien declara un tipo de embalaje diferente y fue un error a la hora de elaborar el DUA. Una vez que se tenga certeza de que el manifiesto indica la totalidad de cajas o un tipo de embalaje diferente, se procede a indicarle al depositario aduanero que digite la totalidad de bultos en las observaciones de la transmisión del número de movimiento y que dé por buena la descarga. Cuando el manifiesto no presente ninguna de las condiciones antes mencionadas, se establece comunicación con la jefatura para valorar si se deja como un sobrante o se declara la totalidad de bultos en la parte de observaciones cuando se realiza la transmisión del movimiento de inventario.

## **3. Criterios de riesgo utilizados en el proceso de selección de descargas**

Según la experiencia del funcionario destacado en el puesto de selección de descargas, se presentan ciertos elementos que pueden ser considerados como riesgosos en los ingresos reportados por parte de los depositarios. Seguidamente se explican aquellos elementos que actualmente se consideran importantes en el proceso:

### **1. Se presenta una importación significativamente grande para un importador nuevo o relativamente nuevo:**

Si se logra identificar que el importador es nuevo o corresponde a un cliente nuevo de un determinado depositario, se emplea dicha información como un indicador de riesgo.

### **2. Falta de precintos en la unidad contenedora:**

Si la UT ingresa a las instalaciones del depositario sin precintos electrónicos y era una obligación utilizarlos, se supervisa la descarga de las mercancías.

### **3. Importadores que anteriormente han presentado hallazgos:**

Si se presenta un importador que durante descargas anteriores generó un hallazgo y se tienen registros en las bases de datos de la Aduana, se supervisa la descarga.

#### **4. Inconsistencia con patrones de importación anteriores:**

Si se presentan registros de ingreso de mercancías distintas a la actividad comercial del importador, usualmente reporta.

#### **5. Peso inusual para el tamaño del contenedor:**

Se verifica el tipo de contenedor y el peso reportado para identificar anomalías que pueden ser indicios de riesgo.

#### **6. Origen de los tránsitos:**

Si se presentan tránsitos aduaneros con la modalidad 80-16 y originarios de depósitos aduaneros bajo la jurisdicción de otras aduanas, lo cual corresponde a un segundo tránsito entre depositarios, se generan indicadores de riesgo que conllevan a la supervisión de las descargas.

#### **7. Relación comercial entre el importador, el depositario y los transportistas:**

Es importante considerar la relación comercial existente entre el consignatario de las mercancías y los depositarios, así como también entre las empresas transportistas y el depositario, pues casos en los que un servicio de logística integrada se lleva a cabo por una misma empresa pueden facilitar la defraudación fiscal. Debido a lo anterior, se tienen identificados los posibles casos que presentan la mencionada situación.

#### **8. Tipo de mercancías:**

Un indicador de riesgo importante es el tipo de mercancías que se declaran, pues se tienen identificadas mercancías susceptibles de riesgo, por ejemplo: ropa, llantas, licores, productos cosméticos, material eléctrico, artículos de ferretería, menaje de casa, entre otros.

#### **9. Descripción de las mercancías:**

Si la información que se remite relacionada con la descripción de las mercancías es escasa o presenta poco detalle, por ejemplo, si se menciona algo como *mercancía variada*, se genera un indicador de riesgo debido a la poca claridad de la naturaleza de las mercancías.

#### **10. Propiedad intelectual:**

Cuando se identifican mercancías que son vulnerables en temas de propiedad intelectual, como calzado y ropa, se generan alertas para realizar una supervisión de la descarga.

#### **11. Alertas de Organismos Internacionales:**

Si se han emitido alertas por parte de organismos internacionales o propiamente por la Dirección General de Aduanas para controlar el ingreso de determinadas mercancías, como bienes culturales e históricos, bienes de alto valor, mercancías protegidas por el convenio de CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres), o alertas contra el lavado de dinero, entre otras que se han presentado en el transcurso del tiempo.

#### **12. Indicadores que corresponden a paquetería:**

En algunas situaciones, se han presentado mercancías en contenedores consolidados, marítimos o terrestres, que indican corresponden a paquetería. Debido a la diversidad de las mercancías en pequeñas cantidades (tales como facturas), las cuales, además, indican diferentes consignatarios, mediante la base de datos de hallazgos que se mantiene se identifica el nombre del cosignatario en la Declaración de Tránsito y se supervisan las unidades contenedoras que ingresen con el detalle del consignatario que genere las alertas.

#### **13. Carga consolidada:**

Cuando se presenten mercancías identificadas como carga consolidada, que corresponde a mercancías de diferentes consignatarios agrupadas en una misma unidad de transporte, debido a la diversidad de las características de las mercancías y de los consignatarios, principalmente de aquellos contenedores que se transportan vía marítima, se consideran de riesgo.

Otro elemento importante de considerar durante el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera es la experiencia tanto del funcionario que actualmente tiene la labor asignada de monitorear los ingresos de las unidades de transporte con mercancías a las instalaciones de los depositarios aduaneros (quien con el tiempo ha desarrollado un alto nivel de conocimiento en la identificación de riesgos de manera efectiva)

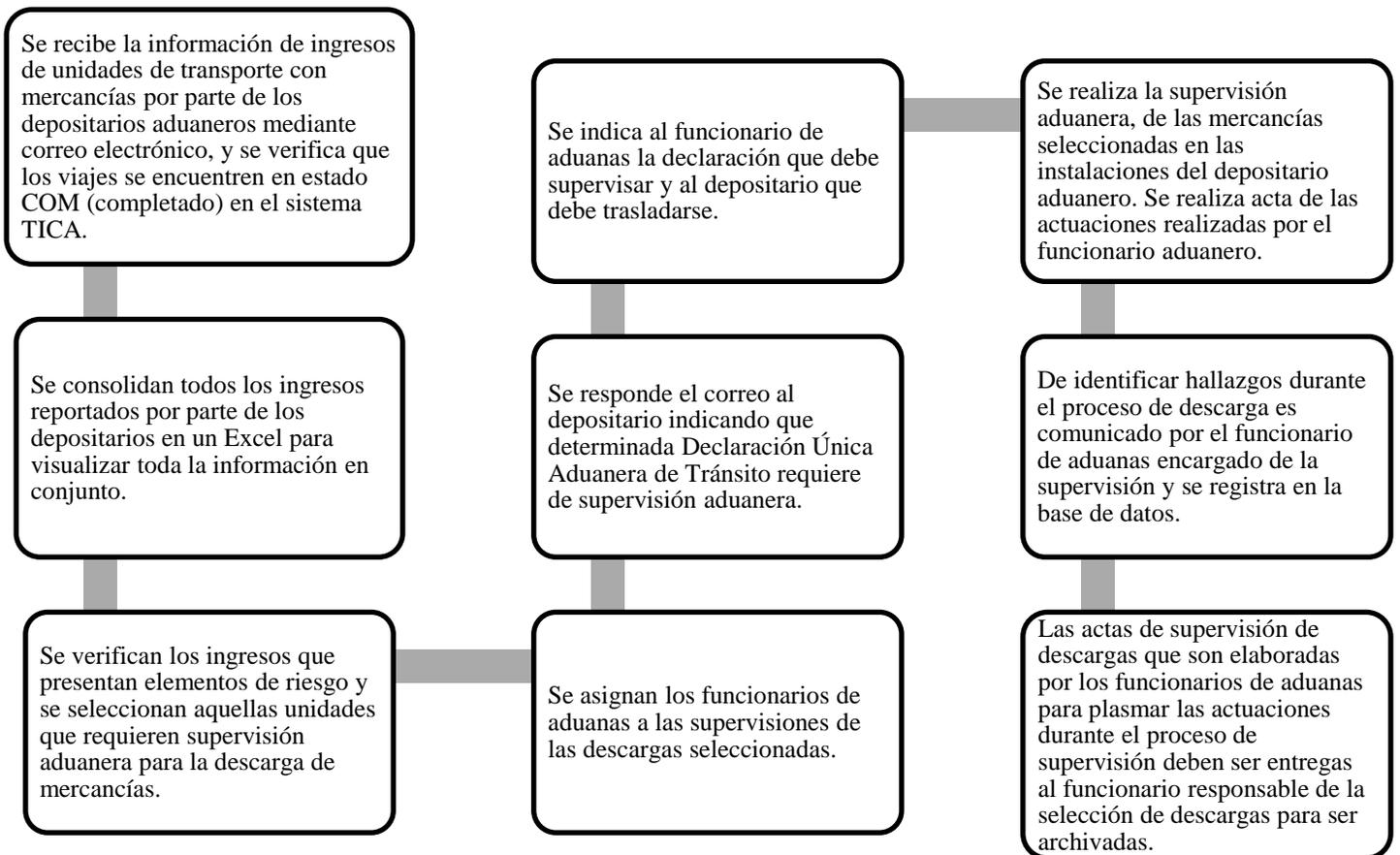
como la experiencia de los funcionarios que diariamente se desempeñan en el campo y logran identificar elementos durante los procesos de descarga de mercancías que pueden considerarse indicadores de riesgo, y lo comunican a la jefatura de la Sección de Depósito.

Como se puede observar, el proceso explicado se categoriza en tres etapas: transmisión de la información entre el depositario aduanero y la Aduana, análisis de los datos para seleccionar las descargas que requieren supervisión, y registro de la información. Las etapas anteriores presentan ciertas limitantes si se comparan con la teoría desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas relacionada con la gestión de riesgo. Los criterios de riesgo no se encuentran plasmados en ningún documento propio de la Aduana, sino que se logran obtener por medio del análisis del proceso e información transmitida por los funcionarios de la Sección de Depósito, lo cual denota que el proceso se basa únicamente en la experiencia y el conocimiento de unos pocos funcionarios.

En la siguiente ilustración, se muestra el flujograma del proceso de selección de descargas supervisadas que se realiza en la Sección de Depósito de la Aduana Central, con el objetivo de visualizar de mejor manera cada una de las etapas.

## Ilustración 2

### Flujoograma del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera



#### **4. Proceso de supervisión de descargas por medio del sistema informático TICA**

Durante el mes de noviembre del año 2019, la Dirección de Gestión de Riesgo implementó el módulo de supervisión de descargas por medio del sistema TICA en todas las aduanas de Costa Rica, con lo que se busca una automatización del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios aduaneros. En este sentido, para el desarrollo de este trabajo resulta indispensable elaborar un análisis de la implementación del nuevo proceso, identificando sus beneficios y elementos de mejora. Como referencia, se utilizarán los textos sobre gestión de riesgo desarrollados por la Organización Mundial de Aduanas.

Seguidamente, se desarrolla un análisis del impacto que tiene la automatización del proceso en las aduanas, pues, si bien representa un gran avance en materia de gestión de riesgo basada en la inteligencia aduanera, en la implementación del proceso se han presentado aspectos que deben ser mejorados, en tanto son de gran importancia para una gestión de riesgo eficiente y eficaz.

##### **4.1. Descripción del módulo de supervisión de descargas mediante el sistema TICA para el control aduanero**

En primera instancia, se debe mencionar que para realizar la selección de descargas de manera automática se generó un nuevo módulo utilizando el sistema aduanero TICA para uso cotidiano de los funcionarios de aduanas. El módulo selecciona las Declaraciones Aduaneras de Tránsito, las cuales se encuentran codificadas con el régimen 80 (Tránsito). Según lo estipulado en el *Manual de Procedimientos Aduaneros*: “El régimen de tránsito se dará por finiquitado con la descarga y recepción formal de los bultos por parte del responsable del lugar de ubicación autorizado como destino” (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, pág. 122). Una vez que el depositario aduanero recibe la unidad de transporte en sus instalaciones, completa el viaje. Al respecto, el manual mencionado indica:

... siendo responsabilidad del depositario aduanero en forma inmediata al arribo y revisión de la UT y los datos del inicio del viaje, registrar en la aplicación informática o a través del envío del mensaje, los datos del fin de viaje con el que

ingresan las mercancías a la ubicación, así como la información del número de matrícula del vehículo, del número de precintos, del número de la UT efectivamente recibida y la identificación de conductor que finalizó la movilización de la UT, además la fecha y hora programada para la descarga o la solicitud de no descarga de la UT (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 157).

Una vez registrado en el sistema informático el fin del tránsito, el depositario deberá consultar en la aplicación informática si corresponde participación de la autoridad aduanera en la descarga y la hora determinada para la ejecución del proceso. Los criterios de riesgo para determinar aquellas descargas que deben ser supervisadas se gestionan desde la Dirección de Gestión de Riesgo, por lo cual, el funcionario de aduanas no conoce los elementos de riesgo que presentan las Declaraciones Aduaneras de Tránsito asignadas por el mismo sistema. En la Sección de Tránsito del *Manual de Procedimientos Aduaneros*, se menciona lo siguiente respecto a la selección: “La aplicación informática, según los criterios de riesgo establecidos, determinará si corresponde o no participación de funcionario aduanero en la supervisión del proceso de descarga y en caso de corresponder, la identificación del funcionario seleccionado” (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 159).

La jefatura de la Sección de Depósito agrupa a los depositarios aduaneros bajo su jurisdicción según las ubicaciones por zona geográfica, además, agrupa a los funcionarios que se desempeñan mensualmente en el rol de supervisión de descargas, para que cuando el sistema seleccione una descarga que requiera supervisión, le asigne al funcionario que se designó el depositario destino de la unidad de tránsito. El Depósito deberá programar la descarga de las mercancías dentro del horario de operación autorizado por la aduana de control, tomando en consideración los plazos estipulados para la movilización del funcionario aduanero. Si corresponde participación de la Aduana, el depositario mantendrá la UT intacta, precintada y sin descargar, y deberá esperar la presencia del funcionario aduanero en la fecha y hora indicada.

La selección se genera mediante reglas de riesgo determinadas por la Dirección de Gestión de Riesgo, que previamente ha establecido criterios y perfiles de riesgo basados en el análisis. El sistema selecciona únicamente aquellas declaraciones aduaneras amparadas

al régimen 80 –correspondiente a tránsitos de mercancías– incluyendo sus modalidades, como Declaración Aduanera de Traslado, Declaración Aduanera de Movilización y Tránsito Interno. Quedan excluidos de la selección automática los tránsitos internacionales originarios de países centroamericanos amparados al documento Declaración Única Centroamericana (DUCA-T), los cuales son seleccionados de manera manual, cumpliendo el mismo proceso indicado en el apartado anterior, para su revisión desde la Sección de Depósito de la Aduana.

En la Sección de Depósito de la Aduana, se asigna una persona para que realice la función de monitoreo constante del sistema a fin de registrar las descargas que fueron seleccionadas para supervisión aduanera. En el *Manual de Procedimientos Aduaneros*, se plasma la siguiente función como responsabilidad de la Aduana:

El funcionario encargado en la Sección de Depósito de la aduana de control, deberá monitorear en forma permanente la aplicación informática, a efectos de que a más tardar una hora después de asignado el tipo de revisión, actualice la información sobre la hora y fecha programada por el responsable del depósito para efectuar la descarga de la mercancía cuando corresponda participación del autoridad aduanera, para tal efecto deberá corroborar que se encuentre dentro del horario de operación autorizado por la aduana de control y que se hayan considerado los tiempos requeridos para la movilización del funcionario aduanero (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 213).

Como se puede comprender, de igual manera en la Sección de Depósito se mantiene un funcionario monitoreando en el sistema TICA las descargas que requieren supervisión, esto para administrar el recurso humano que se encuentra realizando esta tarea en los diferentes depositarios de la jurisdicción, este funcionario también revisa los ingresos de las unidades terrestres para realizar el proceso de selección a fin de determinar la revisión de manera manual. El mismo funcionario es el encargado de almacenar las actas de supervisión de manera física en la Aduana y llevar el control de actas, documentar los hallazgos, entre otras tareas que se pueden presentar relacionadas con la gestión de supervisión de descargas.

Cada funcionario de la Sección de Depósito cuenta con acceso al sistema TICA en las instalaciones de cada uno de los depositarios aduaneros, pues una de las obligaciones,

según la Ley General de Aduanas, de los depósitos fiscales es mantener una oficina y un equipo de cómputo con conexión a Internet para uso de los funcionarios de aduanas, lo cual permite que se puedan verificar los DUAS de tránsito que fueron asignados diariamente para su revisión en los depositarios aduaneros. Cada mañana, en coordinación con la jefatura de la Sección de Depósito, se organizan las rutas por depositario y los funcionarios, según las descargas totales que seleccionará el sistema TICA, para que cada funcionario tenga claro el lugar al que debe trasladarse, pero la única información suministrada al funcionario es el N.º de DUA de tránsito que requiere supervisión y el depositario aduanero, de este modo, no recibe ni indicadores de riesgo ni otro elemento que sea de ayuda para gestionar el riesgo en el proceso, solamente se le indican, por medio del módulo, los siguientes elementos por considerar:

1. Contabilizar los bultos de la carga y registrar el peso.
2. Verificar el estado del embalaje de la mercancía.
3. Verificar el estado de los precintos de seguridad de la UT, los números de placas y el número del contenedor para comparar con lo consignado en el “detalle del DUA”.
4. De identificarse inconsistencias deben quedar plasmadas en el acta y ser comunicadas a la jefatura para proceder según lo estipulado en la Legislación Aduanera.

Se puntualiza como la principal tarea de supervisión revisar la cantidad de bultos, el peso y la descripción de las mercancías cuando el embalaje lo permita, con respecto a la información consignada en el “detalle del DUA” o consulta del manifiesto en el sistema informático.

Una vez finalizado el proceso de supervisión de descarga se debe confeccionar el acta respectiva, el funcionario aduanero introducirá a la aplicación informática el resultado del proceso, el cual podrá ir sin observaciones o con los ajustes que correspondan, lo anterior, sin perjuicio del inicio del procedimiento sancionatorio que corresponda ante las anomalías determinadas.

El acta que elabora el funcionario de aduanas se realiza de manera electrónica, ingresando al módulo en el TICA, en la Sección de Depósito, supervisión de descargas. Cuando el funcionario aprueba la descarga, se muestra una pantalla en la cual se pueden ingresar observaciones generales, por ejemplo, estado de la unidad de transporte, estado de

los precintos de seguridad, entre otros aspectos; en la misma pantalla se muestra un botón que indica líneas del DUA, aquí se presentan cada una de las líneas del DUA asignado: cantidad de bultos por línea, consignatario y descripción de las mercancías, en cada línea se ofrece una casilla para que, de manera textual, se puedan hacer observaciones. Esta casilla es el elemento que principalmente utilizan los funcionarios para ingresar información de manera textual, como peso de la carga, si los bultos permiten ser fraccionados, la cantidad de bultos en la cual se debe fraccionar la carga, tipo de embalaje, el estado y la descripción de las mercancías, entre otros elementos que se consideren importantes. En la misma pantalla – líneas del DUA–, se dependen tres opciones para categorizar los hallazgos, en caso de encontrarse inconsistencias entre lo digitado en el DUA y lo que revisa físicamente cada funcionario, las tres opciones corresponden a sobrante, sobrante de distinta naturaleza y faltante.

Si el funcionario indica haber encontrado uno de los hallazgos anteriores, se genera un apartado para indicar la cantidad bultos y el peso de las diferencias, facilitando de este modo que el depositario aduanero pueda generar un movimiento de inventario aparte para aquellos bultos que fueron separados e identificados como hallazgo. En el acta queda registrado si se presentan incidencias o no, así como cada observación hecha en la línea del DUA. Una vez finalizada el acta, se marca la casilla fin de la descarga y se puede imprimir el documento para sus respectivas firmas.

En el sistema TICA quedan registradas las descargas supervisadas por los funcionarios y si estas presentan incidencias, cuando la casilla fin de la descarga es marcada no se pueden realizar modificaciones al documento, el sistema marca la hora de inicio y la hora de fin del proceso de supervisión de descarga.

Por último, se deben entregar las actas originales y debidamente firmadas por el representante legal del depositario aduanero, el funcionario de aduanas y el transportista aduanero para que sean archivadas en la Aduana. El *Manual de Procedimientos* menciona lo siguiente sobre la parte final del proceso:

El funcionario designado de la Sección de Depósito deberá realizar el control del proceso de descarga mediante la confrontación de la información transmitida a la aplicación informática y la incluida en la documentación presentada, para lo que

dispondrán de las consultas necesarias. De ser procedente, coordinará con la jefatura inmediata a efectos de iniciar los procedimientos administrativos que correspondan. Además, deberá verificar que el depósito haya enviado en el mensaje de ingreso de las mercancías la información correspondiente a bultos sobrantes y faltantes determinados en el proceso de supervisión de la descarga (*Manual de Procedimientos Aduaneros*, 2019, p. 216).

Descrito el nuevo proceso de supervisión de descargas por medio del sistema TICA, se puede reconocer que uno de los cambios de mayor importancia es generar el acta de supervisión de descargas de manera electrónica en el mismo sistema, lo cual produce que la Dirección de Gestión de Riesgo pueda tener acceso a la información plasmada en las actas de manera inmediata. Anteriormente, al realizarse las actas de forma manual, el documento quedaba en los archivos de las aduanas. La intervención de la Dirección de Gestión de Riesgo en el proceso para seleccionar las descargas conlleva que la Aduana sea un facilitador de información para la dirección mencionada, con el fin de trabajar en conjunto, pues la Aduana, sin duda alguna, debe avanzar en la gestión de riesgo y no limitarse solamente a ejecutar las supervisiones seleccionadas.

#### **4.2. Beneficios de la automatización del proceso de supervisión de descargas en las aduanas**

1. El proceso de selección de descargas presenta importantes avances con la implementación del módulo de supervisión de descargas, ya que se disminuye en gran medida la participación de un funcionario aduanero para seleccionarlas, se cumple con los objetivos de automatización del proceso y mejores prácticas en las operaciones aduaneras, utilizando el recurso humano de manera eficaz y eficiente, para controlar el ingreso de las mercancías a territorio nacional.
2. Con la implementación de reglas de riesgo de manera selectiva, componente fundamental en la gestión de riesgo, se fomenta un mayor análisis de riesgo de las declaraciones de tránsito por profesionales destacados en la Dirección de Gestión de

Riesgo. Aunado a lo anterior, se puede hacer mención a los beneficios derivados del uso de las tecnologías, ya que la modernización del sistema puede funcionar para almacenar los datos de manera digital, siendo este un primer paso implantar sistemas de gestión de datos que permitan un mejor aprovechamiento de la información, para ser analizada tanto por la Dirección de Gestión de Riesgo como por la aduana de control, con el fin de tener el fondo de información de una manera accesible para ambas partes, lo cual beneficia en gran medida a la Aduana.

3. Se estandarizó el proceso de selección de descargas en todas las aduanas del país, presentándose como uno de los mayores beneficios, ya que antes de la implementación del módulo, la selección de las descargas quedaba sujeta estrictamente al criterio y a la experiencia de las jefaturas y del funcionario de aduanas responsable de la selección, lo cual generaba diferencias entre los riesgos priorizados en las diferentes aduanas, e incluso en la cantidad de descargas supervisadas mensualmente en cada aduana. Los procesos aduaneros que se rigen por medio de la normativa aduanera deben aplicarse de manera uniforme en los depositarios aduaneros, en tanto permiten que las transacciones comerciales se realicen de manera más fluida. A través del módulo, si se identifica un riesgo en un proceso de ingreso de mercancías a los depositarios aduaneros, se puede aplicar una misma regla de riesgo para todos los ingresos a los depositarios, ya sean de una misma jurisdicción o de una distinta, a fin de evaluar el comportamiento de los actores que intervienen en el proceso logístico de importación de mercancías en diferentes aduanas del territorio, empleando técnicas electrónicas para mejorar el control aduanero y compartiendo información de diversas prácticas entre administraciones aduaneras.
4. Por medio del módulo se puede ejercer un mayor control de los ingresos de las unidades de transporte en los depositarios aduaneros, pues anteriormente el funcionario de aduanas que participaba en el proceso de selección de descargas se encontraba sujeto a los ingresos reportados por los mismos depositarios mediante el correo electrónico. En la actualidad, a través del módulo y de la aplicación de la regla de riesgo se puede seleccionar tomando en cuenta todas las declaraciones aduaneras

de tránsito transmitidas al sistema TICA. Lo anterior se traduce en un mayor control aduanero del ingreso de unidades de transporte a territorio costarricense, el cual es uno de los objetivos de la Aduana.

5. Otro aspecto importante de resaltar como beneficio del módulo es la implementación de reglas de riesgos para seleccionar las descargas, y esto representa un elemento esencial del proceso de gestión de riesgo. Aunado a la documentación de la información, toda selección debe contar con criterios de riesgo y toda regla de riesgo que sea elaborada debe encontrarse documentada y aprobada. Esta es una diferencia fundamental entre el proceso anterior y el actual, ya que anteriormente no se contaba con documentación de las selecciones realizadas desde la aduana de control en la Sección de Depósitos, y estas quedaban sujetas solo a las experiencias de los funcionarios que intervenían en el proceso aduanero, pero no sustentadas en ningún documento.

#### **4.3. Mejoras que se pueden presentar en el módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA**

Durante el tiempo en que se ha implementado la selección de descargas por medio del sistema TICA, se han identificado una serie de elementos que deben ser mejorados en el sistema, pues muchos funcionarios de aduanas encuentran limitantes en la práctica. Seguidamente se enumeran algunos de los puntos en los cuales se pueden realizar propuestas de mejora para un mejor aprovechamiento del módulo en el sistema TICA:

##### **1. Aumentar la categorización de hallazgos**

Durante un proceso de descargas se pueden identificar diversos hallazgos. Previamente, en este capítulo –en el punto “Categorías de los hallazgos”–, se mencionaron: mercancía de distinta naturaleza, violación de los derechos de propiedad intelectual, importación de mercancías prohibidas, como unos de los más importantes, sin embargo, el sistema solamente engloba tres tipos de hallazgos, limitando así las categorías y el análisis de datos. Si bien los

funcionarios de aduanas tienen la posibilidad de plasmar por medio de texto cualquier otra inconsistencia identificada, esta no se puede codificar para análisis de datos, ya que solo es texto, lo cual implica mayor dificultad si se requieren analizar los datos.

## **2. Definir un canal de comunicación entre la Dirección de Gestión de Riesgo y los funcionarios de aduanas que supervisan las descargas para integrar la información con la cual se hace la gestión de riesgo**

Una vez que se analizó el proceso de selección de descargas comparando el módulo del sistema TICA y el de manera manual, se puede determinar que el proceso de obtener información –eje principal de la gestión de riesgo– requiere de ambas partes para llevarse a cabo; la Aduana, al constituirse como Unidad Técnica Operativa que realiza el trabajo de supervisiones, puede obtener información de manera veraz, actualizada y de diversas fuentes para alimentar los análisis de la Dirección de Gestión de Riesgo.

Es esencial que exista una comunicación fluida entre ambas partes, pues si bien desde la Dirección de Gestión de Riesgo se implementan las reglas de riesgo que seleccionan las descargas que se supervisarán, se requiere de la retroalimentación de las actuaciones de los funcionarios en el campo, quienes, con el tiempo, han adquirido experiencia en los procesos de supervisión e identificado riesgos por tipo de mercancía, importadores, país de origen, declarante de las mercancías, entre otros. Siendo de este modo, un trabajo en conjunto permite acciones coordinadas y eficientes, dado que el objetivo para ambas partes es el mismo: ejercer el control aduanero de la mejor manera posible y así evitar infracciones durante los procesos logísticos de ingreso de mercancías.

## **3. Comunicar los criterios de riesgo a los funcionarios de aduanas**

Como un elemento relevante aunado al punto anterior el sistema debe comunicar a los funcionarios aduaneros responsables de la supervisión de la

descarga qué criterios de riesgo se han utilizado para seleccionarla, a partir de ello, podrán saber qué elementos deben priorizarse para su exhaustiva revisión durante la descarga, en tanto los funcionarios de aduanas reciben en el sistema únicamente indicaciones de riesgos generales, como por ejemplo: contabilizar la cantidad de bultos, verificar la naturaleza de las mercancías, si el embalaje se encuentra en buen estado, si los sellos de seguridad no se encuentran violentados, verificar el estado de la UT, entre otros. Como puede inferirse, estas no son puntuales y aplican para todas las descargas seleccionadas por el sistema; en caso de tratarse de funcionarios nuevos o de rotación de roles, mostrar la regla específica permite visualizar de mejor manera la gestión de riesgo para verificar las mercancías, y a su vez exige una mejor transición de la información por medio del acta electrónica, dado que el funcionario necesita responder a las inquietudes planteadas por la Dirección de Gestión de Riesgo durante el análisis de riesgo.

#### **4. Facilitar el análisis de datos relacionados con el proceso de supervisión de descargas**

Aunque todos los datos se registran en el acta elaborada por el funcionario de aduanas en el módulo –descrita anteriormente como acta electrónica–, no es posible que en el mismo sistema los funcionarios puedan revisar la totalidad de descargas supervisadas en un periodo específico por depositario aduanero, la cantidad de descargas con incidencias, la cantidad de descargas por funcionario, entre otros datos esenciales no solo para la gestión de riesgo, sino también importantes para la evaluación de resultados dentro de la administración aduanera. Se evidencia que el sistema no es una herramienta amigable para que desde la Aduana se gestione el riesgo, por lo tanto, queda sujeto al estricto análisis que realicen los funcionarios de la Dirección de Gestión de Riesgo, quienes cuentan con mayores niveles de acceso al sistema para descargar la información y lograr visualizarla.

#### **4.4. Análisis del módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA**

Una vez determinados los beneficios y las limitaciones que presenta el módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA, se puede afirmar que este representa un avance importante en materia de gestión de riesgos en el proceso de descargas supervisadas por funcionarios en los depositarios aduaneros. Desde la Dirección de Gestión de Riesgo se elaboran análisis para generar los perfiles de riesgos y aplicar las reglas en el sistema a fin de que estas puedan seleccionar Declaraciones Aduaneras de Tránsito por medio del TICA.

Las aduanas necesitan avanzar en dirección a la automatización de procesos aduaneros, principalmente cuando se trata de gestión de riesgos. Si bien el nuevo módulo de supervisión de descargas es de gran importancia para que la Dirección de Gestión de Riesgo pueda administrar y ejercer control inmediato en las descargas de las mercancías (ya que anteriormente el control lo ejercía la Aduana de forma manual, verificando cada uno de los ingresos que se remitían desde los depositarios aduaneros vía correo electrónico), en la actualidad el módulo es gestionado y administrado por funcionarios profesionales y especializados en riesgo aduanero. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que la falta de coordinación para lograr un trabajo en equipo representa la mayor limitante del módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA. El módulo necesita mejorar en este aspecto considerando que la participación de los funcionarios de aduanas no debe restringirse solo a revisar las declaraciones aduaneras seleccionadas por el sistema, más bien se requiere ampliar la participación de cada uno de los funcionarios de aduanas como parte elemental del fondo de información.

Una limitante que han identificado los funcionarios aduaneros en el módulo del sistema es que para indicar que una supervisión de descarga no presenta ningún hallazgo se marca la casilla que indica “*sin incidencias*”, pero al marcar la casilla automáticamente se borra la información que el funcionario digita en observaciones de la cada línea del DUA, ya que el sistema, al no registrarse ninguna incidencia, no permite generar mayor información suministrada por el funcionario. Debido a lo anterior, los funcionarios deben de marcar todas las actas supervisadas con incidencias

en el sistema, para que la información que registren las observaciones se mantenga, información que no siempre se puede catalogar como incidente, porque en muchas ocasiones corresponde a la cantidad de bultos en la que se fraccionan las mercancías, considerando que es indispensable que esta información se registre en el acta, pero no representa un hallazgo. Lo anterior implica que si se desea obtener el dato de las descargas que presentan incidencias de manera rápida y confiable, se dificulta, y la persona que desea la información debe leer las observaciones plasmadas en el acta y determinar si corresponde a un hallazgo o no, tomado en cuenta que la casilla de incidencias no se utiliza de manera correcta debido a sus limitantes en el sistema.

Por otra parte, el sistema no se encuentra diseñado para que los funcionarios de aduanas puedan acceder a la información de manera fácil a fin de gestionar el riesgo, mediar resultados de las reglas de riesgo implementadas, evaluar resultados de las acciones de los funcionarios de aduanas, entre otros datos de importancia para la toma de decisiones a nivel organizacional de la Aduana.

Un funcionario de aduanas tiene la responsabilidad de estar registrando los datos de los hallazgos en una base de datos –utilizando Excel–, por medio del reporte que hacen las personas responsables de supervisar las descargas. Tomando en consideración que las actas se deben imprimir desde el sistema para ser firmadas y los documentos originales se archivan en la aduana de control, se genera exceso de documentación. En consecuencia, el sistema requiere ser mejorado con un enfoque hacia la operativa de los funcionarios de la Aduana, pues son quienes lo utilizan día a día; y esto solo se puede lograr a través de un trabajo en conjunto entre la Dirección de Gestión de Riesgo y las Secciones de Depósito de las aduanas, definiendo un canal de comunicación entre ambas partes para transmitir la información que permita gestionar el riesgo de mejor manera.

Finalmente, desde la Aduana se requiere que el sistema permita generar análisis de los datos. Si bien diariamente se transmite gran cantidad de información de los funcionarios a la aduana de control, es fundamental contar con las herramientas desde el sistema TICA para lograr analizar datos que permitan identificar elementos de riesgo en el proceso; no obstante, esto solo se puede lograr trasladando todos los datos plasmados en las actas de la base datos a Excel, lo cual conllevaría demasiado

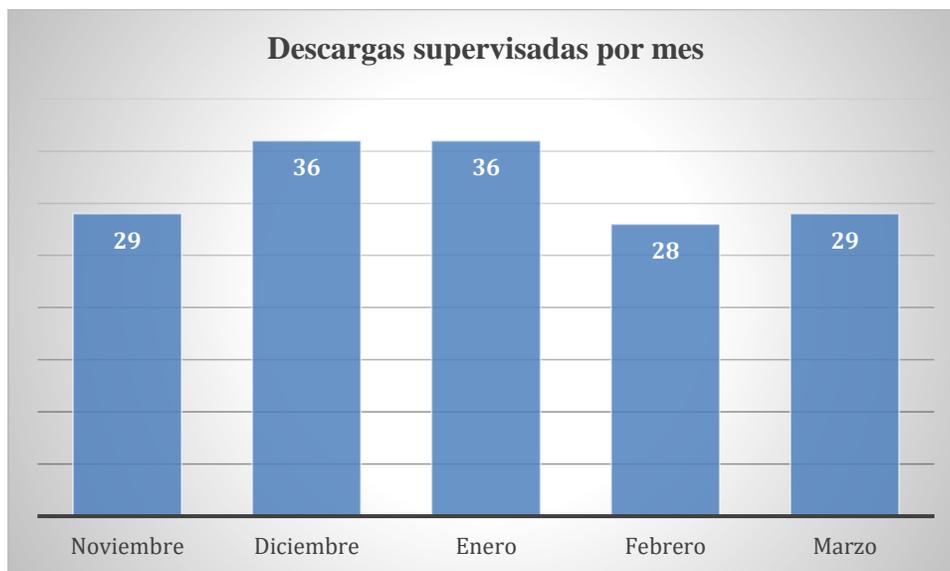
tiempo y una constante actualización. La Organización Mundial de Aduanas complementa el *Compendio sobre la gestión de riesgos* con la *Directriz de Análisis*, ya que la gestión de riesgo solamente se puede producir por medio de sistemas de gestión de bases de datos, e implementado como práctica continua el análisis de datos de manera periódica.

#### **4.5. Estadísticas de la implementación del módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA**

Se analizó la cantidad de descargas que fueron seleccionadas por el sistema TICA para ser supervisadas en los depósitos aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central a partir del inicio del funcionamiento del módulo, en el mes de noviembre del 2019, y hasta marzo del 2020. Se identificó un total de 158 descargas seleccionadas, distribuidas mensualmente de la siguiente manera:

##### **Gráfico 5**

*Cantidad de descargas supervisadas desde noviembre del 2019 hasta marzo del 2020*



Fuente: Datos del sistema TICA.

## Gráfico 5

*Cantidad de descargas supervisadas según depositario aduanero desde noviembre del 2019 hasta marzo del 2020*



Fuente: Datos del sistema TICA.

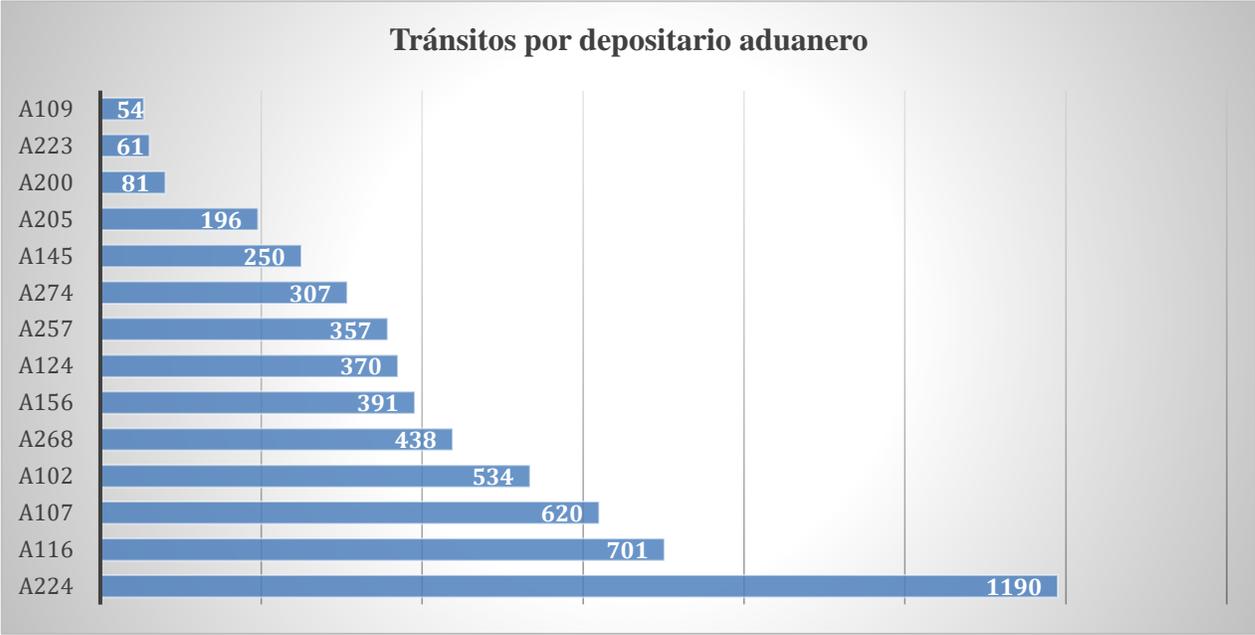
Como se puede visualizar en los gráficos mostrados anteriormente, la cantidad de descargas seleccionadas para supervisar por mes es muy regular, no presenta importantes fluctuaciones y el volumen de trabajo –en promedio para aproximadamente cuatro funcionarios– para las supervisiones en la Sección de Depósito es racional, tomando en cuenta que existen otras actividades, como supervisiones de permanencias a bordo, interrupciones de tránsito, supervisiones de unidades de transporte centroamericanas, que también realizan los funcionarios ubicados en los diferentes depositarios aduaneros.

En el segundo gráfico se puede observar que existe un depositario que presenta un 25% del total de las descargas supervisadas, sin embargo, también se debe considerar la cantidad de tránsitos aduaneros recibidos en cada depositario para realizar un análisis de los datos, ya que por sí solos representan números, pero no se pueden hacer correlaciones, por lo cual, seguidamente se muestra un gráfico que permite identificar la cantidad de tránsitos realizados con destino a la Aduana Central durante los meses de noviembre y diciembre del

2019, así como también los de enero, febrero y marzo del 2020. Para este periodo se generó un total de 5550 tránsitos originarios de las Aduanas de Caldera, Limón y Santamaría, con destino a un depositario aduanero bajo la jurisdicción de la Aduana Central. La distribución por depositario aduanero se presenta de la siguiente forma:

**Gráfico 6**

*Distribución de tránsitos por depositario aduanero durante los meses de noviembre del 2019 a marzo del 2020*



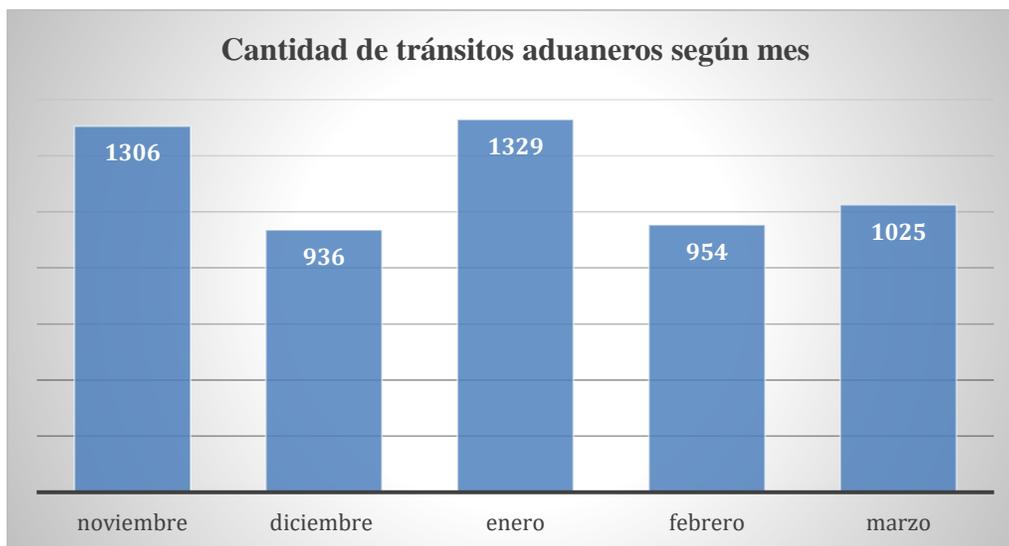
Fuente: Datos del sistema TICA.

Según se puede observar, el depositario aduanero que mantiene un 25% del total de supervisiones cuenta, en el mismo periodo, con un total de 21% de las llegadas de tránsitos originarios de las Aduanas de Limón, Caldera y Santamaría. Se observa que, durante este periodo de tiempo definido, del total de tránsitos generados se supervisó un porcentaje de 2.8% Declaraciones Aduaneras de Tránsito en los depositarios aduaneros.

En el siguiente gráfico se muestra el total de tránsitos generados por mes durante los últimos meses del año 2019 y el primer trimestre del 2020.

## Gráfico 7

*Cantidad de tránsitos generados por mes con destino a depositarios de la Aduana Central*



Fuente: Datos del sistema TICA.

Los datos plasmados en el gráfico anterior evidencian que la cantidad de tránsitos realizados por mes es mucha, por lo cual es preciso realizar controles de manera aleatoria y selectiva, debido a que las aduanas no cuentan con el recurso humano para verificar la totalidad de ingresos de unidades de transporte a los depositarios aduaneros.

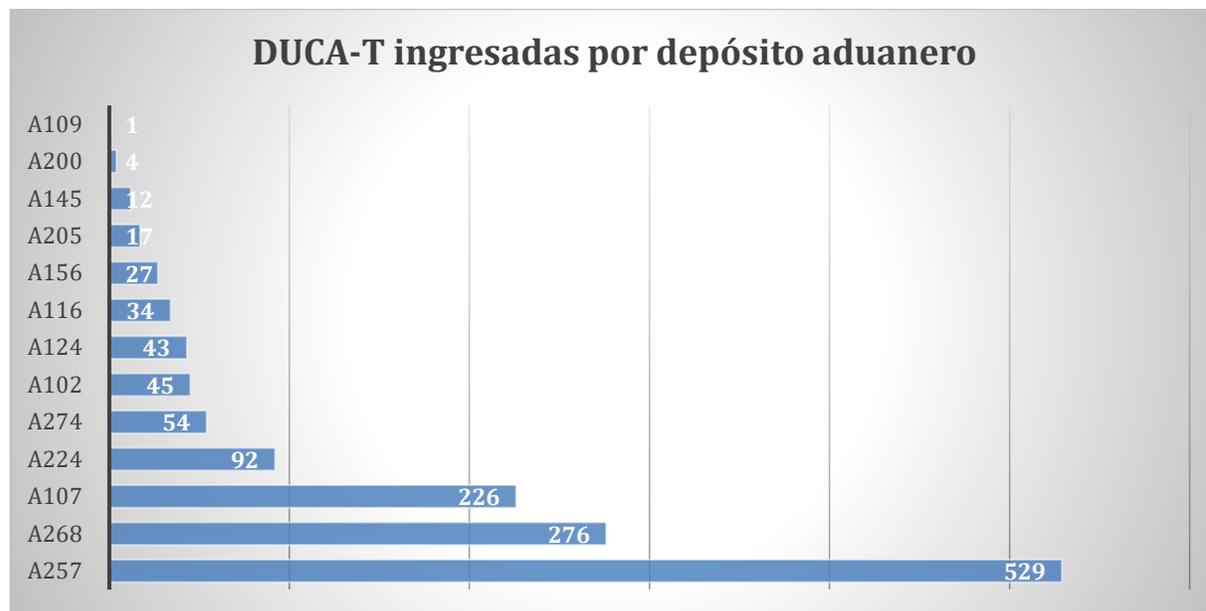
Se analizó el tipo de mercancías registradas en las declaraciones aduaneras de tránsito que fueron seleccionadas para ser supervisadas durante la descarga en las instalaciones aduaneras, durante los dos primeros meses de funcionamiento del sistema TICA. Para el mes de noviembre, de un total de 29 descargas, 11 corresponden a vehículos –principalmente del depositario A224–; luego, se identifican 3 declaraciones correspondientes a llantas nuevas; se observan descripciones correspondientes a teléfonos celulares, licores, repuestos para vehículos, productos alimenticios, entre otras mercancías. Para el mes de diciembre, de igual manera predominan los vehículos, con un total de 14 descargas de supervisión asignadas a este tipo de mercancía, lo cual representa un 38% de las descargas realizadas durante ese mes, mientras que las otras mercancías corresponden a bebidas a base de aloe, bulbos de flores, lubricantes, harina de maíz, teléfonos celulares, entre otros. La descripción de las mercancías es bastante variada, ya que va desde productos alimenticios hasta teléfonos celulares. Asimismo, se verificó la predominancia de las descargas que tienen como

consignatario solamente a una persona, en la mayoría de los casos, el contenedor completo a nombre de solo un consignatario, y en menor cantidad se observaron supervisiones de descargas a contenedores con carga asignada a varios consignatarios; lo cual representa un elemento significativo en el momento de realizar la gestión de riesgo al proceso de selección de descargas que requieran supervisión aduanera en las instalaciones de los depositarios fiscales.

Por otro lado, se reportan un total de 1360 Declaraciones Únicas Centroamericanas de Tránsito (DUCA-T) ingresadas a los depósitos aduaneros bajo control de la Aduana Central, las cuales no son seleccionadas por medio del módulo TICA de supervisión de descargas, pues, como anteriormente se explicó, el módulo solamente selecciona las Declaraciones Aduaneras de Tránsito, y es responsabilidad de la Aduana Central realizar la gestión de riesgo para la selección de aquellas mercancías con un documento DUCA-T que requieran supervisión aduanera en su ingreso, razón por la cual esta propuesta de mejora se enfoca en fortalecer la participación de las aduanas en los procesos de gestión de riesgo, realizando el proceso según los elementos sugeridos por la Organización Mundial de Aduanas. Seguidamente, se muestra la cantidad de DUCA-T recibidas durante los meses de noviembre y diciembre del 2019 y los primeros tres meses del año 2020 a los depositarios aduaneros.

### Gráfico 8

Cantidad de DUCA-T ingresadas según depositario aduanero durante los meses de noviembre y diciembre del 2019 y el primer trimestre del 2020



Fuente: Datos del sistema TICA.

En el gráfico anterior se observa que el depositario aduanero A257 recibe el 39% de las Declaraciones Únicas Centroamericanas que ingresan a las instalaciones de un depositario aduanero, seguido por el depositario A268, que recibe el 20%, generando que un 59% de los ingresos mencionados se concentren solamente en dos depositarios aduaneros, datos importantes en materia de gestión de riesgo, administración del recurso humano y toma de decisiones.

#### 5. Análisis del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera

Luego de describir el proceso que actualmente se realiza en la Sección de Depósito para seleccionar las descargas, se puede determinar la existencia de una serie de limitaciones contenidas en el proceso mencionado, principalmente se evidencia que no se encuentra estructurado con el modelo de gestión de riesgo planteado por la teoría estudiada en el primer capítulo de este trabajo, y que no existe inteligencia aduanera que permita un proceso documentado y selectivo.

**1. La ausencia de un canal de comunicación eficiente entre los funcionarios que supervisan y la persona que selecciona, como proveedores de información.**

En la actualidad, no existe un canal de comunicación claro y definido, de manera formal, entre los funcionarios que se encuentran supervisando las descargas y el funcionario encargado de seleccionar las descargas. El procedimiento que se realiza es la entrega del acta en papel, la cual plasma las actuaciones del funcionario aduanero durante la supervisión de la descarga en el depositario. El funcionario de aduanas recibe las actas y las archiva mensualmente, si el acta presenta un **hallazgo** y es comunicado entre ambos funcionarios, es responsabilidad del funcionario encargado de seleccionar las descargas registrarlo en la hoja de Excel "*Hallazgos con seguimiento 2019*"; sin embargo, si no hay un hallazgo durante el proceso, el acta solamente se archiva y no queda registro de las actuaciones en ningún archivo electrónico.

Como es posible concluir, existe un gran vacío de información respecto de aquellas descargas supervisadas que presentan hallazgos, en tanto no se registra ningún tipo de datos, como consignatario, cédula jurídica o física, empresa transportista, tipo de mercancías, tipo de embalaje, depósito aduanero, entre otros datos de suma importancia. De querer realizarse un análisis de la cantidad de descargas supervisadas en un determinado periodo de los consignatarios que no presentan hallazgos, no se podría hacer porque no se cuenta con la información; incluso elaborar una clasificación de los consignatarios en alto, mediano y bajo riesgo resultaría un proceso sumamente difícil, pues se tendrían que ir a revisar actas archivadas en papel porque no se tienen los registros digitales de la totalidad de supervisiones de descargas, solamente se registran aquellas que presentan hallazgos.

Se desea establecer una actividad dentro del proceso en general que defina la persona responsable de ingresar la información a las respectivas bases de datos, para esto también se requiere definir la responsabilidad que tiene cada funcionario encargado de supervisar las descargas de suministrar la información de la forma más clara y entendible a la persona responsable del registro de esta, así como los datos mínimos que deben ser suministrados.

**2. La inexistencia de un documento que plasme el modelo de gestión de riesgo aduanero en el proceso de selección de descargas, en el cual se establezcan criterios de riesgo y los fundamentos del análisis de la información.**

La mayor deficiencia detectada en el proceso realizado actualmente es la falta de documentación que incluya los elementos necesarios para desarrollar la gestión de riesgo en el proceso de selección de descargas en las aduanas.

Después de analizar las etapas del proceso durante el desarrollo del trabajo, se pudo evidenciar que cuando se realiza la selección de descargas que requieren ser supervisadas manualmente por el personal aduanero, como en el caso de las DUCA-T, esta tarea es llevada a cabo por un funcionario con una significativa experiencia en los procesos aduaneros, así como por la jefatura de la Sección de Depósito, delegando así la tarea únicamente a dos personas. Si esta tarea fuera asignada a otros funcionarios de la Sección de Depósito con menor tiempo de laborar y, por ende, con menor experiencia, estos no contarían con una herramienta que les ayude a guiar la toma de decisiones en el proceso. Hasta ahora no se ha desarrollado ningún documento que defina qué es gestión de riesgo aduanero, por lo tanto, no existe una infraestructura adecuada para gestionar el riesgo. Documentar el proceso de riesgo significa conocer cada plan del titular o propietario del riesgo, identificar los riesgos, evaluar los riesgos, definir el tratamiento que se va a dar a los riesgos, comunicar y revisar la gestión de riesgo.

Una gestión de riesgo documentada permite la mejora del proceso debido a que se fomenta la cultura del manejo de riesgos aduaneros entre los mismos funcionarios de la Aduana, el conocer la teoría que se ha desarrollado en torno al tema y su correcta aplicación, así como las múltiples herramientas creadas para facilitar el proceso. También permitiría una asignación de recursos más eficaz y eficiente, lo cual posibilita un monitoreo continuo y una cultura de evaluación que lleva a mejores resultados operacionales y da capacidad para responder y recuperarse con rapidez y eficacia cuando los riesgos se hacen presentes.

**3. Se requiere establecer los elementos básicos para crear una base de datos con los ingresos diarios y los hallazgos, que permita el análisis de la información de forma sencilla y veraz.**

Aunado a que no existe una gestión de riesgo documentada se presenta un problema importante: se desconocen elementos básicos del análisis de datos, el cual es esencial para gestionar el riesgo en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera. No se requiere ser especialista en la materia, pero sí saber analizar la base de datos que se presenta en Excel, en la cual se registran los hallazgos con seguimiento durante el año 2019. En este sentido, se identifican problemáticas que dificultan aún más el análisis de la información. Seguidamente, se enlistan una serie de elementos relacionados con la limitante del punto 3, que fueron identificados durante el análisis de las bases de datos que se mantienen actualmente.

**a) Se requiere codificar la información.**

Los hallazgos y los datos de importancia deben de ser codificados para manejar una base de datos más homogénea; si se escriben con letras, se pueden presentar diferencias en el ingreso de la información, por ejemplo, un espacio, una mayúscula, un error en la escritura, que pueden inducir a error durante un análisis de la información. En el Anexo primero se plasma la referencia del un cuadro de requerimiento para mejora del módulo de supervisión del sistema TICA, relacionado a los principales datos que se deben de codificar para efectos de análisis de la información.

**b) No se presentan las cédulas jurídicas del consignatario de las mercancías.**

Solamente se presenta el nombre del importador, sin embargo, igual que en el caso anterior, el uso de los números para identificar un elemento facilita el proceso de análisis. En la base que se utiliza actualmente se puede ver cuando se presenta un mismo importador, pero la forma de escritura para ingresar la información refleja tres importadores, algunas mayúsculas o abreviaturas hacen la diferencia.

**c) No se presenta país de origen, embarque o procedencia.**

Un elemento importante para hacer gestión de riesgo es saber el país de origen o país de embarque de las mercancías, pues permite hacer relaciones, principalmente cuando

se trata de empresas consolidadas de carga que tienen países estratégicos para realizar los procesos de consolidación.

**d) No se presenta el nombre de la empresa exportadora ni la cédula jurídica.**

Otro elemento que funciona para hacer vinculaciones entre empresa exportadora y empresa importadora es la cédula jurídica, ya que por medio de la codificación de esta en las bases de datos se puede facilitar el análisis y obtener mejores resultados.

**e) No se presenta una columna con la clasificación arancelaria de las mercancías.**

Todo DUA de tránsito consigna la clasificación arancelaria de las mercancías, es de suma importancia conocer el dato –ya que es la codificación de las mercancías– para un mejor análisis de la información; y si se desea clasificar las mercancías en bajo, medio o alto riesgo, trabajar con el código de estas facilita en gran medida los análisis de datos.

**f) No se presenta cédula jurídica de la empresa transportista.**

Es relevante conocer el dato para identificar aquellas empresas transportistas que presentan mayor cantidad de hallazgos. Sin duda, el uso de una plantilla en Excel para el registro de la información, pensando en su posterior análisis, es una necesidad que presenta el proceso para su mejora. Otra situación que se presenta ligada a la falta de una plantilla es el uso de las herramientas existentes para la visualización de datos. Excel es una herramienta que presenta múltiples beneficios para lograr esta tarea, sin embargo, se requiere conocimiento en el manejo de esta; en la medida de lo posible se debe asignar un funcionario que tenga conocimientos en Excel para realizar el debido análisis de la información, así como también complementar con la base de datos del Servicio Nacional de Aduanas *Datamart*, e incluso incorporarla al análisis de datos y obtener mejores resultados.

**4. El poco análisis realizado de la información remitida por los depositarios, que deja de lado los beneficios de herramientas de análisis de datos usadas para generar comparaciones de los ingresos en un determinado periodo.**

Después de realizar entrevistas a los funcionarios aduaneros encargados del proceso de selección de descargas, se consultó por el tipo de análisis de la información que se lleva a cabo; sin embargo, la respuesta fue que los únicos estudios realizados han sido para

conocer el comportamiento de los hallazgos, por ejemplo: depositario con mayor cantidad de hallazgos, cantidad de hallazgos en un semestre, cantidad de hallazgos por funcionario de aduanas asignado a las supervisiones aduaneras, entre otros, pero que no se han realizado estudios para identificar riesgos en el proceso de supervisión de descargas. Lo anterior muestra la inexistencia de análisis de la información debido a factores como desconocimiento del uso de herramientas como Excel o bases de datos con inconsistencias en el registro de la información, lo cual reitera la falta de la cultura de gestión de riesgo.

#### **5. El poco conocimiento de los funcionarios relacionado con la teoría de la gestión de riesgo aduanero.**

Las administraciones aduaneras tienen como responsabilidad ejercer el control del ingreso de las mercancías a territorio nacional, en este sentido, son responsables de la aplicación de diferentes medidas establecidas por la legislación nacional, así como de otras regulaciones, por ejemplo, acuerdos internacionales, acuerdos vinculantes emitidos por organismos internacionales, entre otros elementos de importancia; sin embargo, debido a la falta de estructuración de procesos y de profesionalización de la carrera de funcionarios aduaneros, se discrimina el conocimiento teórico de muchas medidas que son emitidas por organismos internacionales, los cuales desarrollan conocimiento en materia de gestión de riesgo, facilitación del comercio exterior y control aduanero. Quizás, debido a la falta de conocimiento en materia de gestión de riesgo aduanero no se han implementado medidas sustanciales de mejora en el proceso objeto de estudio, y este se ha mantenido con sus deficiencias a lo largo del tiempo.

El capítulo 6 del *Convenio de Kyoto* menciona como uno de los elementos claves para la gestión aduanera en una aduana moderna la capacitación y el entrenamiento del personal, a fin de aplicar adecuadamente los controles aduaneros. Un funcionario que se encuentre debidamente actualizado en materia aduanera cuenta con el conocimiento y las herramientas para apoyar la facilitación del comercio y aplicar los reglamentos y la normativa aduanera de manera eficaz y rentable, mediante la implementación de las técnicas de gestión de riesgo. Esta mejora permite a la Aduana proporcionar mayores facilidades a los comerciantes que cumplen con la ley, manteniendo, al mismo tiempo, un suficiente nivel de control.

**6. No se contribuye a fomentar una cultura organizacional basada en la gestión de riesgo en el proceso de selección de descargas.**

Por último, cabe mencionar que debido a la serie de deficiencias –detalladas anteriormente– evidenciadas en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en la Sección de Depósito de la Aduana Central, se dificulta fomentar una cultura de gestión de riesgo aduanero entre los funcionarios encargados de la labor de supervisión de descargas. La falta de conocimiento en materia de gestión de riesgo; el poco provecho en el uso de herramientas informáticas para manipular, visualizar y analizar datos; la inexistencia de la estructuración del proceso, que permea directamente la comunicación entre los funcionarios responsables de la tarea; y la falta de creación de bases de datos que permitan un análisis de manera más sencilla y veraz son elementos que requieren ser subsanados con el objetivo de implementar mejoras por medio de la gestión de riesgo aduanero a un proceso determinado.

La gestión de riesgo se encuentra ligada al cumplimiento de objetivos. Tras el estudio de las metas que se desean lograr acorde con lo plasmado en el *Plan Anual Operativo*, se concluye que hasta la fecha estas no han podido alcanzarse en el nivel esperado y se percibe dificultad para lograrlo, lo cual lleva a realizar un análisis del proceso para identificar qué se puede mejorar a fin de lograr los objetivos planteados.

**7. El proceso de selección de descargas por medio del sistema Aduanero TICA no fomenta la gestión de riesgo en las aduanas por medio de sus funcionarios.**

Es importante tomar en cuenta que el nuevo proceso implementado para seleccionar las descargas que requieren supervisión aduanera por medio del módulo en el sistema TICA traslada en gran parte la responsabilidad de la selección de descargas a la Dirección de Gestión de Riesgo; en este sentido, los funcionarios aduaneros no tienen la posibilidad de conocer aquellos elementos de riesgo que fueron considerados para seleccionar, así como tampoco cuentan con un mecanismo definido para conocer los resultados obtenidos en un determinado periodo de tiempo en el proceso de selección de descargas a fin de valorar los principales hallazgos

## Capítulo IV

### **Generar una propuesta de mejora basada en el marco de gestión de riesgo aduanero de la Organización Mundial de Aduanas, para el proceso de selección de descargas que requieren supervisión en los depositarios aduaneros bajo la jurisdicción de la Aduana Central**

Después de analizar en el capítulo IV el proceso de selección de descargas que se realiza actualmente en la Sección de Depósito, Aduana Central, se identificó una serie de insuficiencias que afectan el proceso, y, además, no contemplan los principios de selectividad establecidos por la Organización Mundial de Aduanas en pro de la facilitación del comercio exterior. Asimismo, se identificó la necesidad del uso extensivo de las tecnologías de la información para los procesos aduaneros, esto como parte de la implementación de las prácticas aduaneras modernas que buscan un comercio más eficiente.

Se considera prioritario introducir la aplicación de la inteligencia aduanera en cada uno de los procesos de la Aduana, específicamente en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión. La inteligencia aduanera debe convertirse en un aliado de los funcionarios aduaneros para lograr los objetivos de manera eficaz y eficiente. Una verdadera aduana moderna, dentro de su cultura organizacional, permite a los funcionarios aduaneros capacitarse en temas de análisis de riesgo e inteligencia aduanera a fin de mejorar el desarrollo de sus capacidades, y de esta forma se mejoren los resultados. La propuesta de mejora se enfoca principalmente en la aplicación de la inteligencia aduanera y en la mejora del análisis de riesgo, dos temas que tienen sus principios teóricos en documentos emitidos por la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, los cuales fueron mencionados en el capítulo I, como el *Compendio sobre la gestión de riesgos* (Volumen I y II), el *Convenio de Kyoto Revisado*, el *Acuerdo de Facilitación de Comercio*, el *Marco de Normas SAFE*, entre otros.

En este sentido, la siguiente propuesta de mejora se basa en aplicar la inteligencia aduanera en conjunto con el modelo de gestión de riesgo establecido por la OMA al proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios, como se

mencionó en el párrafo anterior, fundamentándose en documentación emitida por la Organización Mundial de Aduanas.

De acuerdo con el documento *Estrategia Mundial Sobre Información e Inteligencia de la OMA* (OMA), la inteligencia aduanera se define como:

La inteligencia se produce por la recopilación y el procesamiento de la información. La utilizan principalmente los encargados de tomar las decisiones para fundamentar sus procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, se define como: Un producto, derivado de la recopilación y el procesamiento de información, que funciona como base para la toma de decisiones (*Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, s.f., p. 7).

Dentro de esta definición general hay distintos tipos de inteligencia, cada uno relacionado con los diferentes niveles de toma de decisiones aduaneras. En el texto citado arriba se menciona un tipo de inteligencia que se realiza a nivel operacional: las unidades de primera línea necesitan inteligencia sobre las actividades, las capacidades y las intenciones de determinadas personas y empresas incumplidoras. Esto se conoce como inteligencia operacional, y se define como: “Un producto de inteligencia que respalda a las unidades de primera línea al realizar determinadas acciones para lograr los objetivos de cumplimiento y lucha contra el fraude” (*Estrategia Mundial sobre Información e Inteligencia de la OMA*, s.f., p. 7).

La inteligencia aduanera se basa en la recopilación y el análisis de la información, por lo cual la Aduana, considerándose una unidad técnica operativa que recopila diariamente gran cantidad de información, tiene el deber de procesarla y obtener resultados para respaldar sus acciones, a su vez, los datos requieren ser almacenados para su resguardo. Al analizar esos datos, se encuentra en la obligación de utilizar la inteligencia como pilar para la toma de decisiones. La definición de inteligencia se refiere a un producto que deriva de la recopilación y el procesamiento de la información.

Después de conceptualizar qué es inteligencia y cuál es su objetivo, se debe explicar de qué manera se puede aplicar esta teoría al proceso de selección de descargas que requieren supervisión; proceso descrito –en el capítulo III– como uno que conlleva la

transferencia de mucha información importante entre los depositarios aduaneros y la Aduana. Una parte fundamental consiste en definir los proveedores de información; para el desarrollo de este trabajo se determina que estos son principalmente los datos transmitidos por los diversos agentes de comercio al sistema informático Tecnología de Información para el Control Aduanero, conocido como TICA.

Toda la información de la cual deriva la inteligencia está dentro de lo que se denomina "fondo de información". Antes de abordar la temática sobre los principios y los procesos de la inteligencia, es importante conocer el significado de la frase "fondo de información" y su importancia para la inteligencia.

La Sección de Depósito tiene la posibilidad de verificar los ingresos de las unidades de transporte en cada uno de los depositarios aduaneros bajo su control, revisar el estado del viaje, así como conocer la descripción general de las mercancías declaradas en el DUA de tránsito, el consignatario de las mercancías, la modalidad de tránsito, el país de embarque, la empresa transportista, el tipo de embalaje, entre otros elementos de información que son requeridos para ingresar al declarante del DUA en el sistema TICA, información que puede ser consolidada en un sistema de análisis de datos para ser procesada.

La información puede ser obtenida del sistema informático TICA, el cual registra (en la pestaña Viajes entre Aduanas y depositarios aduaneros), la información de los viajes según el estado de estos. Si se desean obtener datos específicos sobre viajes entre una aduana y un depositario, se digitan los códigos asignados para cada ubicación aduanera en las casillas de cada recinto aduanero y se establece la fecha objeto de estudio; de este modo, el sistema generará un documento –que se puede descargar en Excel– de cada uno de los viajes que se han generado entre los recintos seleccionados, así como su estado (SAL, INI, COM), números de viaje, recinto de origen, recinto destino, cédula jurídica de la empresa transportista, fecha de creación, declarante, tiempo autorizado, tiempo transcurrido y plazo. Una serie de informaciones que pueden ser manipuladas para su análisis mediante la herramienta Excel.

Otra de las fuentes corresponde a las bases de datos que registran los hallazgos identificados durante los procesos de supervisión de descargas, registro que se mantiene en la misma herramienta de Excel. Sin embargo, es importante considerar que no solamente se

deben llevar registros de las descargas que presentan hallazgos, también es necesario registrar aquellas descargas que fueron supervisadas y no presentan incidencias, pues esto permite tener históricos de supervisiones. Toda esta información se combina para crear el fondo de información del cual deriva toda la inteligencia. Cada elemento de inteligencia es en sí un elemento de información, y, por lo tanto, debe ocupar un lugar en dicho fondo.

Una vez definidas las fuentes de información, es necesario establecer cuál es el proceso a seguir para recopilarla.

La recopilación de la información es responsabilidad del funcionario designado para realizar el análisis de datos. En primera instancia, lo que se requiere es consolidar los datos en una misma base en Excel, con el objetivo de poder manipularlos en un posterior análisis, por ello, se necesita tener la información integrada. La recopilación de la información consiste en registrar diariamente cada uno de los ingresos de las unidades de transporte que los depositarios aduaneros remiten por correo electrónico a la Aduana, información que también se puede obtener del sistema informático TICA, en el módulo de viajes y portones. Es preciso la creación de una base de datos con los viajes que tienen como destino algún depositario aduanero bajo la jurisdicción de la Aduana Central, no solamente a fin de registrar el número de viaje, sino todos los datos brindados en el informe del sistema TICA que sean objeto de análisis.

En la base de datos es, asimismo, necesario registrar del total de ingresos de unidades recibidas aquellos viajes que fueron seleccionados para su supervisión durante la descarga y el funcionario que realizó dicha labor, luego se deben registrar las descargas que presentaron algún tipo de hallazgo.

La recopilación de la información consiste, principalmente, en dos fases:

1. En primera instancia, para efectos de consolidar la base de datos de ingresos de UT en los depositarios aduaneros, se debe revisar diariamente en el sistema TICA cada registro de viaje con destino a un depositario de la Aduana Central, según la aduana de origen.

2. Es obligatorio registrar diariamente los hallazgos identificados durante los procesos de supervisión de la descarga, así como registrar en la base de datos aquellas descargas que fueron supervisadas y no presentan hallazgos.

Una vez que se tenga el fondo de información y definida una metodología de recopilación de esa, se procede a determinar cuál es la mejor forma para realizar el análisis de datos, definiendo el tipo de análisis por implementar según los resultados que se desean obtener.

La base de datos debe ser estructurada y manipulada pensando en la facilitación de los procesos, lo cual implica un registro adecuado de cada dato y codificar, en la medida de lo posible, cada uno de estos.

### **1. Desarrollo de bases de datos y uso de las tecnologías para el análisis de datos**

Sin duda alguna, para mejorar el proceso llevado a cabo actualmente es determinante el desarrollo de una base de datos, considerando los principios establecidos, en la cual se puedan ingresar los resultados de las supervisiones aduaneras, y si se identifican hallazgos durante el proceso o no.

La base de datos debe construirse utilizando una herramienta informática creada para el análisis de datos, a fin de posibilitar que estos sean manipulados de manera sencilla y rápida. Debido a que todas las computadoras de la Aduana cuentan con las licencias de Microsoft, se considera a la herramienta Excel ideal para realizar la tarea de análisis de datos.

Es importante definir el tipo de información que se necesita registrar en la base de datos, pues de acuerdo con lo explicado en el capítulo I sobre los elementos de riesgo, según la teoría de la Organización Mundial de Aduanas, por medio del conocimiento de ciertos datos transmitidos durante las operaciones aduaneras al sistema TICA se pueden fijar alertas de riesgo. En la siguiente lista se detalla una serie de variables que deben ser consideradas:

#### **VARIABLES QUE DEBE CONTEMPLAR LA BASE DE DATOS DE INGRESO DE LAS UNIDADES DE TRANSPORTE A LOS DEPOSITARIOS ADUANEROS:**

1. Fecha de ingreso de la UT al depositario aduanero.
2. Número de viaje, número de DUCA, número de DUA de tránsito.

3. Cédula jurídica de la empresa transportista.
4. Código de la DGA de la empresa transportista.
5. Cédula jurídica de la empresa exportadora.
6. Nombre de la empresa exportadora.
7. País de origen de las mercancías.
8. Cantidad de bultos declarados en los documentos del viaje.
9. Peso declarado en los documentos del viaje.
10. Descripción de la mercancía declarada en los documentos del viaje.
11. Aduana origen donde se generó el viaje.
12. Nombre del funcionario encargado de la supervisión de la descarga aduanera.
13. N.º de acta de supervisión de la descarga aduanera.
14. Tipo de hallazgo identificado.
15. Nombre y cédula de la persona declarante del DUA de tránsito.
16. Déposito aduanero de ingreso.
17. Recinto de origen.
18. Nombre de la empresa importadora.
19. Número de contenedor.

Cada uno de los elementos anteriormente citados es de gran importancia para que el funcionario que realiza el análisis de datos pueda crear criterios de riesgo, según diferentes variables, por ejemplo, país de origen, empresa exportadora, empresa transportista, entre otros.

Se recomienda la herramienta Excel para el registro de los datos en tanto es una tarea que requiere tiempo, así como orden en la manera de ingresar los datos; el llenado de estos debe llevarse a cabo de la forma más homologada posible para evitar errores en el análisis, y con el fin de generar resultados que guíen la toma de decisiones y así llegar a conclusiones que permitan obtener información valiosa para que la organización pueda actuar.

En la medida de lo posible, los datos deben ser codificados porque disminuye el riesgo de incurrir en error humano en el momento de la digitación de información, por esto, no solo es importante ingresar los nombres de las empresas que se ven involucradas en el proceso, también lo es ingresar los números de cédula jurídica.

Una vez se presente una estructura confiable para la replicación de los datos se debe continuar la etapa de integración de estos, en el documento *Directriz de Análisis*, el cual es parte del *Compendio sobre la gestión de riesgos* de la OMA, se menciona que en la administración aduanera se puede hacer referencia a cuatro etapas durante el proceso de análisis de la información, las cuales se mencionan a continuación:

### **1.1 Integración de los datos**

El objetivo aquí es combinar, manipular y comparar toda la información relevante disponible de muchas fuentes diferentes, en formatos que ayuden al analista tanto a comprender la información como a poner de relieve las lagunas donde se pueda llegar a necesitar la recolección de información adicional. Con la integración y manipulación de los datos se deben identificar patrones de actuación por parte de los sujetos que intervienen en la cadena logística de importación, algunos ejemplos que se podrían analizar para el caso específico de la supervisión de descargas son los siguientes:

- Se identifican sobrantes y faltantes en diferentes procesos de supervisión de descargas en un mismo período de tiempo en una misma empresa transportista.
- Se identifican inconsistencias en el peso de las mercancías que corresponden a un mismo producto en una misma empresa importadora de mercancías.
- Se reconocen cambios en los patrones de importación de una empresa importadora o consolidadora de carga.
- Se identifican cambios de depósito aduanero de una misma empresa importadora.
- Se identifican cambios de proveedor de una empresa importadora.

Se pueden generar muchas relaciones de la información registrada, por lo cual la persona encargada de realizar la tarea de análisis de datos debe conocer el uso de la herramienta Excel.

### **1.2 Interpretación**

La segunda etapa corresponde a la forma en la cual se interpretan los datos que se han integrado, la *Directriz de análisis* menciona lo siguiente al respecto “es la aplicación de un razonamiento sensato para inferir significado de la información sobre la naturaleza

y extensión de la amenaza” (*Directriz de análisis*, s.f., p. 14). Los analistas deben procesar cada dato que tienen dentro de su base, tienen que corroborar hipótesis que previamente se han planteado, así como analizar las nuevas hipótesis que se puedan presentar, y todas sus afirmaciones deben estar basadas en evidencias que justifiquen los resultados obtenidos, para que el producto cuente con la confianza de los usuarios.

Los funcionarios de aduanas deben tener muy claro ambos conceptos, indispensables para trabajar en cada uno de los productos de inteligencia que se desarrollen con el objetivo de formular perfiles de riesgo e informes para la toma de decisiones, siendo la Aduana un gran proveedor de información, no solo debe desarrollar estructuras para organizar o integrar los datos, sino además pensar en la funcionalidad de la información.

### **1.3 Revisión de informes por parte de las jefaturas:**

Una vez finalizada la etapa anterior, se requiere dar un informe a las jefaturas, en este caso, a la jefatura de la Sección de Depósito, en tanto esta requiere tener claros los resultados del análisis de la información. Este análisis será sometido primeramente a revisión del jefe, por la injerencia directa de esta persona en la toma de decisiones sobre el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera.

En el documento *Directriz de análisis* de la OMA se menciona lo siguiente:

La revisión de pares permite realizar un cuestionamiento a los descubrimientos del analista que le permitirá al mismo fundamentar cualquier argumento propuesto y asegurará que haya suficiente evidencia para sostener sus descubrimientos. También actúa como amortiguador a las subjetividades del analista y del “pensamiento en grupo” que pueda haberse introducido en el análisis durante su etapa de producción (*Directriz de Análisis*, s.f., p. 15).

### **1.4 Producción del análisis:**

Una vez que el informe sea revisado por la jefatura, se procede a difundir los resultados, principalmente entre los compañeros responsables de supervisar las descargas. El informe final debe quedar plasmado en un documento que emita los resultados del análisis y

cuenta con tablas, gráficos u otros elementos de visualización de datos que permitan una fácil interpretación para las personas. Los informes quedan resguardados de manera digital y se determina un plazo para presentarlos, el cual puede ser bimensual o trimestral. En las siguientes líneas se detalla un ejemplo de reestructuración que deben tener los informes realizados, según la información en las bases de datos.

- a) Cantidad total de ingresos de unidades de transporte reportados a la aduana durante el periodo.
- b) Cantidad total de ingresos de unidades de transporte reportados según aduana de origen del tránsito aduanero.
- c) Cantidad de ingresos reportados a la aduana, según depositario aduanero.
- d) Cantidad de descargas supervisadas durante el periodo.
- e) Porcentaje de descargas supervisadas comparado con la cantidad total de ingresos reportados.
- f) Cantidad de descargas supervisadas según depositario aduanero.
- g) Cantidad de descargas supervisadas según funcionario de aduanas.
- h) Cantidad de hallazgos registrados durante el periodo.
- i) Porcentaje de hallazgos identificados comparados con la cantidad total de descargas supervisadas.
- j) Cantidad de hallazgos identificados, según tipo de hallazgos.
- k) Cantidad de hallazgos identificados, según depositario aduanero.
- l) Cantidad de hallazgos identificados según funcionario de aduanas.
- m) Empresas transportistas que registraron hallazgos.
- n) Empresas importadoras que registran hallazgos.
- o) Empresas declarantes que registraron hallazgos.
- p) Tipo de mercancías asociadas a los hallazgos que se identificaron durante el periodo de análisis.
- q) Identificar relaciones comerciales entre el importador y la empresa transportista.
- r) Identificar relación entre el tipo de hallazgos y la naturaleza de las mercancías.

De identificarse algún nuevo tipo de hallazgo, debe quedar plasmado en el informe y describir los elementos de riesgo que pueden funcionar de guía al funcionario aduanero

para determinar si se presenta una situación similar durante un proceso de supervisión de descarga.

En el informe también se requiere especificar los elementos de riesgo que fueron tomados en cuenta para realizar la supervisión de la descarga. El análisis de la información debe funcionar con el propósito de generar informes, datos estadísticos, alertas de riesgo, sesiones informativas de inteligencia aduanera, valoraciones de riesgos aduaneros en el proceso de supervisión de descargas, e informes de resultados del proceso operacional que se ha realizado.

Actualmente, la base de registros de hallazgos desarrollada en la Sección de Depósito de la Aduana Central solo registra aquellas descargas que presentan hallazgos, esto para efectos de registrar los datos en el Plan Anual Operativo, presentado cada mes a la Gerencia de la Aduana, pero no con el fin de realizar análisis de datos.

## **2. Cooperación de la información entre aduanas:**

Otro elemento que se debe integrar a la propuesta de mejora del proceso de selección de mercancías es la cooperación entre las administraciones aduaneras, esto fundamentándose en el pilar N.º 1 del *Marco de Normas SAFE*. Costa Rica cuenta con siete aduanas: Aduana de Caldera, Aduana de Santamaría, Aduana de Limón, Aduana de Paso Canoas, Aduana de Peñas Blancas, Aduana la Anexión y Aduana Central. En estos puntos de control de operaciones aduaneras, constantemente muchos importadores realizan procesos aduaneros en varios de ellos, así como varias empresas de logística manejan carga en diferentes aduanas, lo cual genera que se identifiquen hallazgos significativos en cada una, incluso se perciben diferentes modos de operatividad de bandas organizadas que cometen actos ilícitos; sin embargo, en la actualidad, no existe un canal de comunicación previamente establecido entre aduanas para dar a conocer los importadores, las agencias de aduanas, las empresas transportistas y los depositarios que han cometido infracciones durante una operación aduanera. Este canal permitiría que, si un importador es identificado cometiendo una infracción en un depositario de la Aduana Central, y se le asigna supervisión aduanera a la mayoría de sus importaciones, y el mismo importador es trasladado a un depositario de la

Aduana Santamaría para almacenar sus mercancías y generar las operaciones también se considere como sujeto de riesgo, con base en la información registrada por otras aduanas. Si bien la Dirección de Gestión de Riesgo cuenta con la información consolidada de cada aduana del país, no se puede limitar solamente a las selecciones aleatorias por medio de perfiles en el módulo de supervisión, las aduanas requieren conocer los modos de operación, que permitan que cuando el funcionario se encuentre supervisando las mercancías cuente con el conocimiento de las técnicas utilizadas para evadir la ley por los operadores de comercio, que brinde la posibilidad de hacer una revisión con mayor exactitud y sobre los elementos importantes.

En el documento de la Organización Mundial de Aduanas se menciona lo siguiente:

Las administraciones aduaneras han sido fuentes de información durante muchos años. Recientemente, se reconoció el valor de intercambiar información con empresas y con otros organismos de lucha contra el fraude, y de utilizar mejor las fuentes de información que están disponibles. Toda esta información es la base de la gestión de riesgo, considerada actualmente como el mejor enfoque para el control aduanero. (*Directriz de Análisis*, s.f., p. 4).

Sin duda alguna, la cooperación entre aduanas es fundamental para detectar redes organizadas que buscan infringir la ley, los mismos funcionarios de aduanas deben mantener un medio de comunicación a través del cual la información sea accesible y veraz para identificar a los sujetos de riesgo en cada una de las aduanas.

La cooperación entre aduanas es parte de la inteligencia aduanera que se logra mediante la recopilación y el procesamiento de la información, y es utilizada básicamente como respaldo por los encargados de tomar las decisiones a nivel estratégico, táctico u operacional de los procesos.

La cooperación también se puede extender a las diferentes aduanas de otros países, para ampliar la red de cooperación y gestionar estrategias de riesgo en común. Al respecto, el *Marco de Normas SAFE* menciona lo siguiente:

En la cadena de control aduanero integrado, el control de las Aduanas y la evaluación de riesgo para fines de seguridad es un proceso continuo y compartido que comienza en el momento en que el exportador prepara las mercancías para su exportación y, a través de la verificación continua de la integridad del envío, evita la duplicación innecesaria de controles. Para permitir dicho reconocimiento mutuo de los controles, las Aduanas deben acordar normas de control y gestión de riesgo que sean consistentes, compartir los perfiles de inteligencia y riesgo, así como el intercambio de datos entre Aduanas (*Marco de Normas SAFE*, 2018, p. 11).

En el párrafo anterior se identifica la necesidad que tienen las aduanas de compartir información debido a la cantidad de actores que intervienen en el proceso de logística desde diferentes territorios, lo que involucra diversos controles que deben ser homogéneos para contribuir a la facilitación del comercio. Es importante considerar la importancia de un sistema de comunicación electrónico que se pueda usar para transmitir alertas de llegada, resultados de inspecciones, medidas de control, entre otros elementos que se deben comunicar de forma rápida y segura entre las administraciones.

### **3. Modelo de gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas aplicado al proceso selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios aduaneros de la Aduana Central**

Como tercer punto, parte de la propuesta de mejora se hace indispensable debido a las limitaciones identificadas en el proceso de gestión de riesgo; para ello, se propone la implementación de las etapas establecidas por la Organización Mundial de Aduanas para gestionar el riesgo. Todos los funcionarios de aduanas necesitan conocer los conceptos asociados al *Compendio sobre la gestión de riesgos*.

#### **Etapas del proceso:**

##### **1. Análisis del contexto**

La mejora del proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera se encuentra determinada por los objetivos establecidos en el *Plan Operativo Anual* que presenta la Aduana, enfocándose en el objetivo número dos, el cual hace mención a que

la Aduana debe ejercer el control aduanero de modo oportuno y eficaz, y la justa recaudación. Asimismo, se basa en los pilares establecidos para el Servicio Nacional de Aduanas: Servicio, Control y Seguridad.

La propuesta de mejora se plantea debido a la necesidad presentada en la Aduana de realizar una gestión de riesgo documentada, que tenga como base el análisis de datos y la inteligencia aduanera, pues la operatividad diaria de la Aduana requiere funcionarios capacitados en gestión de riesgo, así como tener mapeados los riesgos que se presentan, ya que actualmente no se realiza una documentación de la información ni tampoco se registran de manera adecuada los datos, imposibilitando un análisis certero de la información.

Es necesario contemplar al funcionario encargado de realizar la selección de aquellas descargas que requieran supervisión aduanera. Este será el responsable del registro de la información en las bases de datos, así como del análisis y la elaboración de los informes requeridos para la toma de decisiones. Actualmente, la Aduana cuenta con personal en la Sección de Depósito para realizar las labores, además se cuenta con cinco funcionarios desempeñados en labores de supervisión de descargas, por lo tanto, sí existe un recurso humano para gestionar los riesgos que se presenten.

Los alcances de la gestión de riesgo, específicamente en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera necesitan estar dirigidos a implementar dentro de la Sección de Depósito una cultura organizacional dirigida por la gestión de riesgo, lo cual lleve a un verdadero compromiso tanto de los mandos superiores como de los subordinados para trabajar en la mejora continua, utilizando herramientas que les permitan un control aduanero eficaz y eficiente.

En este sentido, la gestión de riesgos se convierte en un método lógico y sistemático de identificación, análisis y gestión de los riesgos. Esta se puede asociar a cualquier actividad, función o proceso dentro de la organización, y ofrece la posibilidad de aprovechar oportunidades y minimizar las pérdidas potenciales.

Relacionado con las limitaciones de la gestión de riesgo, en específico en una de las muchas tareas desempeñadas en la Aduana, se encuentra el hecho de que una gestión de riesgo precisa ser integral, por ende, debe estar enlazada con las otras tareas, ello requiere de

mucha comunicación entre los funcionarios del Departamento para identificar sujetos de riesgo que intervienen constantemente en las operaciones aduaneras. La información no solo debe ser compartida entre funcionarios de una misma aduana, sino entre las distintas aduanas, fortaleciendo la cooperación entre estas.

Con la implementación de la gestión de riesgo utilizando herramientas como el *Compendio sobre la gestión de riesgos* (Volumen I y II), el *Convenio de Kyoto Revisado*, entre otros documentos de interés emitidos por la Organización Mundial de Aduanas, se permite que la teoría en materia de riesgo sea de conocimiento entre los funcionarios de aduanas y funcione de manera importante como una herramienta para gestionar los riesgos.

## **2. Identificación de los riesgos**

El objetivo que se desea lograr con el desarrollo de este trabajo es implementar, por medio de una propuesta de mejora, la aplicación del modelo de gestión de riesgo en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión. Como se explicó anteriormente, con la inteligencia aduanera se pretende realizar una correcta recopilación de los datos, así como un análisis mejor estructurado para plasmar el modelo de gestión de riesgo con datos certeros.

La evaluación de los riesgos genera indicadores que serán necesarios en la detección de elementos de riesgo en los envíos de mercancías durante su actividad diaria por parte de los funcionarios aduaneros encargados del proceso de selección de descargas.

La identificación de los riesgos también contempla aspectos subjetivos, en tanto se requieren considerar hechos inciertos/desconocidos que puedan surgir en el futuro. Por más que esta tarea se confíe a personas que conocen muy bien los procesos operativos y se basan en la inteligencia, la experiencia y el conocimiento ayudarán a tener una visión objetiva del medio. A continuación, se presenta una lista con los principales riesgos identificados en el proceso objeto de estudio:

- Violación a la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, N.º 8039.
- Error en la transmisión de datos de la Declaración Aduanera Tránsito según lo verificado físicamente durante la descarga (peso, tipo de embalaje, cantidad

de bultos, error de naturaleza de las mercancías). Los hallazgos identificados durante este proceso de supervisión de descargas se engloban principalmente en este punto, identificando errores en la información transmitida al sistema TICA, y cada elemento requiere de un análisis en detalle, ya que se pueden presentar en diversas circunstancias.

- Violación Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
- Reproducción del comercio ilegal de mercancías, como estupefacientes.
- Incumplimiento de medidas no arancelarias en los procesos de importación de mercancías.
- Identificación de mercancías no manifestadas en los documentos de ingreso.
- Incumplimiento de los procedimientos aduaneros establecidos en la Normativa aduanera (forma de presentar los documentos, cumplimiento con el proceso de tránsito aduanero nacional e internacional).
- Traslado de sustancias ilícitas o mercancías prohibidas.
- Evasión del fisco.

### **3. Análisis de los riesgos**

Una vez identificados los riesgos, se analizan considerando cuáles representan un alto riesgo, un medio riesgo y un bajo riesgo, según su impacto. Por lo anterior, se muestra el siguiente cuadro con el análisis de riesgos identificados durante un proceso de consulta entre los funcionarios de la Sección de Depósito de la Aduana Central.

**Tabla 9**

*Clasificación de riesgos durante el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera*

<b>Tipo de riesgo</b>	<b>Impacto</b>	<b>Clasificación</b>
<b>Error en la transmisión de la cantidad de bultos en la Declaración Aduanera de Tránsito, según lo verificado físicamente durante la descarga.</b>	Si la información se transmite de manera errónea, se puede generar evasión fiscal. En el caso de la cantidad de bultos, si se transmite una cantidad menor a la cantidad que es realmente, se podría tratar de una evasión del pago de impuestos por los bultos que no fueron declarados, o ingresar mercancías prohibidas.	Alto
<b>Error en la transmisión en el peso de la Declaración Aduanera de Tránsito, según lo verificado físicamente durante la descarga.</b>	Se pueden generar diferencias de peso entre lo declarado y lo verificado físicamente; sin embargo, en muchas ocasiones, la diferencia de peso se debe a la calibración de los instrumentos de medición, en este caso hay que combinar determinadas variables, por ejemplo: si se pueden identificar las mercancías fácilmente, si corresponden a mercancías de un valor aduanero alto, si las mercancías son frágiles, el tipo de embalaje, entre otros. Si bien representa un riesgo, por sí solo no es un determinante de hallazgo y no genera impacto en la salud o el medio ambiente.	Bajo
<b>Error en la transmisión de la descripción de las mercancías en la Declaración Aduanera de</b>	Un error en la transmisión de la descripción de las mercancías podría representar un riesgo para la salud humana o una evasión	Alto

<b>Tránsito, según lo verificado físicamente durante la descarga.</b>	del fisco, generando un impacto alto en la economía del país.	
<b>Violación al Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.</b>	El comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestre representa un impacto alto debido a que afecta directamente al medio ambiente.	Alto
<b>Reproducción del comercio ilegal de mercancías, como estupefacientes y armas.</b>	El comercio de armas y mercancías, como de estupefacientes es de alto riesgo para la seguridad humana.	Alto
<b>Incumplimiento de medidas no arancelarias en los procesos de importación de mercancías que lo requieran.</b>	La importación de mercancías que no cumplan con las medidas no arancelarias, como las Notas Técnicas, representan un importante riesgo para la seguridad humana y el medio ambiente, pues se pueden comercializar productos de consumo humano que atenten contra la salud pública; sin embargo, este es un riesgo que es minimizado en el proceso de nacionalización de las mercancías, ya que el sistema TICA solicita la Nota Técnica como requisito esencial para proceder a ejecutar el levante de las mercancías y generar el despacho, por ser este un riesgo que se transmite a otro proceso, el cual ya cuenta con su tratamiento, no se considera un elemento de alto riesgo en la selección de descargas con supervisión aduanera.	Medio
<b>Incumplimiento de los procedimientos aduaneros</b>	El incumplimiento de un proceso aduanero durante el régimen de tránsito aduanero no	Medio

<p><b>establecidos en la Normativa Aduanera (forma de presentar los documentos, incumplimiento del proceso de tránsito aduanero nacional e internacional).</b></p>	<p>atenta contra la salud humana ni el medio ambiente, sin embargo, genera infracciones aduaneras que son sancionadas por la Ley General de Aduanas, por ejemplo, no completar el viaje después de ingresada la unidad de transporte al depositario aduanero, no cumplir con el tiempo establecido por la normativa para realizar el viaje, entre otros elementos, pero estos pueden ser tratados de manera posterior realizando verificaciones en el sistema TICA.</p>	
<p><b>Violación a la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, N.º 8039.</b></p>	<p>No cumplir con lo establecido en la Ley N.º 8039 genera pérdidas económicas a empresas y, por ende, al país, así como también puede contribuir al comercio de mercancías falsificadas.</p> <p>Los funcionarios aduaneros se encuentran expuestos a procesos administrativos sancionatorios de no cumplir con lo estipulado en la legislación.</p>	<p>Alto</p>
<p><b>Realizar la descarga en horarios no habilitados por la Aduana sin supervisión de un funcionario aduanero.</b></p>	<p>Si bien el módulo de supervisión de descarga TICA selecciona de manera aleatoria las descargas, el sistema muestra en el DUA de tránsito si esta presenta supervisión y cuál funcionario es el encargado, sin embargo, un riesgo identificado en el proceso es que las mercancías sean descargadas en horario no hábil sin presencia de un funcionario de aduanas.</p>	<p>Alto</p>

#### **4. Elaboración del perfil de riesgo**

Al considerar el perfil de riesgo como una herramienta que permite mejorar el funcionamiento de la Sección de Depósito y debe ser elaborado por los mismos funcionarios de aduanas que se desempeñan en las labores cotidianas, necesita ser un instrumento simple que permita plasmar y documentar los resultados del análisis de datos realizado, así como la información que los mismos funcionarios encargados de supervisar las descargas aduaneras suministren.

Un perfil de riesgo es el resultado del análisis de la información utilizando prácticas de inteligencia aduanera, dado que implica la obtención de datos ya sea tanto de fuentes internas como externas, validar la información, organizar la información de manera que permita obtener datos valiosos y profundizar en el análisis, a fin de obtener resultados en la toma de decisiones. Los perfiles de riesgo orientan a las jefaturas para tomar decisiones e implementar acciones de control con el objetivo de intervenir en el proceso de selección descargas que requieren supervisión, igualmente son una guía para los funcionarios que verifican las mercancías en el proceso de descarga.

Los datos que se muestran en el perfil de riesgo presentado a continuación fueron obtenidos del documento *Manual sobre indicadores de riesgo para funcionarios aduaneros: violación de los derechos de propiedad intelectual*, el cual forma parte del *Compendio sobre la gestión de riesgos* de la Organización Mundial de Aduanas.

**Tabla 10**

*Ejemplo de elaboración de perfil de riesgo*

<b>Nombre del perfil de riesgo: Propiedad intelectual</b>	
<b>Descripción de riesgo</b>	<p>El ingreso de mercancías falsificadas que violan lo establecido en la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual N.º 8039 se ha intensificado durante los últimos meses, principalmente las mercaderías de lujo, de diseño y las de moda o las más solicitadas son las que presentan los mayores riesgos de falsificación y piratería (en especial las de marcas reconocidas). La indumentaria y sus accesorios, los relojes y sus partes, las carteras, las billeteras, las mochilas; los soportes de grabación (especialmente discos ópticos), como las grabaciones de audio, las películas cinematográficas y los programas informáticos, ente otros; los cigarrillos; las cervezas, los vinos y las bebidas espirituosas; los juguetes y los videojuegos; los equipos informáticos y periféricos; los anteojos de sol; los sombreros y las gorras; el calzado; los electrónicos de consumo; las piezas de repuesto de automóviles y aeronaves; y los productos farmacéuticos son todos los productos comúnmente falsificados o pirateados.</p> <p>El Servicio Nacional de Aduanas debe comprometerse a contribuir con el comercio legítimo de mercancías por medio de la selectividad y el control aduanero, basados en datos de inteligencia para identificar los envíos de alto riesgo.</p>

<p><b>Elementos de riesgo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos provenientes de un país conocido como fuente de productos falsificados o piratas.</li> <li>• Descripción poco precisa de los productos en la declaración o factura.</li> <li>• Naturaleza y calidad de la documentación.</li> <li>• Nombre y dirección del fabricante/expedidor e importador/consignatario.</li> <li>• Valor declarado de la mercadería.</li> <li>• Tamaño del envío.</li> <li>• Productos que transitan a un país que se considera demandante de productos falsificados o piratas.</li> </ul>
<p><b>Probabilidad de que suceda</b></p>	<p>En este punto se debe combinar con el análisis de datos desarrollado, pues este brinda porcentajes que determinan con qué frecuencia se identifican hallazgos relacionados con el tema de propiedad intelectual.</p>
<p><b>Impacto del riesgo</b></p>	<p>El impacto del riesgo en caso de la violación de los derechos de propiedad intelectual se determina como alto, debido que las actuaciones reguladas en el artículo 16 de la Ley N.º 8039 establecen que los funcionarios de aduanas, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, deben intervenir de oficio cuando se detecte riesgo de que se vulnere algún derecho de propiedad intelectual.</p> <p>La falsificación de mercancías genera pérdidas económicas importantes para las empresas, y en el caso de ser productos de consumo humano dichas</p>

	mercaderías constituyen una amenaza para la salud y la seguridad pública.
<b>Medidas de control</b>	Las medidas de control deben considerar lo establecido en la normativa emitida por la autoridad aduanera. Para el caso específico sobre derechos de propiedad intelectual, la normativa menciona que al existir sospechas de que se está vulnerando un derecho de propiedad intelectual por el cual deba retenerse el despacho de las mercancías objeto de importación, en cualquiera de sus modalidades, o en exportación o tránsito aduanero, es obligatorio presentar la denuncia ante el Ministerio Público cuando corresponda.  Se requiere proceder con lo establecido en la Directriz emitida por la Dirección General de Aduanas DGA-0004-2019.
<b>Vigencia del perfil de riesgo:</b>	Se debe de considerar un periodo de vigencia de la aplicación del perfil de riesgo, para evaluar sus resultados.

Fuente: *Manual sobre indicadores de riesgo para funcionarios aduaneros: violación de los derechos de propiedad intelectual*, s.f.).

## 5. Procesamiento de los riesgos

El procesamiento de los riesgos hace referencia a las decisiones o medidas que se toman frente a un riesgo identificado. Se pueden aplicar cuatro tipos de reacciones, y estas son catalogadas como las cuatro T: Tolerar, Procesar, Transferir o Terminar, esto según lo estipulado en el *Compendio sobre la gestión de riesgos* de la OMA.

El riesgo se puede tolerar en caso de que los recursos sean limitados, o bien el impacto que cause no atente contra la salud humana o el medio ambiente. En el proceso objeto de estudio se analiza la existencia de riesgos que pueden ser tolerados, como es el caso de las diferencias de peso, las cuales, si bien generan alertas de riesgo, tienen un impacto

bajo en el proceso (según los hallazgos relacionados con aquel); sin embargo, se muestran algunos riesgos que deben procesarse sin duda alguna, por ejemplo, los casos en los cuales puede existir violación a los derechos de propiedad intelectual, o aquellos que presenten mercancías sobrantes o mercancías no declaradas en la documentación de ingreso.

También, se presentan riesgos que requieren ser transferidos, pues si el funcionario durante el proceso de supervisión de la descarga identifica elementos que deben ser verificados por funcionarios de la Sección Técnica Operativa (por ejemplo, cuando las mercancías presenten una Declaración Aduanera de importación), puede indicar a la jefatura de la Sección de Depósito que se asigne supervisión para un mejor control del ingreso de mercancías con las atribuciones establecidas en la Ley General de Aduanas; lo anterior es un ejemplo claro de la existencia de riesgos que se pueden transferir.

En ocasiones, el riesgo puede tener una consecuencia extrema, pero la posibilidad de que aparezca es poco probable, por lo cual, con una adecuada planificación se pueden emitir acciones que permitan la posibilidad de identificar los riesgos y tratarlos de manera adecuada. En función del tipo de riesgo existen muchos procesamientos disponibles, en especial, las medidas de prevención, de detección e implementación. Para decidir el procesamiento es importante entender las causas de los riesgos y no solo concentrarse en los síntomas. Entender mejor los riesgos y sus causas hace que se puedan tomar decisiones apropiadas sobre la mejor estrategia de procesamiento o la combinación de estrategias para atenuarlos. La transferencia del riesgo consiste en transferir un riesgo para atenuarlo.

## **6. Seguimiento y análisis**

El seguimiento y el análisis necesitan abarcar todos los aspectos del proceso de gestión de riesgos, incluyendo los resultados del sistema de gestión de riesgos, los cambios que podrían afectarlos y la cuestión de saber si los riesgos iniciales son estáticos.

En la Sección de Depósito se deben presentar informes periódicos que permitan dar seguimiento a la gestión de riesgo desarrollada por los funcionarios, estos informes requieren ser estudiados y analizados tanto por los funcionarios que supervisan las descargas en los depósitos aduaneros como por las jefaturas, esto con el fin de que el conocimiento sea compartido, analizado y comunicado. La comunicación y la consulta deben ser actividades

planificadas y permanentes que abarquen no solo el proceso sino los problemas que puedan surgir. Una buena administración aduanera exige la toma de decisiones de forma responsable y transparente. Para garantizar la responsabilidad es importante justificar las decisiones y actuaciones que se realizan.

Es requisito considerar preguntas como las siguientes: ¿las hipótesis referentes a los riesgos siguen siendo válidas?, ¿existen riesgos nuevos o emergentes?, ¿los procesamientos para minimizar los riesgos son eficaces?, ¿los procesamientos dan resultados?, ¿los controles de gestión y responsabilidad son adecuados?, ¿los procesamientos cumplen con los requisitos legales y las políticas gubernamentales y organizacionales?, ¿cómo se puede mejorar el sistema?

## **7. Documentación, comunicación y consulta**

Los resultados de toda la gestión de riesgo deben ser documentados, a fin de evitar que por la rotación de funcionarios en las tareas de aduanas se pierda el conocimiento adquirido durante el proceso. Comunicar resultados finales es una manera de lograr involucrar directamente a todos los funcionarios relacionados con el proceso en una mejora continua que permita innovar, potencializar el recurso humano y material, y motivar a los funcionarios a realizar labores que siempre tengan como pilar la ética y la responsabilidad.

En síntesis, la propuesta de mejora planteada durante el desarrollo del trabajo se enfoca en aprovechar el recurso humano que se tiene en la Sección de Depósito de la Aduana Central para supervisar descargas; igualmente, busca establecer una nueva tarea dentro de las funciones relacionadas con la selección de descargas, ya que desarrollar una gestión de riesgo guiada por el *Compendio sobre la gestión de riesgos* de la OMA conlleva tiempo y aprovechamiento de las capacidades de los funcionarios aduaneros. Como se puede entender, preparar un perfil de riesgo implica un trabajo previo, como identificación y análisis de los riesgos, el analista responsable de la tarea debe especializarse y capacitarse en el uso de las diferentes herramientas que brinda la administración aduanera. Una gestión de riesgo desde la Aduana como unidad técnica posibilita que los mismos funcionarios que se encuentran realizando día a día las tareas de campo sean la primera fuente de información directa y veraz,

capaces por ellos mismos de generar propuestas para manejar el riesgo dentro del desarrollo de sus actividades, fomentando una cultura organizacional enfocada en la gestión de riesgo.

## **VI. Conclusiones**

Con el desarrollo de la práctica dirigida en la Sección de Depósito de la Aduana Central, la cual consistió en una propuesta de mejora al proceso de selección de descargas que requieren la supervisión de los funcionarios de aduanas en los depositarios aduaneros, se han generado una serie de conclusiones que giran en torno a la necesidad de conocer el proceso de gestión de riesgo y su aplicación en la Aduana Central. La gestión de riesgo es un proceso que conlleva tiempo y análisis, pero es esencial en cada administración de aduanas y se debe tomar como prioridad la capacitación de los funcionarios que se encuentran en primera línea de trabajo en las inspecciones físicas de las descargas de las unidades de transporte en las instalaciones de los depositarios aduaneros, pues de ellos depende, en gran medida, la creación del fondo de información para gestionar el riesgo. Seguidamente, se exponen las conclusiones obtenidas en el presente estudio:

1. La gestión de riesgo debe ser parte de la operatividad diaria de las aduanas de Costa Rica, no se puede concentrar solo en la Dirección de Gestión de Riesgo, por el contrario, las aduanas deberían ser fuente primaria de información para gestionar el riesgo, pero para lograr una integración de estas en los procesos de gestión de riesgo, es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios en materia de gestión de riesgo e inteligencia aduanera, porque son los responsables de documentar la información en los procesos de supervisión de descargas de unidades de transporte; así como también de consolidar y analizar la información obtenida.

En el nuevo módulo de supervisión de descargas implementado por medio del sistema TICA, aquella información que plasmen los funcionarios de aduanas en el acta electrónica es muy importante para los analistas de riesgo, en tanto evalúan la efectividad de las reglas de riesgo aplicadas al sistema para seleccionar Declaraciones Únicas de Tránsito Aduanero; si el funcionario aduanero no tiene conocimientos

sobre elementos de riesgo ni sobre el proceso de gestión de riesgo, se dificulta en mayor medida transmitir la información de forma adecuada y veraz al sistema, y tal como se plasmó en reiteradas ocasiones en el desarrollo de este trabajo, la manera en que se pueda obtener y estructurar la información es la base tanto de la inteligencia aduanera como de la gestión de riesgo.

2. Como segunda conclusión, se plantea el uso de las tecnologías de la información, pues durante el proceso se determinó que este aspecto es una limitante en la administración aduanera, dejando ver que los datos no se documentan con el objetivo de ser analizados, en muchas ocasiones las bases de datos que se presentan para el proceso de supervisión de descargas se limitan a control de documentos, pero no se utilizan como una forma de gestión de riesgos, debido a que se desconocen los elementos para gestionar el riesgo y los principios de análisis de la información. Se considera una necesidad hacer uso de herramientas como Excel para registrar y analizar los datos, asimismo, se requiere dotar a la administración aduanera de Costa Rica de un sistema de información que permita a los funcionarios aduaneros analizar los datos de las transacciones comerciales de manera sencilla, rápida y exacta.

El trabajo del SNA debe dirigir sus esfuerzos a brindar herramientas a los funcionarios aduaneros, que permitan compartir la información entre dos dependencias de forma más simple, interconectando las bases de datos generadas dentro de todo el Servicio Nacional de Aduanas. Lo anterior implicaría que las aduanas integren dentro de sus actividades el desarrollo de las bases de datos y el análisis de las mismas, todo esto aunado a un sistema que garantice el cumplimiento de los protocolos de la seguridad de la información establecidos dentro del Ministerio de Hacienda.

3. Durante el desarrollo del trabajo de investigación se concluyó que la documentación de la información es la etapa más importante del proceso de gestión de riesgo. En cada uno de los registros, las actuaciones supervisadas deben quedar plasmadas y detalladas en las bases de datos de las aduanas; sin una base de datos confiable y

estructurada no hay gestión de riesgo. Asimismo, la información debe permanecer en el tiempo y ser resguardada y registrada en la Aduana para ser compartida con los entes gubernamentales que la requieran.

Los funcionarios, durante las labores de control aduanero, identifican hallazgos que vulneran lo establecido en la legislación de aduanas, estos hallazgos pueden estar relacionados con diferentes operadores de comercio exterior, por ejemplo: depositarios aduaneros, agentes aduaneros, empresas transportistas, consolidadores de carga, entre otros. Toda la información relacionada con los hallazgos necesita registrarse, pues ello permitirá obtener detalles para su posterior análisis e identificar patrones de operación. Un elemento importante de agregar es que la información debería ser compartida entre funcionarios de la misma aduana, para fortalecer la cooperación tanto entre administraciones de aduanas, como entre la Aduana y organismos públicos, concretando acuerdos de colaboración real que resulten beneficiosos para todas las partes.

Con la evolución del comercio exterior, los métodos utilizados por las bandas criminales son cada día más complejos de identificar, y esto exige que los funcionarios de aduanas se encuentren capacitados para mitigar el impacto generado en la sociedad por la defraudación fiscal y el comercio de mercancías ilegales. Es responsabilidad de la Aduana la recaudación de impuestos; el cumplimiento de la ley por parte de las empresas privadas involucradas en los procesos aduaneros; la protección de la sociedad, del patrimonio cultural y la propiedad intelectual; la recopilación de estadísticas; y la protección del medio ambiente.

Lograr el control del 100% no es el objetivo, más bien se trata de controlar basándose en la selectividad; para que esta sea eficaz se requiere de inteligencia aduanera, aunado a la facilitación aduanera en cada una de las operaciones de comercio exterior realizadas en las aduanas, como consecuencia de esto, el *Compendio sobre la gestión de riesgos* presenta información detallada y técnica sobre el tema, con base en prácticas y experiencias de miembros de la OMA para fortalecer el control aduanero. Es importante mencionar que una administración aduanera moderna intensifica el uso de tecnologías para mejorar los controles que se aplican, con el uso de las tecnologías se puede implementar el uso de programas que permitan hacer un adecuado análisis

de datos y acceder de manera fácil y continua a bases de datos aduaneros para aquellos funcionarios responsables del análisis de datos en las aduanas.

4. Es necesario evaluar constantemente los resultados. Toda gestión de riesgo requiere contemplar, dentro de sus etapas, la evaluación de los resultados de la aplicación de perfiles de riesgo, y en esta evaluación se debe considerar a la Aduana como parte del proceso, pues no es una tarea correspondiente solo a la Dirección de Gestión de Riesgo. Los funcionarios aduaneros necesitan tener conocimiento de los criterios de riesgo que fundamentan los perfiles a la hora de seleccionar las mercancías que requieren verificación, así como del nivel de efectividad que estos presentan en un tiempo determinado; a partir de lo anterior, se integra el conocimiento de cada miembro de la Aduana en el proceso y se propicia que los objetivos de control de mercancías sean claros, para que cada funcionario aduanero tenga presente que hay cargas riesgosas, menos riesgosas y no riesgosas, y por lo tanto, dependiendo de esta clasificación se requiere mayor detalle en las supervisiones de descargas en los depositarios aduaneros. Cada una merecerá el control de la Aduana y el tiempo de control que el riesgo tenga asociado.
  
5. Tras el análisis del proceso realizado actualmente para la selección de descargas que requieren supervisión aduanera se identificó la inexistencia de estadísticas que permitan conocer durante un largo plazo la cantidad de sanciones implementadas debido a infracciones identificadas durante el proceso de supervisión, la cantidad de trámites procesados por la identificación de mercancías sobrantes y faltantes durante un proceso de supervisión, los casos relacionados con la violación de los Derechos de Propiedad Intelectual que se han tramitado y fueron identificados en una supervisión. En consecuencia, no se pueden elaborar análisis con los resultados obtenidos en las supervisiones de descargas durante un determinado periodo para obtener resultados de la efectividad de los procesos, un elemento esencial de la gestión de riesgo para la toma de decisiones.

Si dentro de la administración aduanera se analizan los resultados obtenidos durante las labores de supervisión a fin de conocer los efectos de las acciones de control

aduanero aplicadas en los procesos de ingreso de UT en los depositarios, al mismo tiempo permitiría medir el costo y el beneficio que conlleva mitigar el riesgo. En el proceso de selección de descargas se debe tener la claridad para identificar los riesgos que tienen un mayor impacto en la administración aduanera, y la única forma de lograr esto es desarrollando la gestión de riesgo en las aduanas, impulsada por los altos mandos y que esta sea un elemento importante de la cultura organizacional de la Aduana.

La evaluación de riesgos se aplica en el marco de la lucha contra el fraude aduanero, en especial para determinar la forma más razonable de distribuir los esfuerzos y afectar los recursos con el fin de poder incautar la mayor cantidad posible de mercadería de contrabando y facilitar el intercambio comercial legal.

6. Las responsabilidades y posibilidades crecientes de las administraciones aduaneras exigen que estas comprendan mejor el proceso del riesgo, a fin de que la asignación del recurso sea para controlar aquellos envíos que realmente representan un alto riesgo, previamente analizado, utilizando criterios de selectividad de manera objetiva. Los retos a los cuales se enfrentan las administraciones de aduanas son complejos y requieren que las administraciones apliquen el conjunto de conocimientos en materia de gestión de riesgo, el cual se encuentra en continua expansión, con miras a determinar y reducir el riesgo en el plano operativo, y saber cómo aplicar dichos conocimientos más allá de la fase operativa y en la gestión de las administraciones de aduanas.

La respuesta reside en el aprendizaje retroactivo que permita a las administraciones de aduanas integrar las actividades relacionadas con el riesgo y aprender de las decisiones tomadas en el pasado; pero también en el aprendizaje continuo, que permita la retroalimentación entre un grupo de trabajo de funcionarios que se desempeñan en las aduanas, a fin de transformarse en una Aduana que mira hacia el futuro con una mayor capacidad de previsión, más allá de la simple reacción.

Es muy importante que se realicen informes detallados a partir de los resultados de los controles aduaneros. Se deben indicar los resultados positivos o negativos, pues tanto unos como otros pueden servir para determinar futuros indicadores de riesgos y

nuevas tendencias, o contribuir con el ciclo de inteligencia. En consecuencia, es fundamental que todos los funcionarios aduaneros estén en condiciones de indicar todo tipo de información para identificar nuevos riesgos emergentes. Por ello, es relevante que los servicios aduaneros establezcan un sistema fácil de utilizar para procesar ese tipo de información. Los funcionarios aduaneros deben estar capacitados para detectar los riesgos en el ámbito en el cual trabajan.

## **VII. Beneficios y resultados**

En el siguiente apartado, se enlistan una serie de beneficios y resultados obtenidos durante el desarrollo de la práctica dirigida en la Aduana Central, perteneciente al Servicio Nacional de Aduanas. El objetivo es crear una propuesta de mejora al proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en las instalaciones de los depositarios aduaneros bajo control de la mencionada aduana. Durante el análisis del procedimiento que se realiza actualmente se identificó una serie de limitantes que no permiten una adecuada gestión de riesgo propiamente en la Aduana; de este modo, es necesario reestructurar varias tareas y dotar de herramientas a los funcionarios a fin de propiciar un aprovechamiento de toda la información que recaudan día a día en los procesos, y con ello contribuir a la facilitación del comercio exterior y lograr niveles óptimos entre el control aduanero y la facilitación.

En este sentido, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1) Se analizó el proceso de selección de descargas para determinar los puntos de mejora, tomando en consideración los manuales sobre la gestión de riesgo de la Organización Mundial de Aduanas**

Tras el desarrollo de la práctica dirigida en la Sección de Depósito de la Aduana Central, se plantea la implementación de una gestión de riesgo estructurada y documentada por parte de los funcionarios de la Aduana, para lograr lo anterior se deben conocer de manera teórica las etapas de la gestión de riesgo establecidas por la Organización Mundial de Aduanas, así como los temas de inteligencia aduanera y la importancia del uso de las tecnologías para el análisis de datos, que giran entorno a este proceso.

Las administraciones aduaneras deben enfocarse en la modernización de los procesos y la capacitación de los funcionarios de aduanas. Las operaciones de comercio exterior se renuevan de forma acelerada con la implementación de nuevas tecnologías y con el fortalecimiento de las capacidades de las personas involucradas en cada una de las tareas; el comercio es un ámbito que involucra cambios constantes, los cuales exigen la actualización de los profesionales que se desempeñan en esta materia, los funcionarios públicos no pueden ser la excepción y requieren conocer los mecanismos internacionales que rigen el comercio, con los cuales nuestro país ha adquirido compromisos y, por ende, requieren ser implementados en la operativa de la Aduana, aunque, como primer paso, se deben dar a conocer entre los funcionarios.

Por medio de la propuesta de mejora se brindan las herramientas y el conocimiento necesarios para implementar en el proceso de selección de descargas que requieren supervisión aduanera en los depositarios una gestión de riesgo moderna, fundamentada en políticas de comercio exterior que promueven la facilitación del comercio exterior, tales como el *Marco de Normas SAFE*, el cual anuncia un nuevo enfoque en la seguridad de la cadena logística de las mercancías.

Por medio del desarrollo de la práctica dirigida, los funcionarios de la Sección de Depósito implementarán herramientas generadas por la Organización Mundial de Aduanas, que permiten guiar a los funcionarios de la administración pública a detectar envíos de alto riesgo durante los procesos de importación, generando contenido valioso sobre trasiego de mercancías ilícitas a nivel mundial, pero aun de mayor relevancia se encuentra el hecho de que todo el material de interés sea de conocimiento dentro de las aduanas y entre sus funcionarios, pues estos actualmente desconocen las propuestas del *Compendio sobre la gestión de riesgos* (Volumen I y II). Mostrar a los funcionarios de aduanas posibles prácticas de comercio ilícito por medio ejemplos claros y concisos fomenta el deseo de poseer un nivel de análisis de riesgo mayor, dado que son los responsables de verificar el ingreso de mercancías a los depositarios aduaneros.

## **2) Definir las etapas del proceso de gestión de riesgo en el procedimiento de supervisión de descargas en los depositarios aduaneros**

El trabajo de identificación de riesgo requiere de mucho análisis, pero una parte fundamental de este proceso es seguir las pautas estipuladas en el proceso establecido por la OMA para gestionar el riesgo aduanero. El *Compendio sobre la gestión de riesgos* pretende ser una guía para desarrollar esa tarea; por medio de la descripción del proceso llevado a cabo actualmente en la Sección de Depósito se logra identificar la ausencia de la documentación, así como de la inteligencia aduanera basada en análisis de la información, sin duda, un proceso tan importante como el de la selección de descargas que requieren supervisión aduanera amerita de estructuración para lograr desarrollar diariamente análisis de riesgos que lleven a los funcionarios de aduanas a un mejor desempeño en sus tareas y el aprovechamiento eficiente del recurso humano.

La gestión de riesgo no consiste solamente en identificar los riesgos para contrarrestarlos, sino además en comprender cada una de las etapas del proceso para llevarlas a cabo, por lo cual, a través de la teoría que brindan los Compendios de la OMA y del análisis del proceso se procura que el funcionario encargado de seleccionar las descargas que requieren supervisión comprenda que cada etapa conlleva la gestión de riesgo y, de manera importante, la creación de perfiles de riesgo. La información relacionada con las alertas o los perfiles de riesgo será transmitida del funcionario encargado de la gestión de riesgo a los funcionarios que verifican las unidades de transporte y las descargas, por lo tanto, se requiere la estructuración del proceso. Los funcionarios aduaneros deben estar capacitados para detectar los riesgos en el ámbito en el cual trabajan. Es a través de este entendimiento y el dominio que los funcionarios lograrán ver los resultados de la implementación de la propuesta de mejora al proceso.

## **3) Generar una cultura organizacional dentro de la Sección de Depósito basada en la gestión de riesgos**

La gestión de riesgo es una forma de pensar que permite a las aduanas dar un paso adelante para contrarrestar las amenazas a las cuales se encuentran expuestas en cada proceso que realizan; toda organización debe tener identificados los riesgos a los cuales se puede exponer, ello permite gestionar una estrategia para tratarlos y esto debe impregnarse en la

cultura organizacional del Servicio Nacional de Aduanas con el fin de abarcar a cada uno de los departamentos de la Aduana y guiar las estrategias de trabajo en las secciones; sin embargo, para esto, es necesario adaptar una cultura del riesgo en la que todos los miembros de la organización estén involucrados, una gestión de riesgo no debería ser una estrategia de trabajo, no debe ser una forma de trabajar constantemente, es un elemento dentro de la Aduana con el cual se identifican los funcionarios. Los objetivos que se plantea cumplir con las actividades cotidianas desarrolladas en la Sección de Depósito requieren ir orientados a la gestión de riesgos en cada una de las tareas realizadas, a fin de que los funcionarios desarrollen una capacidad de análisis de riesgos mayor. La cultura organizacional debe ir impulsada por las jefaturas y transmitida a los funcionarios a cargo.

## **VIII. Recomendaciones**

- 1.** Los funcionarios aduaneros, como encargados de verificar el ingreso de mercancías al territorio costarricense, tienen la responsabilidad de aplicar la legislación aduanera que rige el comercio, así como los acuerdos internacionales de los cuales Costa Rica es parte; esto implica fortalecer las capacidades de los funcionarios en aduanas por medio del estudio y el aprendizaje de nuevas herramientas en materia de comercio exterior que permitan atender los desafíos presentados diariamente en la operatividad de la Aduana, con el fin de promover la facilitación y la modernización del control de las mercancías.
- 2.** Es de suma importancia reforzar la cooperación entre las aduanas para identificar envíos de alto riesgo y la forma de operar de las empresas involucradas en las operaciones aduaneras, a fin de detectar sujetos de riesgo que pueden estar operando en diferentes aduanas del país y compartir información sobre alertas oportunas y precisas, las cuales permitirán a las administraciones aduaneras controlar de manera más efectiva, permitiendo que los funcionarios aduaneros gestionen el riesgo basados en la información y el análisis de este para la toma de decisiones.

La cooperación entre aduanas es uno de los pilares del *Marco de Normas SAFE* (2018), debido a que enfatiza la relevancia de la armonización de las medidas de seguridad y la gestión de riesgo durante la cadena logística para no ejercer efectos negativos en el comercio exterior. Si bien todas las aduanas se encuentran en la obligación de ejercer la función del control aduanero, la gestión de riesgo en los procesos de supervisión de descarga se realiza de manera distinta en cada una, lo cual expone la necesidad tanto de un acuerdo de cooperación entre aduanas a fin de identificar riesgos en los procesos de supervisión de descargas, e intercambiar recursos y técnicas de análisis de datos. Las administraciones aduaneras colaborarán entre sí, así como con las empresas privadas, con el objetivo de diseñar mecanismos de intercambio de información que respalden las prioridades comerciales y públicas en el área de circulación y tratamiento de la carga en caso de detectarse envíos de alto riesgo que perturben la cadena logística. La cooperación tendrá como fin llevar a cabo actividades de manera integral y coordinada.

3. Se considera relevante hacer énfasis en el uso de herramientas que han emitido entes internacionales, como la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Mundial del Comercio, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, en materia de comercio exterior; pues constantemente arrojan información de mucha utilidad para las labores diarias de las aduanas, por citar un ejemplo, el informe sobre comercio ilícito que presenta cada año la OMA indica el comportamiento del flujo comercial de mercancías ilícitas (bienes arquitectónicos protegidos, drogas, mercancías con derechos de propiedad intelectual, mercancías que representan riesgo para la salud y seguridad humana, contrabando de cigarrillos y licor y comercio de bienes protegidos ambientalmente) durante un determinado año, generando datos como: países donde se presentaron más casos de trasiego de mercancías ilícitas, tipos de bienes que circularon, modos de operación, zonas de mayor mercado de operación, entre otros elementos de interés.

Los funcionarios de aduanas deben hacer uso de cada una de estas herramientas para mejorar la gestión de riesgo dentro de los procesos. Asimismo, necesitan actualizar

sus conocimientos de forma constante, por ello, se debe crear una biblioteca digital que posea los recursos necesarios, de modo que estos sean aprovechados de la mejor manera; los funcionarios requieren tener fácil acceso a la información para así implementarla en sus labores. La capacitación puede provenir del mismo Ministerio de Hacienda, que cuenta con un Centro de Investigación y Formación Hacendaria.

4. En relación con el módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA, se recomienda evaluar los resultados obtenidos durante el periodo de funcionamiento, y así determinar las necesidades de los funcionarios de las aduanas que supervisan las descargas en los depositarios aduaneros, con el fin de realizar actualizaciones al módulo que permitan contar con una mayor categoría de hallazgos, considerando las diversas situaciones que se pueden presentar en la práctica, así como también que los funcionarios de aduanas cuenten con mayor información vinculada a los elementos de riesgos considerados para seleccionar las descargas, y de esta forma se propicie una herramienta para la verificación de aquellos elementos de importancia durante la descarga.

Entre otros aspectos que durante el análisis se identificaron como limitantes y se considera imperativo mejorar se encuentran: orientar el objetivo de funcionamiento del sistema al análisis de datos por medio del módulo, que permita aplicar filtros dentro de este, generar alertas por medio de correo electrónico para los funcionarios que supervisan descargas, exportar datos a la herramienta Excel, permitir el acceso de la información digitada en las actas a los funcionarios de la Aduana, codificar la mayoría de las casillas que digitan los funcionarios de aduanas para homogenizar y facilitar la integración de los datos, brindar acceso a la aduana de control para que pueda integrar, procesar y analizar los datos que se transmiten al sistema durante las supervisiones, todo ello con el fin de que la Aduana pueda evaluar resultados que son importantes para la toma de decisiones y administración del recurso humano.

El sistema debe responder a las necesidades de las personas que se encuentran trabajando en los depositarios aduaneros, en tanto son quienes lo manipulan y usan como instrumento de trabajo constante para plasmar sus actuaciones; y esto requiere

de un trabajo en conjunto, tanto de las aduanas de control como de la Dirección de Gestión de Riesgo.

5. Vale la pena desarrollar un mecanismo de transmisión de información entre los funcionarios de aduanas y la Dirección de Gestión de Riesgo, que fomente la participación activa de la Aduana en la creación de los perfiles de riesgo y en la evaluación de resultados. Es indispensable, para obtener buenos resultados en el proceso de supervisión de descargas, que los funcionarios de aduanas se sientan identificados con la gestión de riesgo realizada desde la Dirección, dado que representa un complemento entre los análisis de datos y las personas que gestionan el riesgo en el momento de la apertura de la UT en el depositario aduanero. En tanto este es un trabajo en conjunto, no se puede realizar de manera exitosa si una de las partes no tiene claro lo que realmente se desea identificar en la descarga; las alertas de riesgo deben ser transmitidas al funcionario por medio del sistema, no se trata solo de brindar instrucciones generales para todas las supervisiones de descargas, ya que cada una presenta diversos elementos y categorías de riesgo.
  
6. La última recomendación está dirigida a la Escuela de Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica, y tiene el propósito de que se puedan fortalecer las capacidades de los estudiantes de la carrera tanto en materia de gestión de riesgos en los procesos aduaneros como en el ámbito de inteligencia aduanera. Estos son temas que no están asociados únicamente a la administración pública, son temas esenciales para los profesionales que se desempeñen en materia de aduanas y comercio exterior, ámbito en el cual se presentan muchas amenazas y existe un menor margen de maniobra que exige rapidez y análisis. En este sentido, se requiere brindar a los alumnos conocimientos sobre el proceso y las etapas de gestión de riesgo, y concientizarlos sobre la importancia de este, a su vez, complementar esas enseñanzas con la que respecta a la inteligencia aduanera por medio del análisis de la información, con el fin instruir a los futuros profesionales para que sean capaces de gestionar el riesgo de manera eficiente en sus puestos de trabajo. Para llevar a cabo esta instrucción, se pueden realizar talleres y conferencias con especialistas en

materia de gestión de riesgo, así como promover el conocimiento sobre el aprovechamiento de las tecnologías de información para el análisis

## IX. Bibliografía

Archivo Nacional. (2012). *Entrada Descriptiva. Fondo: Ministerio De Hacienda*. Recuperado de [https://www.archivonacional.go.cr/web/fondos/isadg\\_ministerio\\_hacienda.docx](https://www.archivonacional.go.cr/web/fondos/isadg_ministerio_hacienda.docx)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2003). *Ley No. 8360. Código Aduanero Uniforme Centroamericano III*. Costa Rica: Imprenta Nacional. Recuperado de [https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/cauca\\_y\\_recauca\\_edincr.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/cauca_y_recauca_edincr.pdf)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). *Ley No. 7557. Ley General de Aduanas*. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25886&nValor3=89979&param2=1&strTipM=TC&lResultado=5&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25886&nValor3=89979&param2=1&strTipM=TC&lResultado=5&strSim=simp)

Dirección General de Aduanas. (2018). *Directriz de faltantes y sobrantes de mercancías*. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87148&nValor3=113386&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87148&nValor3=113386&strTipM=TC)

Dirección General de Aduanas. (2019). *Manual de Procedimientos Aduaneros*. Recuperado de [https://www.hacienda.go.cr/docs/5e18ae032e5f9\\_Manual%20de%20Procedimientos%20Aduaneros%202020%20-%20Enero%202020.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5e18ae032e5f9_Manual%20de%20Procedimientos%20Aduaneros%202020%20-%20Enero%202020.pdf)

Dirección General de Aduanas. (2019). *Marco de Gestión de Riesgo del Servicio Nacional de Aduanas*.

Dirección General de Aduanas. (2019). *Plan Anual Operativo, Aduana Central*.

Gobierno de Chile. (s.f.). *Chile Aduanas*. Recuperado de <https://www.aduana.cl/organizacion-mundial-de-aduanas-oma/aduana/2007-03-01/121223.html#:~:text=La%20historia%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n,crear%20u>

[n%20Grupo%20de%20estudio.&text=En%201948%2C%20el%20Grupo%20de,econ%C3%B3mico%20y%20el%20otro%20aduanero.](#)

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Recuperado de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Organización Mundial de Aduanas. (2012). *Convenio de Kyoto Revisado*.

Organización Mundial de Aduanas. (2015). *Marco de Normas SAFE 2015*. Recuperado de [https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/11811/1/marco\\_safe\\_2015\\_en\\_espanol.pdf](https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/11811/1/marco_safe_2015_en_espanol.pdf)

Organización Mundial de Aduanas. (2018). *Marco de Normas SAFE 2018*. Recuperado de [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)

Organización Mundial de Aduanas. (2018). *Ilicit Trade Report 2018*. Recuperado de [http://www.wcoomd.org/-/\\_media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr\\_2018\\_en.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/_media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2018_en.pdf?db=web)

Organización Mundial de Aduanas. (2019). *Strategic Plan 2019-2020*. Recuperado de [http://www.wcoomd.org/-/\\_media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/_media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf?db=web)

Organización Mundial de Aduanas. (s.f.). *Compendio sobre la gestión de riesgos* (Vol. I-II).

Organización Mundial de Aduanas. (s.f.). *Organización Mundial de Aduanas*. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision-mission-values.aspx>

Organización Mundial de Comercio. (2017). *Acuerdo de Facilitación de Comercio*. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/940.pdf&Open=True>

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (1996). *Decreto N°.25270-H. Reglamento a la Ley General de Aduanas*. *La Gaceta* N.º123 del 28 de junio de 1996. Recuperado de <http://osum.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/Reglamento%20a%20la%20Ley%20General%20de%20Aduanas.pdf>

Servicio Nacional de Aduanas. (2019). *Plan Estratégico Organización 2019-2023*. Recuperado de [https://www.hacienda.go.cr/docs/5ce826e7cf126\\_Plan%20Estrategico%20SNA%202019-2023.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5ce826e7cf126_Plan%20Estrategico%20SNA%202019-2023.pdf)

Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador. (s.f.). Organización Mundial de Aduana (OMA). Recuperado de <https://www.aduana.gob.ec/organizacion-mundial-de-aduana-oma/>

Tijerino-Arguedas, M. (2011). *La figura del agente de aduanas en el ordenamiento jurídico costarricense, sus actuaciones, responsabilidades actuales y retos futuros* (Tesis de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio. Recuperado de <https://iiij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/La-figura-del-agente-de-aduanas-en-el-ordenamiento-juridico-costarricense.pdf>

Zúñiga-Solano, C., Pérez-Edwards, A. y Godínez-Chacón, G. (2011). *Propuesta de perfiles de riesgo para la fiscalización y control de mercancías importadas con trato preferencial de Centroamérica, Estados Unidos y México* (Tesis de Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior). Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio. Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2127/1/36526.pdf>

## X. Anexos

### Anexo primero

En el siguiente anexo se presenta un cuadro de requerimiento para mejoras en el módulo de supervisión del sistema TICA, con el objetivo de mostrar una referencia que funcione para la mejora continua del módulo, enfocado en el análisis de datos.

#### Cuadro 1

*Cuadro de requerimiento para el módulo de supervisión de descargas en el sistema TICA*

<b>Datos que importantes registra el módulo</b>	<b>Requerimiento</b>	<b>Mejora</b>
<b>Cantidad de bultos</b>	Casilla para cantidad de bultos recibidos según la verificación.	Se requiere una casilla para plasmar la cantidad de bultos recibidos durante la descarga, para mostrar las diferencias de manera automática, así se puede filtrar aquellas actas que presentan sobrantes para el análisis de la información.
	Casilla para cantidad de bultos en los que se fracciona la carga.	Debido a que mucha de la carga que ingresa a los depositarios aduaneros se debe de fraccionar, se requiere que esto se codifique en el sistema si requiere ser fraccionada, y de ser así, la cantidad de bultos que surgen del fraccionamiento y tipo de embalaje, esto para mostrar datos que permitan controlar que efectivamente se cumple con la obligación de fraccionar las mercancías.
<b>Embalaje de las Mercancías</b>	Casilla para tipo de embalaje de fraccionamiento.	Se requiere una casilla para determinar el tipo de embalaje en el cual se fracciona la carga.

<b>Peso de las mercancías</b>	Casilla para digitar el peso según la verificación durante la descarga.	Es importante codificar los pesos por cada línea del DUA, esto requiere que cuando se genere el DUA de Tránsito, se incorpore esto como un dato obligatorio, tanto el que se digita en el sistema TICA como el peso que se genera producto de la supervisión física, para mostrar la diferencias de manera automática y guardar registros en el sistema.
	Casilla para relacionar el peso según lo transmitido al sistema TICA. (se debe de generar un requerimiento para que cada línea del DUA cuente con el peso).	Debido a que el módulo de descargas se encuentra diseñado para digitar información por cada línea del DUA, se requiere que cada una presente el peso para que funcionario ingrese el peso verificado y se genere la diferencia automática.
<b>Estado de la UT</b>	Casilla para estado de la unidad de transporte	Se requiere una casilla para documentar el estado de la unidad de transporte.
<b>Consignatario de las mercancías</b>	Casilla para nombre del consignatario por línea del DUA.	Debido a que las líneas del DUA pueden presentar diferentes consignatarios, es importante que el sistema mantenga el nombre del consignatario por línea, ya que actualmente no se presenta. Solamente en la primera pantalla del módulo se muestra una casilla para consignatario, pero solo arrastra el consignatario de la primera línea del DUA de manera general, lo que genera un error cuando el DUA presenta varias líneas con diversos consignatarios.
<b>Hallazgos</b>	Aumentar las opciones de la lista desplegable que presenta el sistema relacionado a las categorías de hallazgos.	Debido a que en la lista que se presenta actualmente en el sistema TICA, solamente se cuenta con 3 categorías de hallazgos correspondiente a faltante, sobrante y sobrante de distinta naturaleza, se debe de ampliar las

		<p>categorías según la lista de incidencias que se pueden presentar durante una supervisión de descarga, que se describen en el desarrollo de la práctica.</p>
<b>Declarante de DUA de Tránsito</b>	<p>Agregar una casilla para identificar la cédula jurídica y nombre del declarante del DUA.</p>	<p>Todos los operadores que participen en operación logística, deben de estar codificados considerando principalmente la cédula jurídica, lo que permite hacer correlaciones entre diferentes eventos.</p>
<b>Fundamento legal</b>	<p>Una casilla para documentar por medio de una leyenda que mencione los artículos de la Ley General de Aduanas, que amparan las actuaciones de los funcionarios aduaneros para aplicar medidas de control según sus atribuciones.</p> <p>También se requiere por medio de sistema se suministre información de a los funcionarios aduaneros relacionada a los criterios de riesgo para guiar la supervisión de las descargas.</p>	<p>Es importante que las actas que se imprimen y se firman por los responsables, tengan el fundamento legal que es utilizado para aplicar las medidas de control durante un proceso de supervisión de descarga de unidades de transporte en los depósitos aduaneros, esto para que sea de conocimiento de los auxiliares de la función pública y externos, para argumentar los criterios de supervisión.</p>