



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas

Diagnóstico del Sistema Aduanero de El Salvador

Mayo 2019

La elaboración de este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es solamente responsabilidad de DAI Global, LLC y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de Estados Unidos.

PROYECTO DE USAID PARA LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ADUANERO DE EL SALVADOR

Oficina Responsable de USAID: Oficina de Crecimiento Económico USAID/El Salvador

Número de Contrato: AID-519-C-17-00002

Contratista: DAI Global, LLC

Autor(es): Equipo técnico del Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas

Fecha de Publicación: Mayo 2019

Los puntos de vista expresados por los autores de esta publicación no reflejan necesariamente la postura de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

RESUMEN EJECUTIVO

Las exigencias que el comercio exterior impone a los sistemas aduaneros son cada vez mayores. Las economías inmersas en un mundo globalizado requieren de aduanas que faciliten las operaciones transfronterizas mediante procesos electrónicos en línea, agilidad en el proceso de nacionalización de las mercaderías que ingresan al territorio nacional y disminución de los tiempos y costos de exportación e importación para una gran diversidad de productos. Todo ello, sin dejar de lado los controles y la fiscalización que corresponde a la autoridad aduanera, como mecanismo para combatir el contrabando y la evasión de los tributos aduaneros.

El diseño de las aduanas también se ve influenciado por la manera en cómo los países se insertan en el mercado mundial. Un país agroexportador requerirá de una aduana con una logística diferente a la de un país exportador de productos tecnológicos y bienes de capital. De igual modo, en el funcionamiento de las aduanas influyen los procesos de integración económica y comercial entre países; las políticas arancelarias; la eficiencia y eficacia de la administración pública; los cuerpos normativos y jurídicos, entre otros.

En el caso salvadoreño las aduanas de frontera concentran la mayor cantidad de transacciones comerciales (57.04%), seguido por la vía marítima (28.57%) y, por último, aérea (11.70%). Para el año 2018, estos flujos comerciales se tradujeron en montos de US\$9,359 millones, US\$4,688 millones y US\$1,920 millones, respectivamente, contando los flujos totales de importaciones y exportaciones.

En este contexto, las aduanas fungen un papel preponderante para capturar los beneficios del comercio exterior. Por un lado, a través de la reducción de costos y la agilización de los flujos comerciales entre frontera (facilitación del comercio) y, por otro, la recaudación de rentas públicas.

En cuanto a la facilitación del comercio, medida a través de los índices de agobio de procedimientos aduaneros, comercio transfronterizo y eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras, el país ha tenido un comportamiento decreciente desde 2014, equivalente a -1.1, -2.17 y -0.63 respectivamente. Tejada, Martínez y Quintanilla (2018) señalan que los costos del comercio internacional en El Salvador se relacionan negativamente con su flujo comercial, siendo que, ante un aumento en 1% de los costos relacionados con las tarifas administrativas, honorarios de agentes aduanales, apoderados especiales, tramitadores y costos de documentación, el flujo comercial disminuye en 0.7%. Asimismo, estos autores concluyen que la utilización de medios electrónicos y la mejora de la infraestructura en los puntos fronterizos, como herramientas de facilitación del comercio, incrementaría en 0.46% los flujos comerciales de El Salvador.

En cuanto a la recaudación de tributos, la Dirección General de Aduanas (DGA) es la responsable del recaudo de los Derechos Arancelarios de Importación (DAI) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cobrado a las mercancías que ingresan en el territorio nacional. Las tendencias de estos

dos tributos señalan la pérdida de participación que ha tenido el recaudo proveniente del comercio exterior en los ingresos tributarios del país. Los impuestos “externos” que tutela la DGA tenían una participación de 33.9% en 2010 y en 2018 esta había caído a 28.7%. Un cálculo preliminar de los niveles de incumplimiento del IVA importación permite estimar que las aduanas podrían estar siendo objeto de incumplimiento en el pago de derechos aduaneros, las cuales ponen en riesgo la captación de ingresos públicos. Si bien entre 2013 y 2016 el IVA importación potencial y el IVA importación efectivo disminuyeron —viéndose influenciados por la dinámica del comercio exterior—, la tasa de incumplimiento del IVA importación aumentó en estos años. En 2016, se estima que la autoridad aduanera dejó de percibir US\$267.34 millones, equivalentes al 21.5% del recaudo de IVA importación potencial, por causa del incumplimiento tributario.

Lo anterior demuestra que parte de los beneficios no aprovechados del comercio internacional se originan en problemas asociados con las aduanas.

Debido al contexto descrito, el Proyecto de USAID para la Gestión de la Finanzas Públicas consideró perentorio explorar las causas que mantienen al sistema aduanero en relativo retraso con el fin de apoyar el diseño de políticas públicas que coadyuven a la superación de dichos problemas.

Para lograr este objetivo, se realizó un análisis de los cuatro grandes pilares que conforman el sistema aduanero, estos son: pilar jurídico, pilar de gobernanza, pilar logístico y pilar informático.

El pilar jurídico está compuesto por las leyes, acuerdo y normas nacionales e internacionales que rigen la operatoria de la aduana de El Salvador. El objetivo del análisis de dicho pilar es verificar si las leyes y normas que rigen el sistema aduanero son compatibles con la implementación de las mejores prácticas aduaneras o si, por el contrario, las restringe, afectando la posibilidad de mejorar la competitividad de la nación.

El pilar de gobernanza comprende la actual situación de la aduana desde la perspectiva del estilo de gobierno que ha venido tomando forma al interior de la institución y bajo la cual se articulan un conjunto de coordinaciones de las acciones individuales de los diferentes funcionarios de la DGA, los cuales deberían estar alineados al cumplimiento de los objetivos misionales y a los deberes constitucionales y legales de la aduana. Esto incluye un análisis de la estructura interna de la DGA, de sus recursos y de su grado de colaboración con otras instituciones públicas (nacionales e internacionales) y con el sector privado.

El pilar logístico, por otro lado, contempla la infraestructura física, los procesos y procedimientos y la herramientas técnicas utilizadas por la DGA para brindar servicios aduaneros. Se realiza un análisis de la eficiencia de dichos procesos y procedimientos: además, se identifican las principales deficiencias de la infraestructura y herramientas técnicas aduaneras.

Finalmente, el pilar informático incluye un análisis del hardware y software utilizado por la DGA para brindar soporte a sus operaciones. El objetivo del análisis de este pilar es proveer una visión

transversal de las diferentes áreas funcionales e identificar la existencia, o inexistencia, de brechas entre las necesidades operativas de los procesos internos y las soluciones informáticas de la DGA.

Es necesario tener presente que estos pilares se encuentran interrelacionados, algunas causas del mal desempeño del sistema aduanero tienen su origen en más de un pilar, asimismo, los problemas de un pilar pueden potenciar los problemas de otro. La razón para dividirlos es para identificar de manera más precisa las acciones necesarias para mejorar el desempeño de todo el sistema.

Las principales conclusiones del análisis de cada pilar son las siguientes:

I. Pilar jurídico

Se encontró que el ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño genera inseguridad jurídica, toda vez que la potestad normativa de los diferentes órganos del Estado no se ha ejercido de manera que garantice un marco normativo predecible, integrado, claro y coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y los tratados internacionales, de manera que facilite su conocimiento y aplicación. Los principales problemas detectados en este pilar son:

A) Dispersión normativa

Se identificaron catorce (14) leyes que regulan la actividad aduanera de manera directa en los diferentes asuntos que la componen, seis (6) leyes de aplicación indirecta a la actividad aduanera que regulan procedimientos y aspectos relacionados con el servicio aduanero. A lo anterior, deben sumarse numerosas leyes sectorizadas que también consagran disposiciones de regulación aduanera.

En este sentido, es posible afirmar que el ordenamiento jurídico aduanero de El Salvador, en su marco nacional, presenta una significativa dispersión y falta de organización sistemática que dificulta la determinación de la normatividad aplicable a los diferentes aspectos de la actividad aduanera y adecuada interpretación de las disposiciones normativas aduaneras.

En adición a la dispersión normativa a nivel de ley, la problemática se evidencia también a nivel de normas reglamentarias expedidas por la DGA. De acuerdo con la información publicada en el Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda, desde el año 2005 la DGA ha emitido alrededor de 180 Disposiciones Administrativas de Carácter General, reglamentando diferentes materias relacionadas con las operaciones aduaneras reguladas en el RECAUCA.

B) Dispersión de responsabilidad

Estructura institucional compleja de órganos y entidades, que ocasionan la desagregación y fragmentación de la gestión aduanera y dificultan el logro de los objetivos perseguidos y la protección efectiva del bien jurídico tutelado por la administración pública aduanera.

C) Desarticulación normativa

Existe una profunda desarticulación entre los marcos normativos que regulan la actividad aduanera y los procedimientos y actuaciones del servicio aduanero. Esta desarticulación ha impedido el ajuste de la normatividad nacional a los objetivos de unificación, facilitación y simplificación consagrados en los tratados internacionales.

D) Ausencia de dinámica normativa

El marco jurídico nacional se caracteriza por la regulación por medio de leyes, aún en materias no sometidas al principio de reserva de ley, limitando la facultad reglamentaria del Ejecutivo y obstruyendo la dinámica normativa aduanera, sometiendo asuntos no limitados a la potestad normativa de la administración al procedimiento de expedición de ley.

E) Ausencia de instrumentos coercitivos

La asignación, descripción y ejecución de las atribuciones de la DGA, en ejercicio de las funciones de administración y control aduaneros, se caracteriza por la ausencia de algunos instrumentos coercitivos que estimulan el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y que se encuentran consagrados en el ordenamiento jurídico de otras jurisdicciones, por ejemplo: decomiso administrativo de mercancías, cobro coactivo y embargo de activos de deudores aduaneros y otras atribuciones de control posterior.

F) Falta de profesionalización de los auxiliares de la función pública aduanera

El ejercicio de la función pública aduanera en El Salvador se caracteriza por una falta de profesionalización de la actividad y la ausencia de exigencias patrimoniales que respalden económicamente la responsabilidad solidaria de los auxiliares en el incumplimiento de las obligaciones aduaneras.

2. Pilar gobernanza

Entre el 2010 y 2018, el presupuesto ejecutado por la DGA tuvo una tasa de crecimiento acumulado de 162.7%, un aumento equivalente a aproximadamente US\$24 millones. Como resultado, la DGA ha aumentado su personal en las distintas áreas de su competencia, sobre todo en las áreas que se encargan de proveer los servicios directos a la ciudadanía.

No obstante, este incremento significativo en los recursos de la DGA no se ha acompañado de mejoras sustanciales en el recaudo proveniente del comercio exterior. En 2018, por cada dólar presupuestado que la DGA ejecutó, se recaudó US\$38.5, muy por debajo de lo logrado en 2011 cuando se recaudaba US\$80.4 por dólar ejecutado. Tampoco se han vistos reflejados en una mejora de los indicadores de facilitación del comercio, protección social o en la recaudación de recursos asociados al IVA importación y DAI.

Lo anterior lleva a pensar que la forma en la que se gestiona y gobierna la institución no es la ideal. Del análisis de este pilar se desprenden las siguientes conclusiones:

A) Inadecuada estructura administrativa y funcional

La estructura de la DGA no sigue una lógica de procesos, lo cual dificulta identificar las principales actividades, áreas de responsabilidad y procedimientos específicos para fortalecer el desempeño, coordinación y comunicación entre los distintos equipos de trabajo. Adicionalmente, el registro, control y administración de las garantías de los auxiliares de la función pública aduanera y la asistencia al usuario aduanero es gestionada por diferentes divisiones, lo cual dificulta la uniformidad de criterios, aumenta la burocracia y la tramitología aduanera.

Asimismo, las unidades de Monitoreo y Vigilancia, Inspecciones No Intrusivas y Gestión de Riesgos realizan funciones que pertenecen a un único proceso ligado a la inteligencia aduanera, no obstante, estas se encuentran separadas, lo cual dificulta la coordinación de sus estrategias.

Por otra parte, la gestión de la liquidación, las audiencias y apertura de pruebas e imposición de sanciones son desarrolladas actualmente por la División Jurídica, lo cual no es acorde con la gestión por procesos ni a las mejores prácticas internacionales de gestión aduanera, las cuales recomiendan que estas actividades estén a cargo de una división de línea aparte.

Adicionalmente, la DGA no cuenta con una Unidad de Comunicaciones, lo cual deriva en poca fluidez de la información y en falta de comprensión por parte del personal aduanero y de la población en general de las reformas y/o modificaciones en los procesos aduaneros que se impulsan. Actualmente, la comunicación interna se delega a las divisiones de línea o a la Unidad de Atención al Usuario. Para la comunicación externa, la DGA utiliza la Unidad de Comunicaciones del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se identificó que no existe una Unidad de Defensoría del Usuario Aduanero encargada de salvaguardar los intereses legítimos de los usuarios aduaneros.

B) Alto grado de desarticulación en el proceso de toma de decisiones y distribución del poder

Aunque la DGA se encuentra institucionalmente debajo del Viceministerio de Ingresos del Ministerio de Hacienda, en la práctica ella opera con mínima intervención del Viceministro de Ingresos o del Ministro de Hacienda en las decisiones estratégicas de la operación aduanera, además, existe mínima rendición de cuentas por parte de los directivos hacia dichas autoridades.

Adicionalmente, internamente es evidente que las divisiones de línea y unidades staff actúan como componentes aislados en su qué hacer diario, y no como grupos de trabajo integrados bajo un mismo objetivo y bajo una línea clara de mando, esto se debe principalmente a: (i) inexistencia de procedimientos administrativos estandarizados y específicos para los funcionarios de aduanas en sus respectivas funciones, (ii) falta de producción y manejo de indicadores de desempeño, necesarios para gerenciar, controlar y supervisar la aduana para el mejoramiento constante de sus funciones, (iii) carencia de sólidos canales de comunicación interna y (iv) elevado grado de desconocimiento del personal sobre temas aduaneros, es decir, poca capacitación del personal.

De igual manera, existe un elevado nivel de desarticulación y bajo nivel de control de la administración central sobre el personal en las aduanas de frontera, especialmente sobre los oficiales aduaneros y los contadores vista.

Contar con elevados niveles de descentralización en las aduanas, es decir, transferir poder del nivel central hacia las aduanas de frontera e internas, riñe con los objetivos misionales de la aduana y demuestra claramente una enorme falta de gobernabilidad y una muy pobre unidad de criterio jurídico, ante lo cual el usuario aduanero queda sometido a la discrecionalidad, y en ocasiones arbitrariedad, del funcionario aduanero respectivo.

C) Débil cooperación interinstitucional

Por la naturaleza de sus objetivos misionales, y por la estructura del Gobierno de El Salvador, la DGA necesariamente debe coordinar sus políticas y estrategias con múltiples instituciones públicas, si desea que estas sean efectivas.

Sin embargo, a pesar de que la misma ley de creación de la DGA permite y promueve la cooperación entre la DGA y DGII para los procesos de fiscalización de impuestos externos e internos, en la práctica la cooperación entre ambas instituciones es mínima. Tanto personal de la DGA como de la DGII señalan que cada institución maneja sus propias bases de datos y que el intercambio de información entre ambas no es el más adecuado.

Por otro lado, actualmente no existe en El Salvador ningún órgano o mecanismo de coordinación interinstitucional que permita mejorar gradualmente los procesos de facilitación del comercio y protección social. Los intercambios de información entre las distintas instituciones relacionadas al comercio internacional (como el Ministerio de Salud, Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva, etc.) son mínimos, lo cual dificulta la implementación de mejores estrategias de control del comercio internacional y la implementación de programas de operadores económicos autorizados.

Finalmente, por la naturaleza de sus operaciones, las aduanas no sólo están obligadas a coordinar con instituciones públicas nacionales, sino también con instituciones públicas de otros países, especialmente con la de los principales socios comerciales y países con los que se comparte frontera. En esta área, se destacan los recientes procesos de integración aduanera y la creación, en territorio salvadoreño, de dos aduanas intermedias que cuentan con la presencia de personal aduanero de Guatemala como avances hacia una mejor coordinación con las aduanas de otros países centroamericanos. Sin embargo, las DGA y los países de la región no están preparados técnica, operacional e informáticamente para poder implementar la integración. El proyecto ha insistido con la DGA y el Viceministerio de Ingresos en el riesgo que existe en colocar en operación la integración en este momento debido a lo improvisada de la misma, el resultado podría ser un colapso de las operaciones transfronterizas.

Queda todavía un largo camino que allanar en la aduana salvadoreña para poder implementar un proceso de integración con los países del Triángulo Norte, no hace sentido que una aduana con los serios problemas estructurales que posee la DGA pretenda integrar operaciones con las aduanas regionales. Primero debe modernizarse la DGA y resolverse los problemas de estructura.

D) Poca interacción con el sector privado

Una adecuada interacción de la autoridad aduanera con el sector privado, principal usuario de los servicios de las aduanas, puede otorgar legitimidad a las reformas que la autoridad aduanera desea implementar, lo cual puede agilizar los procesos de reforma y aumentar su efectividad una vez sea implementada, asimismo, el establecimiento de buenos canales de comunicación entre ambas partes puede servirle a la autoridad aduanera como una fuente constante de retroalimentación acerca de los servicios que provee.

Sin embargo, en entrevistas sostenidas con representantes del sector privado fue evidente su descontento sobre la falta de cooperación por parte de la DGA para resolver los problemas del sistema aduanero y por la ausencia de un diálogo continuo y transparente, aunque sí reconocen que en el último año ha habido leves mejoras en la comunicación y consulta de propuestas.

En las visitas de campo fue posible observar que parte del problema proviene de un manejo inadecuado en la comunicación externa por parte de la DGA, también, por la inexistencia de un centro integrado de atención al usuario aduanero y la prevalencia de una pobre tecnología informática que afecta la provisión de servicios aduaneros en línea, imposibilitando una interacción adecuada entre la autoridad aduanera y el sector privado.

3. Pilar logístico

Las aduanas de El Salvador presentan deficiencias en la provisión de servicios aduaneros, lo cual aumenta los costos del comercio internacional y genera impactos negativos sobre la competitividad de la economía. Parte de dichas deficiencias se explica por el escaso grado de desarrollo de la logística aduanera.

A continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis de los cuatro componentes de la logística aduanera:

A) Infraestructura

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio transnacional ha disminuido en El Salvador. El índice de calidad de infraestructura vinculada al comercio comenzó a decaer en 2016, luego de haber experimentado mejoras entre 2007 y 2014. De acuerdo con dicho índice, en 2018 la calidad de la infraestructura utilizada para el comercio internacional se encontraba en peor estado que en 2007.

Si bien este índice del Banco Mundial incluye algunos elementos fuera del control de la DGA (como calidad de las carreteras y trenes, entre otros), las visitas de campo realizadas para la elaboración de este estudio permitieron constatar que las aduanas de frontera no tienen la capacidad ni la infraestructura adecuada para atender la demanda del número de importaciones y exportaciones que circulan por estas. Por ejemplo, las aduanas de frontera manejan depósitos, pero son relativamente pequeños para las necesidades de la DGA, adicionalmente, se tienen calles muy estrechas, no tienen cuartos fríos ni vehículos montacargas o puertos adecuados de descarga y las instalaciones de los puestos fronterizos tienen un área de atención muy inferior al espacio requerido para la cantidad de usuarios aduaneros que desean hacer uso de sus servicios.

En vista de que los problemas de las aduanas de frontera no tienen una solución de corto plazo, en 2018, solo para el caso de las exportaciones, la DGA decidió crear dos aduanas intermedias, una en Santa Ana (para darle soporte a la Aduana de Angitú) y otra en Metalío (para darle soporte a la aduana de la Hachadura).

En todo caso, a pesar de que las aduanas intermedias han demostrado ser útiles para descongestionar dos de los principales pasos de frontera, estas no deben ser consideradas como una solución final a los problemas de infraestructura. Las aduanas fronterizas y la aduana de San Bartolo requieren que se solucionen los problemas antes mencionados.

B) Canales de acceso para los usuarios

Una demanda frecuente por parte del sector privado es que se necesita mejorar la calidad de la atención al usuario brindada por la DGA. Las visitas de campo permitieron constatar que, tal como mencionaron los agentes privados en las entrevistas, la DGA evidencia una falta de política de servicio al usuario apropiada que se ajuste a las tendencias internacionales y a las prácticas deseables en esta materia. Los principales problemas detectados son:

- No existe un sistema de centro de llamadas para atender la solicitud de información de los usuarios aduaneros. Ante esto el proceso para que un usuario resuelva sus dudas frente a las obligaciones formales y substanciales es en extremo complicado y requiere de solicitudes escritas o consultas de pasillo.
- No existe un sistema de declaración en línea, lo cual hace mucho más complejo el proceso de cumplimiento de parte de los usuarios aduaneros.
- Los centros de atención se encuentran en mal estado, no hay sistemas de manejo de filas (en San Bartolo la gente debe registrarse con la portería de ingreso de carga para poder ingresar al centro de atención), no hay protocolos y procedimientos estándar, las condiciones físicas no son adecuadas. Aunado a lo anterior, no se encuentran allí todas las agencias con las que los usuarios del comercio exterior deben trabajar, haciendo aún más engorrosos los trámites aduaneros.

C) Procesos y procedimientos

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la eficiencia de los procesos y procedimientos aduaneros ha disminuido en El Salvador. El índice de eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras de El Salvador sufrió una importante contracción entre 2016 y 2018, luego de haber experimentado mejoras en los años previos. En 2018 la eficiencia de las aduanas no solamente fue menor que en 2014, año en el que alcanzó su mejor nivel, sino que incluso las aduanas mostraron ser menos eficientes que en 2007, es decir que, las aduanas de El Salvador se han vuelto menos eficientes que lo que eran hace una década.

De igual manera, el tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para exportación pasó de 14 horas en 2014 a 38 horas en 2015. Asimismo, el tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para importación pasó de 16 horas en 2014 a 40 horas en 2015. Este cambio se debe a la introducción del Servicio de Inspección No Intrusiva (SINI).

Si bien el SINI buscaba hacer más eficientes los procesos de nacionalización de mercancías mediante la sustitución de las inspecciones físicas por inspecciones no intrusivas, en la práctica la sustitución no se logró y actualmente ambos tipos de inspecciones coexisten, siendo muchas mercancías sujetas a ambos tipos de inspección, lo cual ha derivado en mayores tiempos de tramites fronterizos.

No obstante, sería un error determinar que el problema de las aduanas es reciente y que se resuelve con modificar el funcionamiento del SINI. A través de las visitas de campo y de entrevistas realizadas a personal de la DGA, se identificó que la ineficiencia en los procesos aduaneros de El Salvador es mucho más estructural. Los principales problemas identificados son:

- Falta de una ventanilla única funcional para todas las importaciones
- Procedimientos heterogéneos en las aduanas
- Elevado nivel de discrecionalidad en los procedimientos aduaneros por parte de los contadores vista y administradores aduaneros.
- Elevado porcentaje de los impuestos al comercio se paga en colecturías de la DGA, en lugar de bancos o medios electrónicos, generando ineficiencia y riesgos de integridad. Las colecturías desaparecieron en gran parte de las jurisdicciones de América Latina en la década de los 90.
- Se permite que un elevado porcentaje de transportistas lleguen a la aduana sin todos los documentos necesarios para realizar la importación.
- Bajo porcentaje de declaraciones se presentan de manera anticipada.
- Predominio del control inmediato sobre el control posterior, lo cual aumenta los costos del comercio y facilita la corrupción.

D) Herramientas de gestión

Las herramientas de gestión aduanera son aquellas diseñadas para que las autoridades aduaneras puedan dar soporte y promover el desarrollo de la cadena de suministro de una economía. En el caso de las aduanas de El Salvador, se identifica la existencia de (por lo menos) cinco momentos claves en los que las herramientas de gestión existentes no responden a las necesidades actuales del sistema aduanero, estos son: entrega de información y resolución de consultas sobre trámites aduaneros por parte de los usuarios, provisión de documentación requerida para importar/exportar, recepción de la declaración de mercancía y recepción del medio de transporte, inspección de la mercancía y, control posterior. Las principales debilidades identificadas en estas áreas son las siguientes:

- La DGA no tienen un sistema de seguimiento de las consultas, quejas o peticiones recibidas, por lo cual, no poseen información para verificar la conclusión de casos, tiempos promedios de resolución, satisfacción del usuario u otra información relevante que les permita mejorar el servicio.
- El Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es funcional para las exportaciones, no así para todas las importaciones.
- SIDUNEA ++ no permite el envío electrónico de la documentación soporte de la manifestación y declaración de la carga.
- El SINI ha generado aún mayores dificultades y retrasos durante la etapa de inspección debido a la forma en que se implementó, con técnicos de inspecciones no intrusivas ubicados únicamente en la aduana de San Bartolo.
- Debido a que la DGA no cuenta con sistemas de selección de casos y de gestión de riesgo robustos y no realiza cruces de información con bases de datos de instituciones externas que, haciendo uso de minería de datos, le permitan identificar fácilmente posibles evasores o usuarios riesgosos, la mayor parte del control lo ejerce durante el despacho de la mercancía.
- DGA no cuenta con un sistema que le permita realizar procesos masivos de fiscalización.

4. Pilar informático

La globalización del comercio y el internet han provisto de importancia al uso de las plataformas informáticas y tecnologías como herramientas indispensables para mejorar la eficiencia y controlar los procesos de empresas e instituciones tanto privadas como públicas.

Al analizar la plataforma de hardware en la cual residen los sistemas informáticos de la DGA se encontraron serias deficiencias, entre las cuales resaltan las siguientes:

- Falta de redundancia en equipos donde reside el software esencial para la operación aduanera, por lo que, ante alguna afectación al hardware, no existe un protocolo de continuidad de negocio probado.
- La base de datos del software SIDUNEA ++ no posee integridad referencial, lo cual es un mecanismo de seguridad de la información para administrar la consistencia en los datos almacenados. Por consiguiente, la carencia de esta en la base de datos de la DGA constituye un alto riesgo de falta de congruencia en la información que se almacena en dicho repositorio de datos.
- Se realizaron validaciones sobre la calidad del software utilizando herramientas de verificación y reglas establecidas por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, las soluciones de software de DGA no cumplen los requisitos establecidos.
- Múltiples componentes ya no poseen soporte técnico por parte de los proveedores, por lo que, ante un incidente o error no es posible contar con el apoyo especialistas en la materia para solventar el problema.

En cuanto al software, para gestionar y administrar sus procesos internos, así como la provisión de servicios aduaneros, la DGA se apoya en dos tipos de tecnologías de la información. Por un lado, para administrar sus procesos misionales utiliza el software SIDUNEA++, software desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), por otro lado, para gestionar sus procesos internos la DGA cuenta con software desarrollado a la medida.

Utilizar SIDUNEA ++ representa una gran limitación para la DGA ya que es una tecnología obsoleta que ya no posee soporte por parte de la UNCTAD, por lo que, ante ajustes que sean requeridos por las áreas funcionales, así como inconvenientes que se presenten en dicho software, la DGA ya no cuenta con su apoyo para solventarlo. Adicionalmente, debido a que es un software *off-the-shelf*, la DGA no puede agregar nuevos módulos para gestionar otros procesos internos no soportados por SIDUNEA++.

Esta última es la razón por la cual la DGA desarrolló otros componentes informáticos desacoplados a SIDUNEA++ a los que ha denominado software periféricos (más de 25 programas informáticos). Estos software periféricos le han permitido a la DGA dar soporte a las actividades no contempladas por el SIDUNEA ++ pero ha tenido la desventaja de crear una arquitectura descentralizada con altos niveles de riesgo de afectación a la continuidad de la operación aduanera. Por esta razón, la DGA decidió iniciar el proceso de migración hacia una versión más nueva del SIDUNEA, el SIDUNEA World. No obstante, esta versión del SIDUNEA World tampoco se encuentra libre de inconvenientes, a continuación, se presentan los más relevantes:

- Es un software con más de 15 años de haber salido al mercado, lo cual genera un alto riesgo debido a su obsolescencia.

- La versión a la cual se está migrando es una arquitectura cliente servidor, lo cual limita enormemente las capacidades de movilidad y robustez de nuevos paradigmas web.
- Limitantes, al carecer de personal idóneo, más el poco empoderamiento para gestionar el proyecto, han imposibilitado la implementación del software.
- Inexistencia de plan de implementación de la plataforma SIDUNEA World debidamente socializado con los involucrados.
- No se han realizado pruebas de estrés a la plataforma informática para tener certeza del comportamiento que se tendrá una vez migrado al nuevo sistema, por lo que no es posible conocer si los recursos de hardware actuales soportarán la carga de transacciones de los diferentes usuarios, poniendo en riesgo la continuidad de la operación.
- Personal de la DGA adolece de capacitaciones en las nuevas herramientas tecnológicas que están siendo implementadas

Conclusiones y recomendaciones

Debido a que los problemas que enfrenta el sistema aduanero son complejos, y los objetivos trazados son variados, la implementación de una reforma holística, en contraposición con la tendencia imperante de reformas parciales, se presenta como la mejor alternativa.

Una reforma holística de las aduanas salvadoreñas involucra realizar grandes cambios en cada uno de los pilares que sostienen al sistema aduanero. En concreto, se propone lo siguiente:

1. Elaborar y adoptar un código aduanero de El Salvador, a través del cual se regulen todos los aspectos de facilitación y simplificación del comercio exterior no regulados en la normativa regional. El código tendrá como fin compilar en un solo cuerpo normativo las normas que regulan la actividad aduanera; derogar normas existentes que regulan asuntos en contravía de lo dispuesto en tratados internacionales; incorporar nuevas normas que ajusten la legislación nacional a las exigencias de facilitación y simplificación en tratados internacionales y consagren disposiciones procedimentales ajustadas a los principios de seguridad jurídica y debido proceso; armonizar los procedimientos aduaneros con la nueva Ley de Procedimientos Administrativos, entre otros.
2. Reestructurar administrativa y funcionalmente la DGA para que, siguiendo una lógica de gestión por procesos, pueda interactuar de forma sistemática con las autoridades superiores del Ministerio de Hacienda, con la DGII, con el resto de las instituciones ligadas al comercio internacional y con los usuarios aduaneros.
3. Profesionalizar y reorganizar al personal aduanero por perfiles, de acuerdo con el puesto de trabajo y basado en un modelo de gestión por competencias.
4. Fortalecer la coordinación con otras instituciones públicas nacionales e internacionales para la consecución de información externa que pudiese ayudar a detectar casos de corrupción, contrabando y evasión fiscal.

5. Fortalecer el proceso de fiscalización y control posterior bajo parámetros establecidos técnicamente, perfilando sectores, detectando usuarios aduaneros riesgosos y utilizando minería de datos.
6. Fortalecer la capacidad de los contadores vistas y funcionarios operativos en la aplicación de la técnica aduanera (valor, clasificación arancelaria y origen) y controlar sus actuaciones para evitar violaciones al debido proceso.
7. Automatizar los procesos. Esto permitirá crear un modelo de gobierno que cumpla con los mandatos legales de facilitación y control al comercio y tutela del bien jurídico, eliminando por completo la discrecionalidad que gobierna actualmente el accionar de la entidad.
8. Proveer a las aduanas fronterizas y a la aduana de San Bartolo de mejor infraestructura. Estas aduanas requieren que su capacidad instalada aumente mediante más depósitos, zonas primarias más extensas, calles más amplias, instalación de cuartos fríos, vehículos montacargas y puertos adecuados de descargue, así como una mejora de las instalaciones que utiliza el personal aduanero para brindar los servicios.
9. Fortalecer los servicios de atención al usuario aduanero mediante la creación de un centro de llamadas que utilice tecnología Voice/IPO para atender preguntas relacionadas a procesos y procedimientos aduaneros, resolver problemas a los usuarios y brindar conocimiento del estado en que se encuentran sus solicitudes.
10. Implementar un Centro de Atención Integral (CAI) al usuario aduanero bajo un modelo de *one stop shop*, donde cada usuario realice aquellos trámites que no puedan realizarse remotamente. El CAI debería contar con una logística electrónica e informática que tenga conectividad en línea con todos los actores de la operación aduanera, esto incluye a DGII, DGT, DGA y el CIEX.
11. Crear un centro de llamadas para el control masivo de inconsistencias o anomalías presentadas en las declaraciones de mercancías por los usuarios aduaneros.
12. Evaluar la opción de desarrollo a la medida (ad hoc) para la creación de una solución tecnológica equivalente y alternativa a SIDUNEA World, de tal forma que se comparen los tiempos y costos versus el valor presente de la solución SIDUNEA, de cara al soporte técnico y sostenibilidad futura de la solución.
13. En caso de continuar con la implementación de SIDUNEA World: esta debe realizarse a la última versión de SIDUNEA World disponible. Además, debe pactarse un contrato de soporte anual con la UNTAC estableciendo niveles de servicio, soporte, capacitación y tiempos máximos de resolución de incidentes.

Finalmente, es importante resaltar que, si el nuevo gobierno tiene como meta clave inducir en el país un *boom* económico que cambie la calidad de vida de los salvadoreños y garantice una senda sostenida de crecimiento económico, la reforma estructural de la aduana será una condición fundamental para poder lograrlo.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	1
INTRODUCCIÓN	2
I COMERCIO EXTERNO Y SISTEMA ADUANERO DE EL SALVADOR	4
1.1 Perfil comercial de El Salvador.....	4
1.1.1. Balanza comercial de bienes.....	4
1.1.2. Principales bienes y socios comerciales.....	6
1.1.3. Tratados comerciales.....	9
1.1.4. Flujos comerciales fronterizos.....	10
1.2 Competitividad y sistema aduanero.....	12
1.2.1 Facilitación comercial.....	14
1.2.2 Recaudación de tributos y aranceles.....	15
1.2.3 Protección social.....	16
2 DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ADUANERO	19
2.1 Pilar jurídico.....	20
2.1.1 Estructura del sistema jurídico aduanero de El Salvador.....	21
2.1.2 Principales problemas de la regulación nacional del sistema aduanero de El Salvador.....	26
2.2 Pilar de gobernanza.....	31
2.2.1 Recursos de la institución.....	32
2.2.2 Estructura orgánica y proceso de toma de decisiones.....	36
2.2.3 Cooperación interinstitucional.....	40
2.2.4 Interacción con el sector privado.....	42
2.2.5 Tutela del bien jurídico.....	43
2.3 Pilar logístico.....	47
2.3.1 Calidad de la infraestructura.....	47
2.3.2 Canales de acceso para los usuarios aduaneros.....	49
2.3.3 Eficiencia de los procesos y procedimientos.....	50
2.3.4 Herramientas de gestión aduanera.....	57
2.4 Pilar informático.....	60
2.4.1 Infraestructura de telecomunicaciones y hardware.....	61
2.4.2 Soluciones de software.....	62
2.4.3 Soporte técnico y capacitaciones.....	65

3	RECOMENDACIONES	67
3.1	Pilar jurídico	67
3.1.1	Propuestas relacionadas con facilitación y transparencia	68
3.1.2	Propuestas relacionadas con instrumentos coercitivos de control aduanero	69
3.1.3	Propuestas relacionadas con los procedimientos administrativos aduaneros	70
3.2	Pilar de gobernanza	71
3.3	Pilar logístico	72
3.4	Pilar informático	74
4	COMENTARIOS FINALES	77
5	PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO	79
	BIBLIOGRAFÍA	84
	ANEXOS	86
	Anexo 1. Propuesta de Reforma Administrativa	86
	Anexo 3. Diagnóstico de Fiscalización Aduanera	110
	Anexo 4. Propuesta de Implementación de un Centro de Atención al Usuario Aduanero	126

ACRÓNIMOS

BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CIEX	Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
DAI	Derechos Arancelarios de Importación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
GOES	Gobierno de El Salvador
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAG	Ministerio de Agricultura
MINEC	Ministerio de Economía
MINSAL	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
RECAUCA	Reglamento Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICEX	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SINI	Sistema de Inspección No Intrusiva
TLC	Tratados de Libre Comercio
UAU	Unidad de Atención al Usuario
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN

Las exigencias que el comercio exterior impone a los sistemas aduaneros son cada vez mayores. Las economías inmersas en un mundo globalizado requieren de aduanas que faciliten las operaciones transfronterizas mediante procesos electrónicos en línea, agilidad en el proceso de nacionalización de las mercaderías que ingresan al territorio nacional y disminución de los tiempos y costos de exportación e importación para una gran diversidad de productos. Todo ello, sin dejar de lado los controles y la fiscalización que corresponde a la autoridad aduanera, como mecanismo para combatir el contrabando y la evasión de los tributos aduaneros. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las economías en vías de desarrollo presentan serias dificultades para lograr responder a dichas necesidades, quedando rezagadas en materia aduanera ante los avances logrados por los mercados emergentes y las economías desarrolladas.

Bajo este marco, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio del Proyecto para la Gestión de las Finanzas Públicas (referido en el resto del documento como “el Proyecto”), se encuentra apoyando desde 2017 al Gobierno de El Salvador (GOES) en la modernización del sistema aduanero. Bajo esta asistencia técnica se elaboró una propuesta de Código Aduanero y el presente documento de diagnóstico y recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de aduanas.

Modernizar el sistema aduanero contribuirá, de manera importante, a disminuir el contrabando, incrementar los ingresos del Estado y, principalmente, acelerar el crecimiento económico y aumentar el empleo mediante una mayor competitividad de las exportaciones salvadoreñas por medio de la reducción de los costos del comercio internacional. Diversos estudios han señalado que El Salvador tiene el potencial para convertirse en un importante centro de servicios logístico en la región centroamericana (MOP, 2017), sin embargo, la baja calidad de los servicios aduaneros y la poca integración con el resto de los países centroamericanos han sido dos de los principales obstáculos que han impedido alcanzar dicho objetivo. Por lo anterior, superar los problemas que enfrenta el sistema aduanero debe ser visto como una prioridad estratégica por parte de las autoridades que rigen la materia; y así, contribuir a la consecución de los principales objetivos económicos y sociales del GOES.

A pesar de su carácter estratégico, las reformas aduaneras implementadas en los últimos años en El Salvador han sido reformas parciales, es decir, reformas que han estado enfocadas en la resolución de problemas específicos, las cuales han sido frecuentemente señaladas por parte del sector privado como insuficientes y sin capacidad real de transformarse en una mejora sustancial de los servicios aduaneros.

Debido a que los problemas que enfrenta el sistema aduanero son complejos, y los objetivos trazados son variados, la implementación de una reforma holística se presenta como la mejor alternativa. Evidencia internacional sustenta lo anterior, de acuerdo con Wulf (2005), diversos estudios de caso muestran que las reformas holísticas de las aduanas tienden a producir mejores

resultados (mayor recaudación, menores costos al comercio internacional y menor corrupción) y ser más sostenibles en el tiempo que las reformas parciales.

En este sentido, el presente Diagnóstico del Sistema Aduanero de El Salvador busca brindar apoyo técnico a las autoridades fiscales, económicas, aduaneras y de planificación estratégica del GOES, mediante la identificación de los principales problemas que afectan la operatoria del sistema aduanero. Se identifican también posibles soluciones a los problemas planteados y se propone una agenda de trabajo para la implementación de los cambios más importantes.

Para tales fines, el documento se ha estructurado de la siguiente manera: en el capítulo I se realiza una breve caracterización del comercio externo y del sistema aduanero de El Salvador, se analiza su estructura y composición, y su rol en las finanzas públicas y en la competitividad de la economía. En el capítulo 2 se realiza un análisis del estado actual de los cuatro pilares que sustentan el Sistema Aduanero (legislación, gobernanza, logística y sistemas informáticos) y se identifican los principales problemas existentes en cada uno de ellos. En el capítulo 3 se plantean propuestas de solución para los problemas identificados, las cuales están basadas en las mejores prácticas internacionales identificadas por expertos aduaneros regionales y organizaciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. El capítulo 4 contiene algunos comentarios finales derivados de los resultados del diagnóstico y del trabajo realizado por el Proyecto con la DGA hasta la fecha. El capítulo 5 contiene una propuesta de plan de trabajo para la implementación de las recomendaciones más importantes del estudio. Finalmente, los anexos del documento presentan diagnósticos y propuestas más detalladas de algunos problemas específicos.

I COMERCIO EXTERNO Y SISTEMA ADUANERO DE EL SALVADOR

Las aduanas modernas cumplen una función preponderante para potenciar los flujos comerciales en contextos de creciente apertura comercial e innovaciones tecnológicas. En la región, las administraciones públicas han hecho esfuerzos por mejorar la interoperabilidad de las aduanas, al reconocerlas como instituciones clave que otorgan certeza, seguridad y confiabilidad a los socios comerciales de un país.

Sin embargo, el diseño de las aduanas también se ve influenciado por la manera en cómo los países se insertan en el mercado mundial. Un país agroexportador requerirá de una aduana con una logística diferente a la de un país exportador de productos tecnológicos y bienes de capital. De igual modo, en el funcionamiento de la aduana influyen los procesos de integración económica y comercial entre países; las políticas arancelarias; la eficiencia y eficacia de la administración pública; los cuerpos normativos y jurídicos, entre otros.

En este capítulo se hará hincapié en las principales tendencias del comercio exterior salvadoreño, con el propósito de delinear algunos elementos macroeconómicos sobre los cuales opera la aduana como parte integradora de la facilitación comercial.

I.1 Perfil comercial de El Salvador

I.1.1. Balanza comercial de bienes

Históricamente, El Salvador ha tenido una economía abierta (en 2018, exportaciones e importaciones sumaron aproximadamente 80% del PIB incluyendo servicios) y sobrellevado un déficit estructural en su balanza comercial de bienes. En los últimos años (2007-2018), este déficit ha promediado un valor de US\$4,775 millones, sin haberse modificado sustancialmente por más de una década. Pese a este desequilibrio, en proporción del PIB, el déficit comercial de bienes ha disminuido: en 2018 representó el 22.7% de la producción nacional, mientras que en 2007 era de 28.3%.

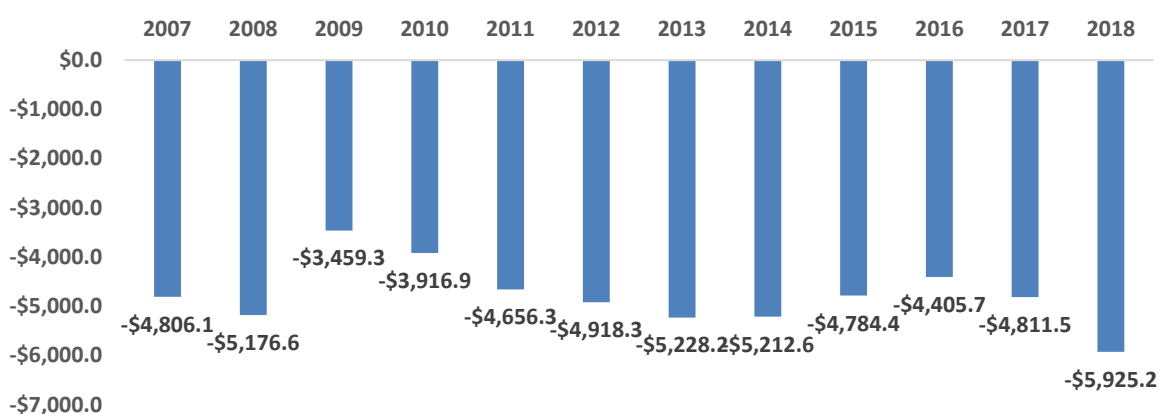
Una de las principales causas económicas de este déficit se origina en la incapacidad del aparato productivo nacional de generar excedentes para el mercado mundial, especialmente en los sectores de bienes transables. Desde el año 2011, el crecimiento de las exportaciones de bienes ha perdido dinamismo. En 2011, el valor de las exportaciones de bienes representaba 26.2% del PIB. Este cayó a 22.7 % en el 2018, año en el que las exportaciones de mercancías totalizaron US\$ 5,905.4 millones, observándose una tasa de crecimiento de 2.5% respecto al año anterior.

El aumento observado para el año 2018 está por debajo de la tasa de crecimiento del año 2017 que cerró en 6.3%. Esta pérdida de dinamismo para el año 2018 se debe principalmente a una reducción de las exportaciones a Estados Unidos (principal socio comercial), Asia (excluyendo a

China) y la Unión Europea; por el contrario, los aumentos de las ventas intrarregionales (6.7%) experimentaron un aumento.

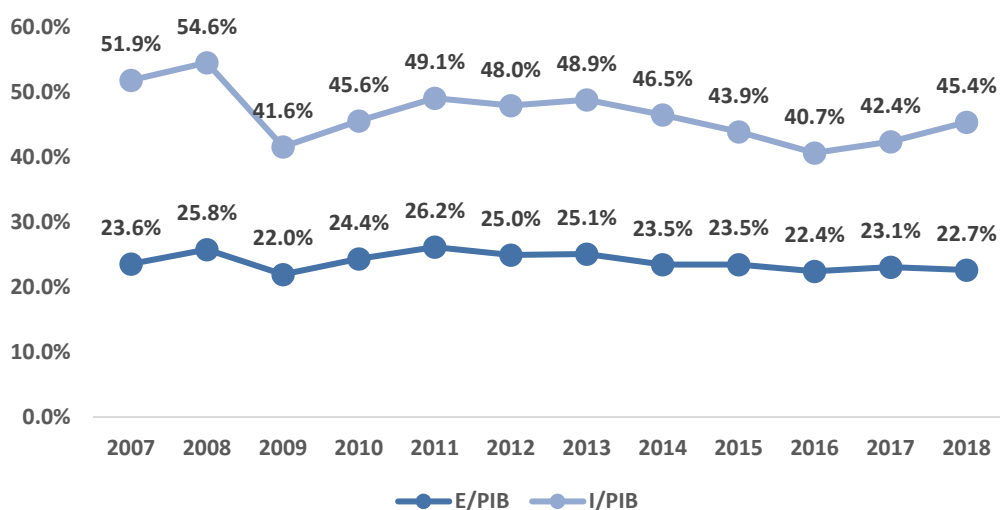
Al cierre del 2018, las principales actividades económicas que impulsaron el crecimiento del aparato exportador salvadoreño fueron: Industria manufacturera de maquila (US\$1,261 millones), Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo (US\$208.9 millones), Fabricación de metales comunes (US\$241.1 millones), Fabricación de prendas de vestir (US\$1,420 millones), Fabricación de papel y de productos de papel (US\$282.6 millones) y elaboración de bebidas (US\$143 millones).

Gráfica 1: Evolución del déficit comercial de bienes, El Salvador 2007-2018.
En millones de US\$.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva (BCR).

Gráfica 2: Evolución de las exportaciones (E) e importaciones (I) de bienes en proporción del PIB, El Salvador 2007-2018.



Fuente: elaboración a partir de datos del Banco Central de Reserva (BCR).

El desempeño errático de las exportaciones de los últimos diez años no ha permitido compensar la caída sistemática del peso de las importaciones en la producción nacional, que se observa desde el año 2011. En términos del PIB, las importaciones cayeron 3.7 puntos porcentuales entre 2011 y 2018. Dos fuerzas están presentes en esta disminución: por una parte, la volatilidad de los precios del petróleo que han ocasionado una disminución en la factura petrolera, tanto por un efecto precio como por un efecto volumen; por otra parte, la desaceleración general de la actividad económica y del comercio exterior en América Latina ha impactado a la baja la evolución de las importaciones del país (CEPAL, 2017).

Al cierre del año 2018, las importaciones de bienes totalizaron US\$11, 725.8 millones, lo que representa un crecimiento de 10.7% respecto al año 2017. Las principales actividades económicas que adquirieron bienes del exterior en el último año fueron: fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo (US\$1,609 millones), industria manufacturera de maquila (US\$790 millones), fabricación de equipo eléctrico (US\$436.4 millones), agricultura, ganadería, caza y actividades de servicio conexas (US\$529 millones), fabricación de metales comunes (US\$509 millones) y fabricación de productos de informática, de electrónica y de óptica (US\$699.7 millones).

1.1.2. Principales bienes y socios comerciales

El Salvador concentra la exportación de bienes en cinco países: Estados Unidos, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. En conjunto, estos países reciben el 85% de todas las exportaciones salvadoreñas, siendo Estados Unidos su principal socio comercial (44.1% de las exportaciones totales). En orden de importancia, le sigue el comercio intrarregional que abarca 41% del total exportado: Honduras (15.3%), Guatemala (14.4%), Nicaragua (6.9%) y Costa Rica (4.4%). Si se le suma Panamá, el comercio intrarregional aumenta a 43.1%. El peso relativo de las exportaciones a países centroamericanos, en el total del comercio salvadoreño, coloca a El Salvador como uno de los tres países de la región que tienen una balanza comercial intrarregional superavitaria.

Tabla 1: Principales socios comerciales de El Salvador, 2018.

En millones de US\$ (incluye maquila)

Importaciones			Exportaciones		
País	Valor (CIF)	% del Total	País	Valor (FOB)	% del Total
Estados Unidos	\$ 3,793.4	32.1%	Estados Unidos	\$ 2,564.4	44.1%
República Popular de China	\$ 1,657.7	14.0%	Honduras	\$ 796.9	15.3%
Guatemala	\$ 1,169.6	9.9%	Guatemala	\$ 792.2	14.4%
México	\$ 929.6	7.9%	Nicaragua	\$ 430.9	6.9%
Honduras	\$ 753.9	6.4%	Costa Rica	\$ 261.8	4.4%

Fuente: Base de datos de comercio exterior, BCR

Por otra parte, los bienes de exportación salvadoreños se han diversificado, pero ha predominado la exportación de bienes de bajo valor agregado e intensivos en mano de obra, especialmente la industria de la maquila, responsable del 21.4% del total exportado en 2018. De acuerdo con la Clasificación de Productos del Sistema Arancelario Centroamericano, las principales secciones de exportación de El Salvador son: materias textiles y sus manufacturas (US\$ 2,696 millones), productos de las industrias alimentarias (US\$722 millones), máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes (US\$410 millones), plástico y sus manufacturas (US\$366 millones) y pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas (US\$ 322 millones).

Tabla 2: 10 principales secciones de exportación de El Salvador, 2018.
(En millones, incluye maquila)

	Sección	2018	Porcentaje
1	Materias Textiles Y Sus Manufacturas	2,696.3	45.7%
2	Productos De Las Industrias Alimentarias	722.9	13.1%
3	Maquinas Y Aparatos, Material Eléctrico Y Sus Partes	410.7	7.0%
4	Plástico Y Sus Manufacturas; Caucho Y Sus Manufacturas	366.7	6.2%
5	Pasta De Madera O De Las Demas Materias Fibrosas Celulósicas	322.7	5.5%
6	Metales Comunes Y Sus Manufacturas	315.8	5.3%
7	Productos De Las Industrias Químicas	301.2	5.1%
8	Productos Minerales	216.5	3.7%
9	Productos Del Reino Vegetal	210.2	3.6%
10	Mercancías Y Productos Diversos	83.1	1.4%

Fuente: Base de datos de comercio exterior, BCR

Si bien en sus aspectos generales las exportaciones salvadoreñas se caracterizan por su escasa sofisticación, recientemente Vásquez y Alfonso (2018) han señalado que las transacciones comerciales de El Salvador con el resto de Centroamérica presentan niveles superiores de diversificación, sofisticación y desempeño comercial en comparación con las transacciones comerciales que el país realiza con Estados Unidos y el resto del mundo, confiriéndole así especial atención a las dinámicas exportadoras hacia el istmo y, de manera más amplia, hacia esquemas de cooperación Sur-Sur¹. Esta evidencia coloca en relieve el proceso de unión aduanera que El Salvador está implementando con Guatemala y Honduras, y desde luego el rol que las aduanas tienen en este contexto como instituciones gestoras de los flujos comerciales del país.

Por otra parte, las importaciones de El Salvador presentan una dispersión ligeramente mayor en distintos socios comerciales respecto a las exportaciones (ver Tabla 1). Estados Unidos es el

¹ La cooperación Sur-Sur, siguiendo la definición del PNUD, se refiere a: “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico” (Ayllón, 2013).

principal proveedor de mercancías para la economía salvadoreña (32.1% del total), seguido por los socios de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) que juntos concentran el 20.8%, y les sigue la República Popular de China (14%), México (7.9%), Japón (2.1%) y Corea del Sur (2.0%).

En los últimos años, la República Popular de China ha tenido cada vez más importancia comercial en las importaciones salvadoreñas, convirtiéndose en el segundo mayor proveedor de El Salvador y la primera economía de la región asiática desde la cual se abastece el mercado doméstico. Las importaciones de origen chino se han incrementado en 165.8% desde el año 2010, pasando de US\$872.4 millones a US\$1,446.7 millones en 2017.

Tabla 3: 10 principales secciones de importación de El Salvador, noviembre 2018.
(En millones, incluye maquila)

Sección		2018	Porcentaje
1	Productos minerales	1887.2	16.0%
2	Materias textiles y sus manufacturas	1763.4	14.9%
3	Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	1596.9	13.5%
4	Productos de las industrias químicas	1265.7	10.7%
5	Productos de las industrias alimentarias.	911.9	7.7%
6	Metales comunes y sus manufacturas	849.1	7.2%
7	Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas	789.1	6.7%
8	Material de transporte	574.1	4.9%
9	Productos del reino vegetal	518.7	4.4%
10	Pasta de madera o de las demás materias primas.	414.4	3.5%

Fuente: Base de datos de comercio exterior, BCR

El Salvador es un país importador neto de petróleo, lo cual se ve reflejado en las principales secciones de mercancías que ingresan al país (ver Tabla 3), donde la sección “Productos minerales” aglutina el 16% del total de importaciones. Le siguen las secciones: “materias textiles y sus manufacturas” (14.9%), donde el bien específico camisetas y tejidos de punto es el más importado; “máquinas y aparatos” (13.5%), donde predomina la importación de teléfonos móviles; “productos de las industrias químicas” (10.7%), donde se incorporan los medicamentos que ingresan al país; y “Productos de las industrias alimentarias” (7.7%), donde el maíz es la principal mercancía importada.

Si la característica principal de la oferta exportadora salvadoreña es su baja sofisticación y diversificación, como resultado de la incapacidad del aparato productivo nacional de generar excedentes en sectores industriales de alto valor agregado, las importaciones se caracterizan, en general, por responder a un modelo de desarrollo de promoción de importación de bienes de consumo, sostenidos principalmente por la recepción de remesas familiares y el desplazamiento de la inversión privada productiva (PNUD, 2018).

I.1.3. Tratados comerciales

Los rasgos distintivos del sector externo en el modelo de desarrollo salvadoreño se manifiestan en los distintos Tratados de Libre Comercio (TLC) que se han establecido desde la década de los noventa, y que se originaron como una estrategia de liberalización comercial para potenciar el aparato productivo nacional. El Salvador ha firmado distintos TLC desde su adherencia al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1991. Los TLC, aun en vigor, son: TLC Centroamérica– República de Corea (firma 2018), TLC Centroamérica– México (firma 2011), TLC Colombia - Triángulo Norte (firma 2007), TLC El Salvador, Honduras – República de China (Taiwán)², Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR, TLC Panamá – Centroamérica, TLC Centroamérica – Chile y TLC Comercio Centroamérica – República Dominicana.

Según muestra la Tabla 4, la mayor parte de estas relaciones de libre comercio resultan en déficits comerciales para El Salvador, puntualmente las relaciones establecidas con Estados Unidos (749.11 millones), México (704.3 millones), Colombia (111.5 millones), Taiwán (88.2 millones), Chile (82.5 millones) y Canadá (35.9 millones); siendo las únicas relaciones superavitarias las correspondientes a Centroamérica y República Dominicana.

Tabla 4. Saldos comerciales por TLC firmado por El Salvador, noviembre 2018. (incluye maquila)

Socio de libre comercio	Exportaciones	Importaciones	Saldo Comercial
A. Mercado Común Centroamericano *	2,109.6	1,974.7	134.8
Guatemala	727.6	956.9	(229.4)
Honduras	748.0	544.0	204.0
Nicaragua	393.5	245.4	148.1
Costa Rica	240.5	228.4	12.1
B. Panamá I/	114.0	64.3	49.7
C. Canadá	39.9	75.8	(35.9)
D. México	101.5	805.9	(704.3)
E. Rep. Dominicana	76.0	12.6	63.4
F. Chile	7.3	89.8	(82.5)
G. Estados Unidos	2,375.5	3,125.1	(749.7)
H. Colombia	12.3	123.8	(111.5)
I. Taiwán	52.0	140.2	(88.2)
Total	4,888.1	6,412.2	(1,524.1)

Fuente: Base de datos de comercio exterior, BCR

En general, El Salvador tiende a tener elevados déficit comerciales con los países con los que ha firmado TLC, debido principalmente a las asimetrías productivas con estos países. No obstante,

²Debido al rompimiento de relaciones diplomáticas con Taiwán, el Gobierno de El Salvador anunció el 13 de diciembre de 2018, a través de una nota suscrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que el TLC con Taiwán quedaría sin efecto a partir del 13 de marzo. Sin embargo, esta medida fue declarada inconstitucional por parte de la CSJ, ordenando mantener vigente el TLC.

la estrategia de apertura y liberalización comercial se mantiene como una apuesta central en las políticas de desarrollo. En febrero del año 2018, El Salvador firmó un TLC con Corea del Sur, en el cual se negociaron los términos para que El Salvador exportara azúcar y café sin restricciones ni cuotas arancelarias y para aplicar reglas de origen favorables al sector textil; a cambio, el TLC busca ingresar diversos productos tecnológicos procedentes de Corea del Sur, como automóviles, teléfonos móviles y productos de línea blanca (MINEC, 2018).

Por otra parte, la apuesta por acuerdos comerciales liberalizadores ha reducido sistemáticamente las barreras al comercio exterior; por ejemplo: el 94.6% de los productos agropecuarios que exporta el país a Estados Unidos y el 82.3% a la Unión Europea están exentos de aranceles; además, El Salvador es el país en Centroamérica con el segundo mayor porcentaje de importaciones libres de aranceles (82.2%), solo por detrás de Guatemala (MINEC; 2018). Las principales barreras al comercio son no arancelarias —por ejemplo, requisitos sanitarios y fitosanitarios—, pero estas han mostrado un retroceso desde el año 2010 (MINEC, *ibid.*).

1.1.4. Flujos comerciales fronterizos

Las aduanas de la República de El Salvador están distribuidas a lo largo del territorio nacional, contemplando cada una diferentes medios de recepción y descarga de transporte y mercancías. El Salvador cuenta con dos aduanas internas (San Bartolo y Fardos Postales); dos aduanas marítimas (Acajutla y La Unión); siete aduanas de frontera (Las Chinamas, La Hachadura, Santa Ana, San Cristóbal, Anguiatú, El Amatillo, El Poy); una aduana aérea (Comalapa); y diferentes delegaciones (en total 17) en zonas francas.

En las aduanas de frontera se concentra la mayor cantidad de transacciones comerciales (57.04%), seguido por la vía marítima (28.57%) y, por último, aérea (11.70%). Para el año 2018, estos flujos comerciales se traducen en montos de US\$9,359 millones, US\$4,688 millones y US\$1,920 millones, respectivamente, contando los flujos totales de importaciones y exportaciones (ver Tabla 5).

En el año 2018, la aduana de frontera de Anguiatú fue la principal puerta de salida de las exportaciones salvadoreñas, totalizando US\$1,893.85 millones (30.5% del total), mientras que la aduana marítima de Acajutla fue la principal puerta de entrada de las importaciones salvadoreñas, totalizando US\$3,979.06 millones (28.57% del total).

La aduana de Anguiatú concentra una parte significativa de la salida de mercancías hacia Estados Unidos y la Unión Europea, dos de los principales socios comerciales de El Salvador; el 59.83% de las exportaciones hacia Estados Unidos y el 54.43% de las exportaciones hacia la Unión Europea salieron por esta aduana. La Hachadura, por su parte, concentra el 81.03% y el 62.70% de las exportaciones con destino a México y Guatemala, respectivamente; mientras que El

Amatillo es la principal ruta para las exportaciones a Honduras (29.72%), Panamá (73.13%), Nicaragua (84.35%) y Costa Rica (95.97%)³.

Por parte de las importaciones cuya procedencia es Guatemala y origen Estados Unidos, el 73.38% entra por La Hachadura, mientras que el 48.21% cuyo origen es la Unión Europea entra por esta aduana. Por su parte, las importaciones que proceden de Honduras se canalizan en la aduana El Poy (88.27% de las importaciones con origen Estados Unidos).

Tabla 5. Flujos comerciales fronterizos en El Salvador, 2018.
(incluye franquicia)

Tipo de entrada	Aduana	Valor			%
		Exp.	Imp.	Total	
Marítima	Acajutla	709.92	3,979.06	3,967.45	28.57%
	Las Chinamas	75.06	157.98	197.81	
Terrestre	La Hachadura	755.64	1,255.55	1,817.89	
	San Cristóbal	229.55	368.19	533.26	57.04%
	Anguiatú	1,893.85	1,504.72	3,464.63	
	El Amatillo	1,003.08	890.22	1,907.87	
	El Poy	966.65	259.13	1,113.38	
Aérea	Comalapa	489.78	1,430.83	1,822.84	11.70%
	Otras	87.68	353.37	354.75	2.69%
Totales		6,211.21	10,199.05	16,410.26	100.00%

Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, Ministerio de Hacienda.

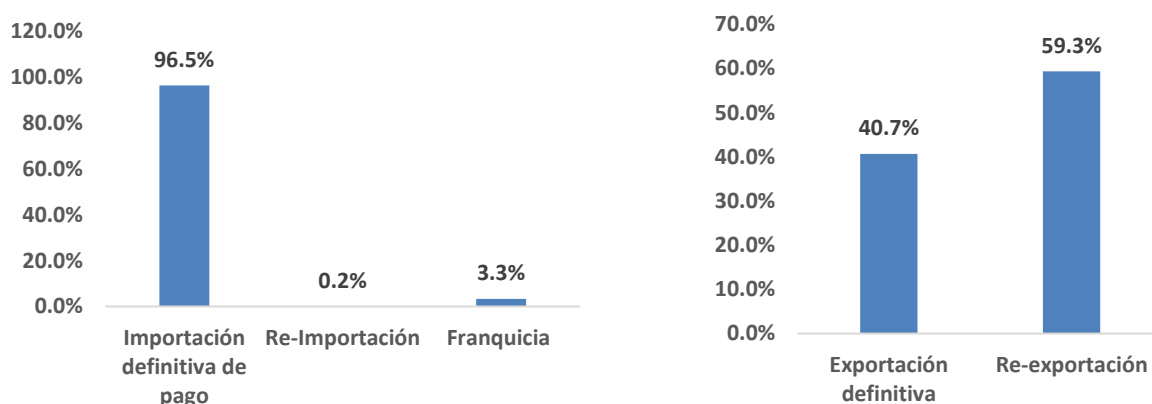
A partir de diagnósticos previos (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017), se puede concluir que, desde el punto de vista de las exportaciones, las aduanas de frontera Anguiatú, El Amatillo y El Poy tienen una clara especialización por el tipo de bienes exportables que transitan en ellas. En estas aduanas, donde se concentra más del 60% del flujo exportador, circulan fundamentalmente las exportaciones de: “ropa interior y complementos de vestir”, “prendas exteriores de vestir”, “cajas, bolsas, botellas, tapones y demás envases plásticos” y “café”.

En el año 2015, la frontera de Anguiatú presentó mayor dinamismo en la exportación de productos como ropa interior y complementos de vestir; la frontera El Amatillo, en la exportación de productos como cajas, bolsas y envases; y la frontera El Poy, productos diversos del sector textil y confección y manufacturas de plásticos, papel y cartón (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

³ Véase (MINEC, 2018) para más detalles de las cifras de comercio transfronterizo por origen y destino.

Desde el punto de vista de los regímenes aduaneros, en 2018 el 75.39% del comercio internacional en El Salvador se realizó bajo regímenes definitivos, es decir, aquellas destinaciones por las cuales las mercancías se nacionalizan o son enviadas hacia el exterior en forma definitiva. El 96.5% de las importaciones totales ingresaron bajo esta modalidad, previo cumplimiento de requisitos arancelarios (pago de derechos aduaneros e IVA) y no arancelarios, y asimismo lo hizo el 40.7% del total de exportaciones, afectas a una tasa de 0% del pago de IVA.

Gráfica 3: Exportaciones e importaciones según régimen aduanero, El Salvador 2018.



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, Ministerio de Hacienda.

El 24.61% restante del comercio internacional está afecto a regímenes aduaneros liberatorios, es decir, regímenes que liberan a sus beneficiarios de cargas impositivas durante lapsos de tiempo fijados por la ley. El 3.3% de las importaciones se realiza bajo esta modalidad, principalmente a través de la importación por franquicia.

Por el lado de las exportaciones, el 59.3% opera bajo la modalidad de reexportación de mercancías, es decir, bienes que han arribado y que salen del país, pero cuya importación no fue definitiva; en este caso priman las mercancías exportadas que gozan de derechos como el depósito temporal o el régimen de perfeccionamiento de activo.

1.2 Competitividad y sistema aduanero

A partir del contexto descrito, la aduana tiene un rol estratégico para potenciar los beneficios derivados del comercio exterior. Por un lado, a través de la reducción de costos y la agilización de los flujos comerciales entre frontera y, por otro, la recaudación de rentas públicas. Parte de los beneficios no aprovechados del comercio internacional se originan en problemas asociados con las aduanas; por ejemplo: en las deficiencias de infraestructura, proliferación de trámites engorrosos, falta de armonización regulatoria o congestión en los cruces fronterizos por carencias logísticas.

Lo anterior reviste gran importancia para mejorar el perfil competitivo del país ante sus socios comerciales, inversionistas privados, pequeñas y medianas empresas, entre otros actores. La competitividad de una nación generalmente es definida como el conjunto de instituciones, políticas y otros factores que determinan la productividad de su economía, la cual, junto con la manera en que sus ganancias son distribuidas, son los elementos que definen el nivel de prosperidad que dicha nación puede llegar a alcanzar (Schwab, 2018).

Debido a que la competitividad es un término subjetivo, no puede ser calculada con una fórmula estándar. Distintos organismos multilaterales y de cooperación realizan distintas mediciones de competitividad y aunque muchas veces existen consenso entre los principales factores que inciden sobre ella (no coinciden en todos, pero sí en los principales), el peso o relevancia con que se pondera cada uno de dichos factores usualmente difiere. Lo anterior significa que para tener un mejor panorama sobre la competitividad es necesario tomar en cuenta más de una medición. En este sentido, la Tabla 5 muestra las tres principales mediciones de competitividad existentes para El Salvador.

El Índice de Competitividad Global y el Índice de Desempeño Logístico contenidos en la Tabla 5, muestran un deterioro sostenido de la competitividad de El Salvador, en relación con el resto de las economías. La posición en el ranking en los dos índices empeoró durante el periodo 2014-2018. En cuanto a las estimaciones del *Doing Business*, estas muestran que la competitividad relativa de El Salvador se mantuvo oscilante en el periodo 2014-2018, ya que su posición dentro del ranking mejoró y empeoró en algunos años. Por otro lado, el puntaje global del *Doing Business* aumentó entre 2014 y 2018, principalmente debido a mejoras en el acceso al crédito, permisos de construcción y en la facilidad para pagar tributos.

Tabla 5. Principales indicadores de competitividad, El Salvador, 2014-2018

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
Índice de Competitividad Global - Foro Económico Mundial					
Posición en el Ranking	84/144	95/140	105/138	109/137	98/140
Puntaje Global (1-7 máx.)	4.01	3.87	3.81	3.77	NA
Doing Business – Banco Mundial					
Posición en el Ranking	109/189	86/189	95/190	73/190	85/190
Puntaje Global (0-100 máx.)	61.38	62.84	63.15	65.20	65.41
Índice de Desempeño Logístico – Banco Mundial					
Posición en el Ranking	64/160	NA	83/160	NA	101/160
Puntaje Global (1-5 máx.)	2.96	NA	2.71	NA	2.58

Fuente: Reportes de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Base de datos del *Doing Business* (Banco Mundial) y Base de datos del Índice de Desempeño Logístico (Banco Mundial).

Si bien la calidad del sistema aduanero no es el principal determinante de la competitividad de una economía, existe abundante evidencia de que su desempeño puede influir de manera

importante en la misma, al menos a través de tres maneras: mediante la facilitación del comercio internacional, la recaudación de tributos y aranceles y la provisión de protección social (OMC, s.f). En este apartado se hará una caracterización de cómo el sistema aduanero salvadoreño contribuye a la mejora de estas áreas o funciones y cuál ha sido su desempeño en los últimos años desde el enfoque de competitividad de los indicadores antes descritos.

1.2.1 Facilitación comercial

La facilitación del comercio se refiere a disminuir los costos del comercio internacional, mediante una mayor eficiencia de los procedimientos aduaneros. Estos incluyen las actividades, prácticas y formalidades involucradas en la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de datos y de otra información requerida para el movimiento de mercancías en el comercio internacional. Otras definiciones de facilitación del comercio incluyen la mejora de la infraestructura vial y la capacitación y creación de capacidades del sector privado (BID, 2016: citado en CEIE, 2018, p. 2). Aunque se reconoce la importancia de dichas actividades, típicamente estas se encuentran fuera del rango de acción de las instituciones aduaneras, por tanto, no serán abordadas en este estudio.

Al tener en cuenta esas definiciones sobre facilitación del comercio, se observa que los puntajes relacionados al desempeño del sistema aduanero salvadoreño, medidos a través de los índices de agobio de procedimiento aduaneros, comercio transfronterizo y eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras, tienden a ser menores que los puntajes de sus índices de competitividad global respectivos. Esto significa que, de acuerdo con dichas estimaciones, la mala calidad de los servicios aduaneros es uno de los componentes que reduce la competitividad de la economía salvadoreña.

Tabla 6. Principales indicadores de facilitación comercial según índice de competitividad, El Salvador, 2014-2018

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
Índice de Competitividad Global - Foro Económico Mundial					
Puntaje en Agobio de Procedimientos Aduaneros (1-7 máx.)	3.9	3.5	3.2	2.8	NA
Doing Business – Banco Mundial					
Puntaje en Comercio Transfronterizo (0-100 máx.)	91.46	88.49	88.49	89.29	89.76
Índice de Desempeño Logístico – Banco Mundial					
Eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras (1-5 máx.)	2.93	NA	2.37	NA	2.30

Fuente: Reportes de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Base de datos del Doing Business (Banco Mundial) y Base de datos del Índice de Desempeño Logístico (Banco Mundial).

Por otra parte, el puntaje de comercio transfronterizo se deterioró entre 2014-2015, y, a pesar de que entre 2016-2018 se recuperó levemente, sigue sin alcanzar los valores de 2014.

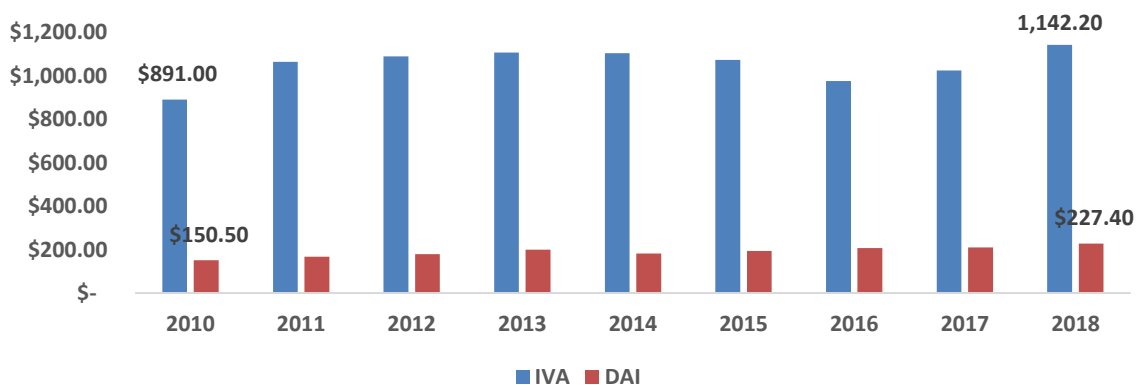
OCDE (2015) estima que la aplicación total del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC por parte de las economías de ingreso medio bajo (grupo de ingreso al que pertenece El Salvador) podría reducir sus costos de exportación e importación en un 17.4%, y en un 13.7% si estas únicamente realizan una implementación parcial del Acuerdo. Adicionalmente, cálculos específicos para el caso de El Salvador, realizados por Tejada, Martínez y Quintanilla (2018), señalan que, los costos comerciales se relacionan negativamente con el flujo comercial, siendo que ante un aumento en 1% de los costos relacionados con las tarifas administrativas, honorarios de agentes aduanales, apoderados especiales, tramitadores y costos de documentación, el flujo comercial disminuye en 0.7%, asimismo, la utilización de medios electrónicos y la mejora de la infraestructura en los puntos fronterizos como herramientas de facilitación del comercio, incrementa en 0.46% los flujos comerciales.

1.2.2 Recaudación de tributos y aranceles

La recolección de tributos y aranceles contribuye de manera indirecta a la competitividad, en tanto el aumento de los ingresos del Estado pueda servir para que este incremente y mejore la calidad de aquellos servicios públicos que le brinda a la población y que tienen capacidad de incidir sobre la productividad como la educación, salud y justicia y seguridad, entre otros.

También la capacidad de la aduana de recaudar tributos y aranceles es una de las principales fuentes de financiamiento para proyectos de modernización al interior de esta, buscando que dichos proyectos sean costo-efectivos y tengan un impacto en la mejora de la facilitación comercial, fiscalizaciones, adopción de sistemas informáticos, entre otros elementos que constituyen pilares esenciales de la gobernabilidad y operabilidad de las aduanas.

Gráfica 4. Recaudación IVA y DAI, El Salvador, 2010-2018.



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, Ministerio de Hacienda.

La DGA es la responsable del recaudo de los Derechos Arancelarios de Importación (DAI) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cobrado a las mercancías que ingresan en el territorio nacional. El IVA importación totalizó US\$1,142 millones en 2018, equivalente al 24% de la recaudación total, siendo el tributo relacionado al comercio exterior más importante. Sin embargo, desde el año 2010 el peso del IVA importación en la recaudación del país ha caído 5.1 puntos porcentuales (en 2010 representaba 29% del total recaudado) y el recaudo total hasta 2017 había retrocedido a los niveles alcanzados en el año 2011; no obstante, en el año 2018 tuvo una recuperación.

Por otro lado, la evolución de los DAI ha sido positiva, ya que el recaudo de estos se ha incrementado en US\$76.90 millones entre 2010-2018, con alzas en todos los años, a excepción del 2014. Al igual que el IVA importación, la recaudación por DAI como peso de los ingresos tributarios cayó en 0.1 puntos porcentuales entre 2010-2018.

Las tendencias de estos dos tributos señalan la pérdida de participación que ha tenido el recaudo proveniente del comercio exterior en los ingresos tributarios del país. Los impuestos “externos” que tutela la DGA tenían una participación de 33.9% en 2010 y en 2018 esta había caído a 28.7%. En este descenso, por una parte, influye el aumento del recaudo de las rentas internas, sobre todo el Impuesto Sobre la Renta, que ha tenido un incremento entre 2012-2018 de 4.9% en proporción del total de ingresos tributarios brutos. Pero, por otra parte, las dinámicas propias del IVA importación y los DAI, en los que se tiene crecimientos claramente diferenciados, aún y cuando comparten la misma base imponible, podrían estar viéndose afectadas por problemas de ineficiencia en la recaudación o, lo que sería más alarmante, por prácticas evasivas y elusivas. Esto también se refuerza por el hecho de que, si bien las importaciones desde 2011 han decrecido en términos de la producción nacional, en valores absolutos han aumentado, lo cual no se ve reflejado en las tendencias del IVA importación.

1.2.3 Protección social

En el plano internacional, a través de marcos regulatorios y normas técnicas expedidas, cada vez se reconoce más la importancia de las aduanas para asegurar y facilitar el comercio mundial con el fin de recoger no solo los beneficios financieros y económicos derivados de este, sino también los sociales, como la preservación de la salud de la población o la protección al medio ambiente. Por esta razón, se considera que las aduanas también pueden contribuir a la competitividad de una economía mediante la provisión de protección social.

La provisión de protección social se refiere a las funciones que ejercen las aduanas para el control del ingreso de productos ilícitos (como narcóticos y falsificaciones), u otros productos que pueden causar daños a la población o al medio ambiente, y para facilitar el ingreso de productos de primera necesidad (como medicamentos u alimentación) en situaciones de emergencia nacional, aminorando sus consecuencias económicas y sociales.

Los requisitos sanitarios y fitosanitarios son una de las principales barreras no arancelarias que los países utilizan para proteger la calidad de los productos en un contexto de mayor globalización

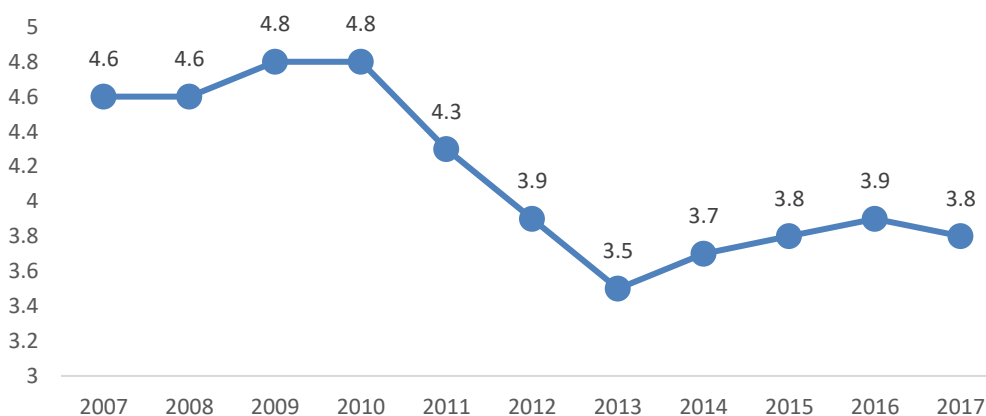
y competitividad. Según el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, estas medidas buscan garantizar la inocuidad de los alimentos, la salud de las personas, la salud de los animales o preservar los vegetales y proteger el territorio de un país de plagas o enfermedades. También estas medidas buscan prevenir posibles prácticas que puedan inducir a error, confusión o engaño a los consumidores.

En El Salvador, si bien la DGA no es la responsable directa de emitir lineamientos técnicos referidos a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, ni tampoco de la entrega directa del servicio, debe participar coordinadamente con el Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Salud (MINSAL) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para la efectiva provisión del servicio de protección social en las fronteras.

Según el Índice de Prevalencia de Barreras No Arancelarias (incluidas medidas sanitarias y fitosanitarias), medido en el Reporte de Competitividad Global, El Salvador ha retrocedido en la aplicación de este tipo de barreras para productos extranjeros; es decir, se percibe que las medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos o inspecciones han sido una barrera para que los bienes extranjeros compitan en el mercado doméstico (ver Gráfica 5).

Lo anterior podría asociarse a un deterioro de la eficacia de los procedimientos de control, inspección y aprobación del cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias u otras para los productos importados. MINEC (2018) señala que se debe realizar un análisis profundo de las posibles causas de este deterioro, sobre todo porque este tipo de barreras son más difíciles de evaluar. Este informe se limita únicamente a señalar este problema, el cual efectivamente requiere investigaciones posteriores.

Gráfica 5. Evolución del Índice de Prevalencia de Barreras No Arancelarias, El Salvador (2007-2017) (1-7, mejor)



Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC (2018).

En conclusión, se ha visto que El Salvador es un país que se inserta en el mercado mundial a partir de la exportación de bienes de bajo valor agregado y con un esquema altamente dependiente de

las compras de Estados Unidos y del mercado intrarregional (Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica). El Salvador también es dependiente de la importación de bienes básicos (petróleo y productos alimenticios) y bienes tecnológicos, lo cual aumenta y hace persistente un déficit estructural en su balanza comercial.

Dado el importante peso que tiene la economía de Estados Unidos y las economías centroamericanas en las relaciones comerciales del país, la mayor parte de los flujos transfronterizos se ubican en las aduanas de frontera (comercio terrestre), las cuales deben ser fortalecidas para agilizar procesos y volver más eficiente su gestión. Las aduanas deben fungir un papel preponderante para capturar los beneficios del comercio exterior.

Sin embargo, existe todavía un espacio importante para la modernización de las aduanas en El Salvador. Así se desprende de las distintas evaluaciones de competitividad realizadas por organismos multilaterales e internacionales, que señalan algunos problemas aduaneros como elementos que restan competitividad al país. En concreto, la baja sofisticación de la canasta exportable salvadoreña, algunos problemas relacionados con la facilitación comercial, el establecimiento de barreras no arancelarias y la caída en el recaudo de impuestos externos están en el centro de la pérdida de competitividad de El Salvador.

En el próximo capítulo se profundizará en las características de estos problemas, con el objetivo de proponer una hoja de ruta de corto y mediano plazo para su superación.

2 DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ADUANERO

Debido al carácter estratégico que tienen las aduanas para las economías inmersas en un mundo globalizado, y a que las principales mediciones de facilitación del comercio muestran que el desempeño del sistema aduanero no solamente se encuentra por debajo del requerido para mejorar la competitividad de El Salvador, sino que también muestran que este ha experimentado cierto deterioro, es perentorio explorar las causas que mantienen al sistema aduanero en relativo retraso y diseñar políticas públicas que coadyuven a la superación de dichos problemas.

Para lograr estos objetivos, el presente capítulo se ha dividido en los cuatro grandes pilares que conforman el sistema aduanero, estos son: pilar jurídico, pilar de gobernanza, pilar logístico y pilar informático.

El pilar jurídico está compuesto por las leyes, acuerdo y normas nacionales e internacionales que rigen la operatoria de la aduana de El Salvador. El objetivo del análisis de dicho pilar es verificar si las leyes y normas que rigen el sistema aduanero son compatibles con la implementación de las mejores prácticas aduaneras o si, por el contrario, las restringe, afectando la posibilidad de mejorar la competitividad de la nación.

El pilar de gobernanza comprende la actual situación de la aduana desde la perspectiva del estilo de gobierno que ha venido tomando forma al interior de la institución y bajo la cual se articulan un conjunto de coordinaciones de las acciones individuales de los diferentes funcionarios de la DGA, los cuales deberían estar alineados al cumplimiento de los objetivos misionales y a los deberes constitucionales y legales de la aduana. Esto incluye un análisis de la estructura interna de la DGA, de sus recursos y de su grado de colaboración con otras instituciones públicas (nacionales e internacionales) y con el sector privado.

El pilar logístico contempla la infraestructura física, los procesos y procedimientos y la herramientas técnicas utilizadas por la DGA para brindar servicios aduaneros. Se realiza un análisis de la eficiencia de dichos procesos y procedimientos: además, se identifican las principales deficiencias de la infraestructura y herramientas técnicas aduaneras.

El pilar informático incluye todo el hardware y software utilizado por la DGA para brindar soporte a sus operaciones. El objetivo del análisis de este pilar es proveer una visión transversal de las diferentes áreas funcionales e identificar la existencia, o inexistencia, de brechas entre las necesidades operativas de los procesos internos y las soluciones informáticas de la DGA.

Es necesario tener presente que dichos pilares se encuentran interrelacionados, algunas causas del mal desempeño del sistema aduanero tienen su origen en más de un pilar, asimismo, los problemas de un pilar pueden potenciar los problemas de otro. La razón para dividirlos es para identificar de manera más precisa las acciones necesarias para mejorar el desempeño de todo el sistema.

La información utilizada para realizar el diagnóstico proviene en su mayoría de visitas de campo realizadas por el personal y expertos internacionales del Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas durante la asistencia técnica brindada a la DGA en el periodo agosto 2017-septiembre 2018. Diagnósticos previos y bases de datos externas también fueron consultadas.

2.1 Pilar jurídico

El ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño es el conjunto de normas de carácter constitucional, internacional, regional y nacional que regulan, de manera directa o indirecta, la actividad aduanera en El Salvador.

Considerando el marco normativo del ordenamiento jurídico aduanero, se efectuó un análisis de las leyes nacionales que regulan la actividad aduanera, con el fin de determinar las necesidades de modificación y adecuación normativa a los tratados celebrados por El Salvador, en lo que se relaciona con los procedimientos y actuaciones administrativas del sistema aduanero. Para efectos de diagnosticar la situación actual del ordenamiento jurídico aduanero, se siguieron los siguientes pasos:

Ilustración I: Proceso de diagnóstico del ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño



Fuente: elaboración propia.

2.1.1 Estructura del sistema jurídico aduanero de El Salvador

Como todo ordenamiento jurídico, la legislación aduanera se sujeta al principio de jerarquía normativa, en virtud del cual la norma de inferior categoría está subordinada a la de superior rango. En el ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño, el alcance del principio de jerarquía normativa dictamina que las disposiciones constitucionales prevalecen sobre cualquier otra norma internacional, regional o nacional. De la misma manera, la Constitución de El Salvador, en el artículo 246, establece que esta prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos⁴.

El ordenamiento jurídico salvadoreño, contempla la inclusión de los tratados internacionales como normas jurídicas primarias del derecho aduanero, sin embargo, la Constitución de El Salvador prohíbe la celebración y/o ratificación de tratados que restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, alteren la forma de gobierno o lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana⁵.

Los tratados internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa y contrarios a las disposiciones constitucionales, por expresa disposición constitucional, solo podrán inaplicarse en virtud de la inconstitucionalidad declarada por los tribunales en ejercicio de la facultad de administrar justicia⁶.

En conclusión, el ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño presenta la siguiente estructura jerárquica normativa:

Ilustración 2: Ordenamiento Jurídico Aduanero Salvadoreño



Fuente: elaboración propia

⁴ Constitución de la República de El Salvador. Artículo 246.

⁵ Constitución de la República de El Salvador. Artículo 145 y 146.

⁶ Constitución de la República de El Salvador. Artículo 149.

Tanto la legislación internacional, como la legislación regional y nacional consagran disposiciones que regulan la estructura, procedimientos y actuaciones del sistema aduanero. El siguiente cuadro muestra las normas principales que componen el ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño.

Tabla 8: Marco Normativo del Sistema Aduanero de El Salvador

Tratados Internacionales	Tratados/Normas de alcance regional	Legislación Nacional	Legislación Nacional Regulación indirecta (*)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC 2. Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC 3. Acuerdo sobre normas de origen de la OMC 4. Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 5. Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición 6. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio 7. Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC 8. Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de la OMC 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tratado General de Integración Económica Centroamericana 2. Código Aduanero Unificado Centroamericano 3. Reglamento del Código Aduanero Unificado Centroamericano 4. Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano 5. Reglamento sobre el origen de las mercancías 6. Reglamento centroamericano sobre la valoración aduanera de las mercancías 7. Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana 8. Tratado de asociación económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador 9. Reglamento sobre el régimen de tránsito aduanero internacional terrestre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de almacenaje 2. Ley de creación del centro del trámite de importaciones y exportaciones 3. Ley de equipajes de viajeros procedentes del exterior 4. Ley de servicios internacionales 5. Ley de simplificación aduanera 6. Ley especial de transporte de carga por carretera 7. Ley de zonas francas industriales y de comercialización 8. Ley del centro internacional de ferias y convenciones de El Salvador 9. Ley del régimen aduanero de tiendas libres 10. Ley del registro de importadores 11. Ley especial para sancionar infracciones aduaneras 12. Ley orgánica de la dirección general de aduanas 13. Ley de reintegro de los derechos arancelarios a la importación. 14. Ley de organización y funcionamiento del tribunal de apelaciones de los impuestos internos y de aduanas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de ética gubernamental 2. Ley de servicio civil 3. Ley de procedimientos administrativos 4. Ley de acceso a la información pública 5. Ley de firma electrónica 6. Ley de marcas y otros signos distintivos

Fuente: elaboración propia.

(*) Para efectos del análisis se entiende por regulación indirecta el conjunto de leyes nacionales que no regulan la actividad aduanera de manera directa, pero regula las actuaciones y procedimientos administrativos del Sistema Aduanero,

a) *Marco normativo internacional*

Como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), desde el 7 de mayo de 1995 (miembro del GATT desde 1991), El Salvador está sujeto al cumplimiento de los Acuerdos de la OMC que sean negociados, suscritos y ratificados por la Asamblea en materia de acceso a los mercados de mercancías, aranceles, facilitación del comercio, normas de origen y valoración en aduana, entre otros, mediante los cuales se regula y se fijan principios de la actividad aduanera del comercio mundial.

De igual manera, como miembro de la Organización Mundial de Aduanas, desde el 7 de julio de 2005, El Salvador debe cumplir las normas y decisiones adoptadas en materia de nomenclatura arancelaria, valoración aduanera y procedimientos y facilitación.

En relación con la entrada en vigor, salvo disposición especial, los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República de El Salvador entran en vigor a partir de la fecha de publicación de la ley de ratificación de la Asamblea Legislativa.

b) *Marco normativo regional*

La Constitución de El Salvador contempla la celebración de tratados o convenios con las repúblicas americanas para la promoción de la integración económica⁷. En virtud de la autorización constitucional, El Salvador es miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y en tal calidad, se encuentra sujeto al cumplimiento del Tratado General de Integración Económica de 1993 y sus enmiendas, así como a las resoluciones y anexos expedidos por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), relacionados con los procedimientos aduaneros, régimen arancelario y normas de origen.

En relación con la entrada en vigor, los tratados celebrados por el presidente de la República de El Salvador en el marco regional lo hacen a partir de la fecha establecida en el tratado o convenio; o en su defecto, desde la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa.

Por su parte, las resoluciones y reglamentos proferidos por el COMIECO, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del COMIECO, establece su aplicación directa a todos los miembros del SICA.

c) *Marco normativo nacional*

Como se mencionó anteriormente, los tratados internacionales celebrados por El Salvador constituyen leyes de la República al entrar en vigor, y no pueden modificarse o derogarse mediante leyes proferidas por la Asamblea, pues en caso de conflicto entre el tratado y las leyes nacionales, prevalecerá el tratado.

⁷ Constitución de la República de El Salvador. Artículo 89.

En este sentido, la competencia de la legislación nacional, en materia de regulación de la actividad aduanera, se limita a los aspectos que no hayan sido regulados mediante tratados internacionales suscritos por El Salvador y ratificados por la Asamblea Legislativa.

Las leyes que regulan aspectos relacionados con la actividad aduanera no regulados en tratados o normas de carácter internacional o regional entran en vigor desde la fecha de publicación o en aquella expresamente dispuesta en la correspondiente ley. El marco jurídico nacional incluye tanto las leyes que regulan la actividad aduanera, como las leyes que regulan de manera indirecta las actuaciones y procedimientos administrativos aplicables al sistema aduanero.

En materia aduanera, el COMIECO autoriza al Servicio Aduanero Salvadoreño (Dirección General de Aduanas) a expedir disposiciones administrativas en aspectos necesarios para facilitar la aplicación de las materias reguladas en el Reglamento del Código Aduanero Unificado Centroamericano.

El siguiente cuadro resume las materias que la legislación nacional salvadoreña regula en relación con la actividad aduanera y procedimientos y actuaciones de la DGA.

Tabla 9: Materias reguladas en la legislación nacional

Ley	Materia regulada	Descripción de la regulación
1. Ley orgánica de la Dirección General de Aduanas	Sistema aduanero	Principios, funciones, atribuciones, obligaciones, responsabilidades de la Administración Aduanera. Estructura y competencia de la DGA.
	Control aduanero	Definición, clases, estructura, competencia de fiscalización aduanera.
2. Ley de simplificación aduanera	Procesos aduaneros	Declaración de mercancías Valor de mercancías
	Control aduanero	Verificación inmediata Inspección no intrusiva Gestión de riesgos Fiscalización aduanera Caducidad de la acción de fiscalización
	Procedimientos aduaneros	Derecho de petición de consultas Resoluciones anticipadas Notificaciones Recursos Facultad para expedir normas administrativas
3. Ley especial para sancionar infracciones aduaneras	Control aduanero	Régimen sancionatorio Procedimiento sancionatorio Recursos administrativos
4. Ley de servicios internacionales	Procesos aduaneros	Régimen aduanero de los parques y centros de servicios Régimen y tránsito aduanero de operaciones de distribución y logística internacional
5. Ley de zonas francas industriales y de comercialización	Procesos aduaneros	Régimen aduanero de zonas francas Régimen aduanero de los depósitos para perfeccionamiento activo
6. Ley del registro de importadores	Procesos aduaneros	Registro aduanero de importadores
7. Ley de almacenaje	Procesos aduaneros	Depósitos aduaneros

8. Ley de creación del centro del tramites de importaciones y exportaciones	Procesos aduaneros	Declaración de mercancías
9. Ley de equipajes de viajeros procedentes del exterior	Procesos aduaneros	Equipaje de viajeros
10. Ley especial de transporte de carga por carretera	Procesos aduaneros	Transporte internacional de carga Registro de transportistas
11. Ley del centro internacional de ferias y convenciones de el salvador	Procesos aduaneros	Régimen aduanero importación temporal de mercancías
12. Ley del régimen aduanero de tiendas libres	Procesos aduaneros	Régimen aduanero de tiendas libres en aeropuertos internacionales
13. Ley de reintegro de los derechos arancelarios a la importación	Procedimientos administrativos aduaneros	Procedimiento de devolución de derechos arancelarios por productos exportados a países miembros del SICA.
14. Ley de organización y funcionamiento del tribunal de apelaciones de los impuestos internos y de aduanas	Procedimientos administrativos aduaneros	Recursos administrativos

Fuente: elaboración propia.

De la misma manera, en la legislación nacional existen leyes que, si bien no regulan directamente la actividad aduanera, norman aspectos que indirectamente regulan la actividad del sistema aduanero. Estas leyes que componen la regulación indirecta del ordenamiento jurídico aduanero se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 10: Regulación indirecta en la legislación nacional

Ley	Materia aduanera regulada	Descripción de la regulación
1. Ley de ética gubernamental	Procedimientos administrativos aduaneros	Función pública del Estado Deberes y derechos de los servidores públicos Procedimiento y régimen sancionatorio del servicio civil
2. Ley de servicio civil	Procedimientos administrativos aduaneros	Regular las relaciones del estado y el municipio con sus servidores públicos Carrera administrativa
3. Ley de procedimientos administrativos	Procedimientos administrativos aduaneros	Principios generales de la actividad administrativa Actuación administrativa Procedimientos administrativos Responsabilidad patrimonial de la Administrativa Pública Derecho de petición Actos administrativos Notificaciones Recursos administrativos Competencia

4. Ley de acceso a la información pública	Procedimientos administrativos aduaneros	Derecho al acceso a la información pública Derecho de petición de información Principio de publicidad
5. Ley de firma electrónica	Proceso aduanero	Declaración de mercancías
	Procedimientos administrativos aduaneros	Presentación y firma de escritos
6. Ley de marcas y otros signos distintivos	Procedimientos administrativos aduaneros	Regular la importación de mercancías por infracciones al régimen de derechos marcarios

Fuente: elaboración propia.

2.1.2 Principales problemas de la regulación nacional del sistema aduanero de El Salvador

El análisis integrado del marco jurídico aduanero se realizó, fundamentalmente, bajo la óptica del principio de seguridad jurídica, teniendo en cuenta que la Constitución de la República de El Salvador consagra este principio como un fin de la organización del Estado⁸.

En este sentido, se encontró que el ordenamiento jurídico aduanero salvadoreño genera inseguridad jurídica, toda vez que la potestad normativa de los diferentes órganos del Estado no se ha ejercido de manera que garantice un marco normativo predecible, integrado, claro y coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y los tratados internacionales, de manera que facilite su conocimiento y aplicación.

La inseguridad jurídica se evidencia en los siguientes problemas del ordenamiento jurídico aduanero.

a) *Dispersión normativa*

En el análisis sobre el marco normativo nacional realizado anteriormente, se identificaron catorce (14) leyes que regulan la actividad aduanera de manera directa en los diferentes asuntos que la componen, seis (6) leyes de aplicación indirecta a la actividad aduanera que regulan procedimientos y aspectos relacionados con el Servicio Aduanero. A lo anterior, deben sumarse numerosas leyes sectorizadas que también consagran disposiciones de regulación aduanera. La Tabla II muestra algunas de ellas.

⁸ Constitución. "Art. I.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común."

Tabla I I: Leyes que consagran disposiciones aduaneras

Ley		Disposición regulatoria de materia aduanera
1	Ley de Farmacias	Importación de drogas, medicinas, productos químicos y farmacéuticos, especialidades farmacéuticas y accesorios de farmacia, que amparen mercaderías que han de importarse al país.
2	Ley de control y regulación de armas, municiones, explosivos y artículos similares	Importación, exportación, almacenaje y transporte de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.
3	Ley del impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional	Impuesto especial de primera matrícula de los vehículos automotores importados.
4	Ley de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios	Impuesto a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales.
5	Ley de impuesto sobre las bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas	Impuesto a la importación e internación de bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas.
6	Ley de impuesto sobre productos del tabaco	Impuesto específico e impuesto ad-valorem a la producción e importación de los productos del tabaco.
7	Ley de sanidad vegetal y animal	Importación y exportación de vegetales y animales y de sus productos y subproductos.
8	Ley de turismo	Sanciones por uso diferente al autorizado a los bienes importados al amparo de los incentivos tributarios.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, es posible afirmar que el ordenamiento jurídico aduanero de El Salvador, en su marco nacional, presenta una significativa dispersión y falta de organización sistemática que dificulta la determinación de la normatividad aplicable a los diferentes aspectos de la actividad aduanera y adecuada interpretación de las disposiciones normativas aduaneras. La dispersión normativa genera falta de coherencia de las disposiciones legales que regulan un mismo asunto o procedimiento.

En adición a la dispersión normativa a nivel de ley, la problemática se evidencia también a nivel de normas reglamentarias expedidas por la DGA. De acuerdo con la información publicada en el Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda, desde el año 2005 la DGA ha emitido alrededor de 180 Disposiciones Administrativas de Carácter General, reglamentando diferentes materias relacionadas con las operaciones aduaneras reguladas en el RECAUCA.

Sólo entre enero y marzo de 2019, la DGA emitió 8 Disposiciones Administrativas de Carácter General, de las cuales 4 (DACG 004 a 008) han sido expedidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Procedimientos Administrativos, sin que se haya seguido el procedimiento para

la expedición de normas administrativas de carácter general consagrado en el Título VI de la Ley de Procedimientos Administrativos⁹, afectando la validez de las disposiciones emitidas.

b) *Dispersión de responsabilidades*

A una dispersión normativa se suma una estructura institucional compleja de órganos y entidades, que ocasionan la desagregación y fragmentación de la gestión aduanera y dificultan el logro de los objetivos perseguidos y la protección efectiva del bien jurídico tutelado por la administración pública aduanera.

Adicionalmente, no se entiende por qué, siendo el Ministerio de Hacienda el que por mandato legal posee la iniciativa legislativa en materia fiscal, otros ministerios se abogan esta función, generando evidentes riesgos fiscales y afectando la seguridad en materia jurídica y la unicidad del proceso de administración del ordenamiento aduanero. Igualmente se pone en riesgo el bien jurídico orden económico y social que por mandato constitucional debe tutelar el Ministerio de Hacienda.

A manera de ejemplo, se citan los siguientes etapas o procedimientos de la gestión aduanera a cargo de entidades diferentes a la DGA.

Tabla 12: Entidades a cargo de funciones de actividad aduanera

Etapa o procedimiento aduanero		Entidad a cargo	Norma que consagra la competencia
1.	Sanción de infracciones aduaneras en el sector turismo	Secretaría de Estado del Órgano Ejecutivo que conozca de la materia de turismo.	Ley de turismo
2.	Reintegro de derechos arancelarios	Ministerio de Economía	Ley de reintegro de los derechos arancelarios a la importación
3	Registro y fiscalización de los establecimientos que produzcan, distribuyan, expendan, importen o exporten insumos para uso agropecuario. Emitir las normas y procedimientos para registro, importación, fabricación, formulación, transporte, almacenaje, venta, uso, manejo	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ley de sanidad vegetal y animal

⁹ LPA, Art. 159: “Las disposiciones de este capítulo tienen por objeto establecer las reglas básicas para el ejercicio de la potestad normativa por parte de la Administración Pública, la cual comprende la adopción de reglamentos normas técnicas, planes, programas y cualquier otra disposición de carácter general, con independencia de la denominación que adopte.”

	y exportación de productos agropecuarios.		
4	Administración del Centro de Trámites de importaciones y exportaciones (CIEX)	Banco Central de Reserva de El Salvador	Ley del registro de importadores
5	Cobro de deudas aduaneras tributarias	Dirección General del Tesoro	Ley orgánica de administración financiera del Estado
6	Cobro ejecutivo de deudas aduaneras tributarias	Fiscalía General de la República	Ley orgánica de administración financiera del Estado
7	Decomiso de mercancías	Fiscalía General de la República	Ley especial para sancionar infracciones aduaneras

Fuente: elaboración propia.

c) *Desarticulación normativa*

Existe una profunda desarticulación entre los marcos normativos que regulan la actividad aduanera y los procedimientos y actuaciones del servicio aduanero. Esta desarticulación ha impedido el ajuste de la normatividad nacional a los objetivos de unificación, facilitación y simplificación consagrados en los tratados internacionales. En la Tabla 13 se citan, a manera de ejemplo, algunos casos.

Tabla 13: Asuntos no regulados o regulados en contrario a disposiciones internacionales

Asunto	Normatividad internacional	Normatividad nacional
Facilitación de comercio	Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC	Asuntos que deben ser regulados por la legislación nacional: (i) publicación de información aduanera; (ii) publicación en internet de información aduanera; (iii) derecho de petición; (iv) consulta previa de normas aduaneras; (v) procedimiento de resoluciones anticipadas; (vi) recurso de apelación; (vii) vigencia de normas aduaneras; (ix) competencia exclusiva para imponer sanciones por infracciones aduaneras y allanamiento voluntario; (x) procedimiento de control posterior; y (xi) aceptación de copias.
Regímenes aduaneros	CAUCA	Regímenes aduaneros no regulados en el CAUCA que El Salvador considere convenientes para su desarrollo económico.
Valoración aduanera	Acuerdo de Valoración de la OMC	Presentación de la declaración de valor en aduanas

Decomiso administrativo de mercancías	Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC	Derecho de un miembro a examinar, retener, decomisar o confiscar las mercancías o a disponer de ellas de cualquier manera.
Prescripción de acción sancionatoria aduanera	RECAUCA art. 223	Contradicción de normas internacionales con normas nacionales, Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.
Recurso de apelación	RECAUCA arts.623 a 629	Contradicción de normas internacionales con normas nacionales, Ley Orgánica de Tribunal de Apelaciones.

Fuente: elaboración propia.

d) *Ausencia de dinámica normativa*

La potestad normativa, de acuerdo con la Ley de Procedimientos Administrativos¹⁰, comprende la adopción de reglamentos, normas técnicas, planes, programas y cualquier otra disposición de carácter general, en función del desarrollo o colaboración con respecto de la ley. En materia aduanera, el RECAUCA¹¹ consagra la potestad normativa del sistema aduanero mediante la expedición de disposiciones administrativas para facilitar la aplicación de las materias reguladas en el RECAUCA.

Sin embargo, el marco jurídico nacional se caracteriza por la regulación legal, aún en materias no sometidas al principio de reserva de ley, limitando la facultad reglamentaria del Ejecutivo y obstruyendo la dinámica normativa aduanera, sometiendo asuntos no limitados a la potestad normativa de la administración al procedimiento de expedición de ley.

La potestad normativa de la DGA está limitada a lo dispuesto en la Constitución y la ley, así como a las materias expresamente consagradas en la Ley de Procedimientos Administrativos: tipificar infracciones ni sanciones administrativas, establecer delitos o penas, ni tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público¹².

e) *Ausencia de instrumentos coercitivos para el fortalecimiento de la gestión aduanera*

La asignación, descripción y ejecución de las atribuciones de la DGA, en ejercicio de las funciones de administración y control aduaneros, se caracteriza por la ausencia de algunos instrumentos coercitivos que estimulan el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y que se encuentran

¹⁰ LPA. "Objeto. Art. 159.- Las Disposiciones de este Capítulo tienen por objeto establecer las reglas básicas para el ejercicio de la potestad normativa por parte de la Administración Pública, la cual comprende la adopción de Reglamentos normas técnicas, planes, programas y cualquier otra disposición de carácter general, con independencia de la denominación que adopte."

¹¹ RECAUCA "Artículo 639. Disposiciones administrativas. El Servicio Aduanero, por intermedio de su autoridad superior, emitirá las disposiciones administrativas que se requieran para facilitar la aplicación de las materias señaladas en este Reglamento."

¹² LPA "Límites a la Potestad Normativa. Art. 161.- El ejercicio de la potestad normativa por los órganos competentes, estará sujeta a la Constitución y las Leyes. Las normas administrativas, cualquiera que sea su denominación, han de cumplir siempre una función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, las normas administrativas no podrán tipificar infracciones ni sanciones administrativas, establecer delitos o penas, ni tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público."

consagrados en el ordenamiento jurídico de otras jurisdicciones. Se identificaron como instrumentos coercitivos no consagrados en la legislación aduanera nacional, los siguientes:

Tabla 14: Instrumentos coercitivos de control y gestión aduanera no consagrados como atribución del Servicio Aduanero

Instrumento	Descripción
Decomiso administrativo de mercancías	Facultad en virtud de la cual, previo el desarrollo y culminación del procedimiento legal previsto, las mercancías importadas y exportadas sin el cumplimiento de los requisitos legales consagrados en la legislación aduanera, pasan a poder del Estado, así como la imposición de multas cuando sea imposible aprehender y decomisar mercancías.
Cobro coactivo y embargo de activos de deudores aduaneros	Facultad en virtud de la cual, el cobro de las deudas aduaneras derivadas de declaraciones de mercancías y actos administrativos en firme se realiza mediante un procedimiento especial regulado en la ley y que otorga atribuciones de embargo de activos de los deudores aduaneros.
Atribuciones de control posterior	Facultades de coerción para el cumplimiento de obligaciones aduaneras, tales como, registro de lugares en el que se desarrollan actividades sujetas al control aduanero, prohibición de usar la casa de habitación como dirección comercial para efectos aduaneros y sanciones por no responder requerimientos aduaneros, retención de pruebas.

Fuente: elaboración propia.

f) *Falta de profesionalización de los auxiliares de la función pública aduanera*

El ejercicio de la función pública aduanera en El Salvador se caracteriza por una falta de profesionalización de la actividad y la ausencia de exigencias patrimoniales que respalden económicamente la responsabilidad solidaria de los auxiliares en el incumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Como se puede concluir de todo lo anteriormente expuesto, el ordenamiento jurídico aduanero de El Salvador no favorece a la DGA en el cumplimiento de sus fines misionales, sino, más bien, restringe y dificulta las operaciones de los diferentes agentes que intervienen en el comercio exterior. Por otro lado, estos problemas jurídico generan un ambiente propicio para la anarquía operativa y una mala gobernanza, temas que serán abordados a continuación.

2.2 Pilar de gobernanza

Gobernanza es la forma en la que un grupo, sociedad o institución se organiza e interactúa con actores claves para cumplir con un fin determinado.

En el contexto del sistema aduanero de El Salvador, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas (Decreto N°. 903, 2006), la DGA es la institución encargada de: (i) aplicar la normativa aduanera y comprobar su correcta aplicación (ii) facilitar y controlar el comercio internacional, (iii) fiscalizar y recaudar los derechos e impuestos a que esté sujeto el ingreso o salida de mercancías y (iv) controlar y fiscalizar el subsidio del gas licuado del petróleo.

En este sentido, en este pilar se analiza cómo la DGA se organiza para cumplir con sus tres primeras obligaciones misionales - el objetivo misional (iv) no será abordado por estar fuera del alcance definido para este estudio-. Para ello, se provee un análisis de sus recursos, de su estructura interna y distribución de poder para la toma de decisiones, de su grado de colaboración y coordinación con otras instituciones públicas (nacionales e internacionales) y con el sector privado y, finalmente, de su capacidad para tutelar el bien jurídico bajo su cargo.

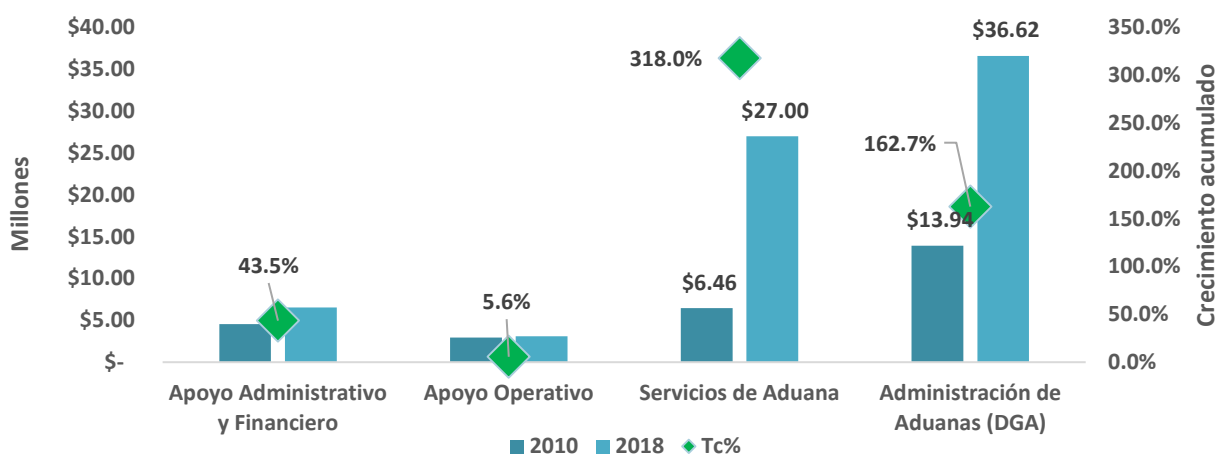
2.2.1 Recursos de la institución

Para la materialización de la política pública aduanera, la DGA en 2018 ejecutó US\$36.6 millones, equivalente al 37.5% del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Hacienda, siendo la Dirección organizativa (y unidad presupuestaria) a la que más fondos se le asignó en el último año. De estos US\$36.6 millones, US\$26.9 millones se ejecutaron en la línea presupuestaria de “servicios de aduanas”, destinados al control y registro de las importaciones y exportaciones de mercancías, con el objeto de que cumplan con la normativa aduanera y agilizar los flujos comerciales; US\$3.05 millones al “apoyo operativo”, que se orienta a realizar funciones relacionadas con el apoyo legal y técnico a la institución; y US\$6.5 millones a la línea de trabajo “apoyo administrativo y financiero”.

Entre el 2010 y 2018, el presupuesto ejecutado por la DGA tuvo una tasa de crecimiento acumulado de 162.7% (ver Gráfica 6). “Servicios de aduana” es la partida con la mayor tasa de crecimiento acumulado (318.0%), seguida por “apoyo administrativo y financiero” (43.5%) y “apoyo operativo” (5.6%). Estas tasas de crecimiento acumulado se traducen en aumentos presupuestarios para cada línea de trabajo de US\$20.5 millones, US\$165 mil y US\$1.9 millones, respectivamente.

La DGA financia sus gastos corrientes en un 100% con fuentes internas (Fondo General), aunque algunos gastos de capital están asociados a proyectos de infraestructura que son financiados con donaciones o préstamos externos. Por otra parte, durante el mismo período de tiempo (2010-2018), la DGA ejecutó, en promedio, el 98.13% de los recursos que le fueron programados y que modificó durante el ejercicio presupuestario. Este porcentaje se traduce en US\$534,807 que la DGA no ejecutó anualmente, restando disponibilidad de recursos para el logro de sus objetivos. La tendencia de la ejecución presupuestaria ha sido a la baja, como se refleja que en el año 2018 la DGA ejecutó el 97.11%, dejando US\$1.08 millones sin utilizar.

Gráfica 6: Presupuesto ejecutado por DGA y tasa de crecimiento anual acumulada, 2010-2018

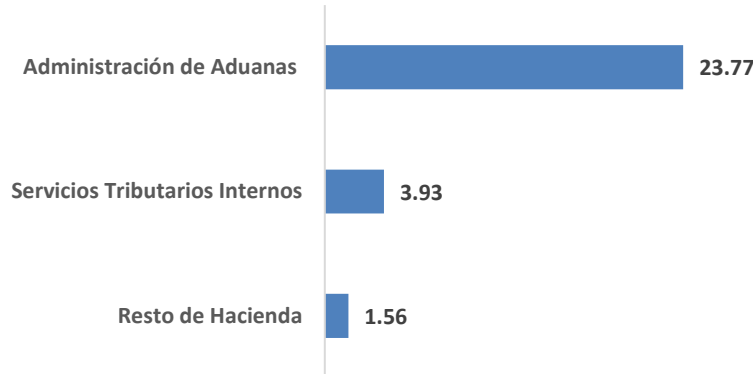


Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MH

En comparación con el resto de las dependencias de la hacienda pública, se observa la importante diferencia en cuanto a los incrementos presupuestales asignados a las aduanas nacionales (US\$23,7 millones) respecto a los servicios tributarios internos (US\$3.9 millones) y al resto de sistemas fundamentales de la hacienda (tesorería, presupuesto, contabilidad y apelaciones tributarias) que juntos suman un incremento de US\$3.05 millones. En 2010, las aduanas nacionales ejecutaban un presupuesto equivalente a 7 veces el presupuesto de la Dirección General de Presupuesto y Dirección General de Contabilidad Gubernamental y 0.8 veces el presupuesto de la Dirección General de Impuestos Internos. Para 2018, estas proporciones se habían incrementado a 15 veces y 1.8 veces, respectivamente, por lo cual, en la actualidad, el presupuesto de la DGA casi duplica al presupuesto destinado a la DGII.

Las principales variaciones (y aumentos) en el presupuesto de la DGA se observan en los años 2014, 2015 y 2017, donde, según se desprende de los Proyectos de Presupuesto para dichos años, estos aumentos correspondieron con la apuesta por fortalecer el proceso de modernización financiera, tributaria y aduanera dentro de la hacienda pública. Algunas de las medidas emblemáticas del proceso de modernización de las aduanas que iniciaron o continuaron en estos años de notables incrementos presupuestarios fueron: inspecciones no intrusivas, que contemplaron la introducción de equipos de rayos X en el Puerto de Acajutla, El Amatillo, Anguiatú, La Hachadura, El Poy y el Aeropuerto Internacional de El Salvador “Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez”; adecuación a la infraestructura y procesos de la aduana La Hachadura; y la adquisición, instalación y configuración de tecnologías de identificación por radiofrecuencia (Ministerio de Hacienda, 2015).

Gráfica 7: Incremento presupuestal acumulado por organización del Ministerio de Hacienda, en millones de US\$, (2010-2018)



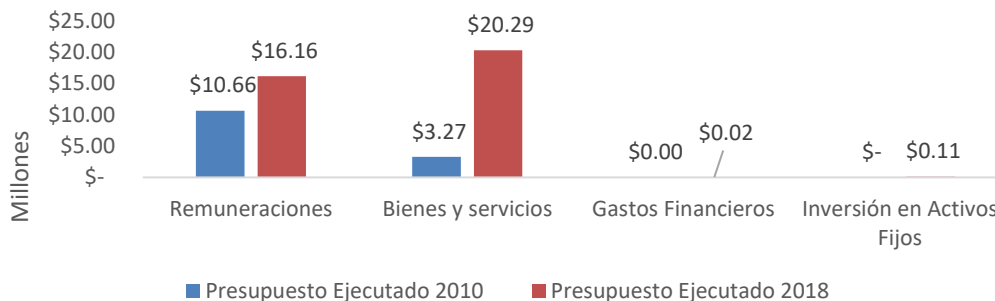
Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MH.

Nota: Resto de Hacienda incluye Apelaciones tributarias y de aduanas, Administración del Tesoro.

En los últimos nueve años, el gasto ejecutado de la DGA por rubro se ha incrementado fundamentalmente por un crecimiento en los bienes y servicios (US\$17.01 millones) y en las remuneraciones (US\$5.4 millones). El crecimiento se explica por el notable aumento de US\$15.12 millones del gasto por “servicios generales y arrendamientos” y de US\$11.9 millones por “remuneraciones permanentes”. En 2018, el 55.5% del presupuesto se ejecutó para la compra de bienes y servicios y el 44.2% para el pago de nómina. Tan solo un 0.3% se destinó para la inversión en activos fijos.

Los principales aumentos presupuestales se han orientado hacia los servicios aduaneros directos; en esta línea de trabajo se ejecuta la totalidad de “servicios generales y arrendamientos” y es en la que ha ocurrido el principal aumento de “remuneraciones permanentes”, debido a la absorción de plazas que antiguamente estaban contratadas por “remuneración eventual”. En 2010, los servicios aduaneros devengaban remuneraciones eventuales por un monto de US\$5.3 millones (equivalente al 89% de todas las remuneraciones de esta línea de trabajo presupuestal), mientras que para el año 2018 estas se habían reducido a un monto de US\$363 mil.

Gráfica 8: Incrementos del gasto devengado por rubro, DGA, 2010-2018.



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MH.

Entre 2010-2018, la DGA ha contratado 758 nuevas plazas por Ley de Salarios, la mayor parte contratadas para el fortalecimiento de los servicios aduaneros; asimismo, el salario promedio pagado al funcionario aduanero ha pasado de US\$527.76 a US\$1,161.44 (ver Tabla 15). En este sentido, la administración y funcionamiento de las aduanas nacionales han transitado de un esquema de financiamiento de plazas por contrato a uno establecido por ley.

Tabla 15: Evolución de plazas por Ley de Salarios y salario promedio, DGA, 2010-2018

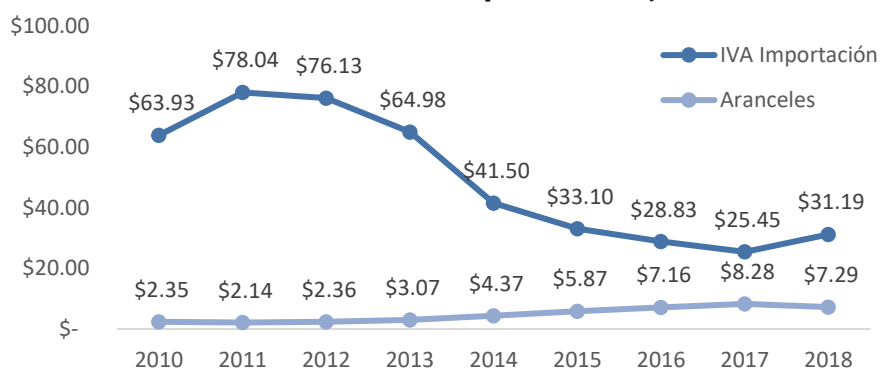
Unidad Presupuestaria	N° de Plazas			Salario promedio		
	2010	2015	2018	2010	2015	2018
Apoyo Administrativo y Financiero	39	122	146	\$ 527.90	\$ 1,022.27	\$ 1,097.47
Apoyo Operativo	0	174	165	\$ -	\$ 1,175.87	\$ 1,213.92
Servicios de Aduana	2	471	488	\$ 525.00	\$ 1,138.76	\$ 1,162.83
Total	41	767	799	\$ 527.76	\$ 1,128.65	\$ 1,161.44

Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MH

Las principales plazas creadas entre el año 2010 y 2015, donde se observó el incremento presupuestal más significativo para la DGA, fueron: 1) en la unidad presupuestaria “apoyo operativo”: auditor fiscal de aduanas (44 plazas), auditor (21 plazas) y técnico jurídico (17 plazas); y en la unidad presupuestaria “servicios de aduana”: oficial aduanero (146 plazas), contador vista (130 plazas), controlador de medios de transporte (54 plazas); colaborador administrativo III (49 plazas) y administrador de aduana (41 plazas).

Debe notarse que este incremento significativo en los recursos de la DGA no se ha acompañado de mejoras sustanciales en el recaudo proveniente del comercio exterior. En 2018, por cada dólar presupuestado que la DGA ejecutó, se recaudó US\$38.48, muy por debajo de lo logrado en 2011 cuando se recaudaba US\$80.18 por dólar ejecutado.

Gráfica 9: Recaudación de aduanas por dólar ejecutado, 2010-2018



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MH

Existen indicios para señalar que el deterioro del rendimiento recaudatorio de la DGA obedece —aunque no exclusivamente— a problemas de eficiencia en la gestión, ya que el volumen de las importaciones, si bien ha caído en términos relativos a la producción nacional (ver Gráfica 2), en términos absolutos se ha mantenido estable e incluso ha aumentado entre 2010-2018, lo cual teóricamente conduciría a mayor recaudación de IVA y aranceles.

Como se ha visto, las aduanas han sido una prioridad y uno de los principales objetivos para la asignación de recursos en los últimos años al interior del Ministerio de Hacienda. Como resultado, la DGA se ha incrementado su personal en las distintas áreas de su competencia, sobre todo en las áreas que se encargan de proveer los servicios directos a la ciudadanía. Sin embargo, los datos mostrados en la Tabla 6, Gráfica 5 y Gráfica 9 sugieren que los importantes refuerzos presupuestarios brindados a la DGA no se han vistos reflejados en una mejora de los indicadores de facilitación del comercio, protección social o en la recaudación de recursos asociados al IVA importación y DAI.

2.2.2 Estructura orgánica y proceso de toma de decisiones

Una organización pública ideal no es estática. Las organizaciones del sector público deben modificar sus estructuras continuamente para enfrentar nuevos desafíos, como cambios en la carga de trabajo, cambios en los objetivos misionales, expansión geográfica o introducción de nuevas tecnologías, entre otras, y las administraciones aduaneras no son la excepción (Wulf, 2005).

En este sentido, en la presente sección se pretende evaluar si la estructura administrativa actual y la distribución de poder de toma de decisiones en la DGA responden a las necesidades actuales de la institución en una forma tal que promueva la eficacia y eficiencia de sus actividades.

a) *Estructura administrativa y funcional*

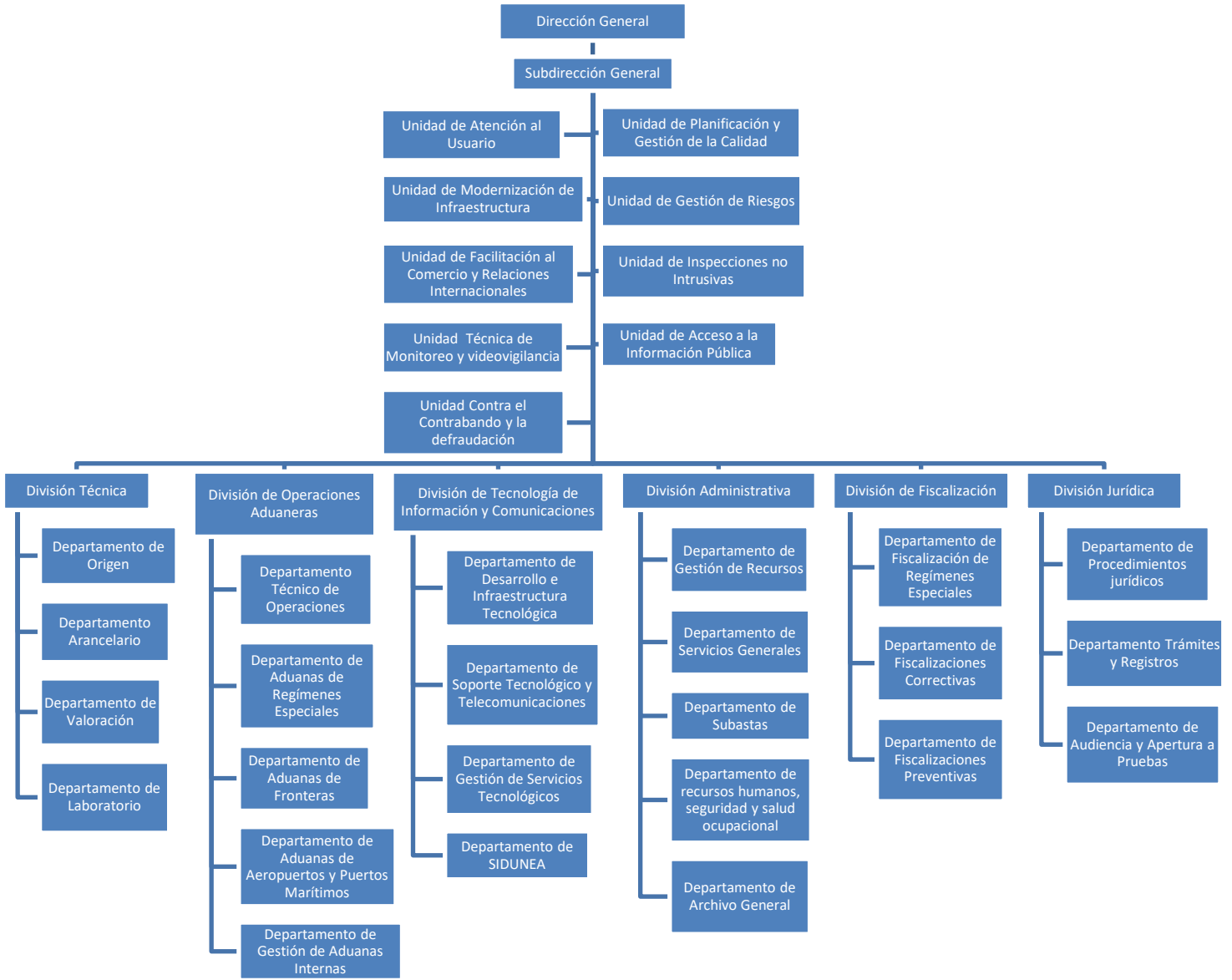
La Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas (Decreto No. 903, 2006) establece que la DGA es el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera, adscrita al Ministerio de Hacienda, y con carácter técnico independiente.

Para cumplir con sus objetivos misionales, actualmente la DGA se encuentra estructurada de la siguiente manera: una dirección general, una subdirección general, nueve unidades staff y seis divisiones de línea (ver Ilustración 3).

Partiendo de un análisis del Manual de Organización y Funciones de las distintas unidades y divisiones de la DGA, y de la experiencia adquirida durante la asistencia técnica brindada a la DGA entre 2017 y 2018, se identificó que algunas deficiencias en la estructura interna de la DGA impactan de manera negativa en su capacidad para cumplir con sus objetivos misionales, estas deficiencias son:

1. La estructura de la DGA no sigue una lógica de procesos. Uno de los elementos claves para mejorar los resultados de la institución es la gestión por procesos, lo cual permite identificar las principales actividades, áreas de responsabilidad y procedimientos específicos para fortalecer el desempeño, coordinación y comunicación entre los distintos equipos de trabajo.
2. Las unidades de Monitoreo y Vigilancia, Inspecciones No Intrusivas y Gestión de Riesgos realizan funciones que pertenecen a un único proceso ligado a la inteligencia aduanera, por tanto, pueden estar fácilmente integradas en una sola división de línea, lo cual mejoraría la coordinación de dichas estrategias.
3. No existe una oficina de gestión aduanera que se encargue de ser el área de acceso y resolución de todos los procesos de aduanas (importaciones, exportaciones, habilitación, autorización, etc), por tal razón el proceso de servicios aduanero esta desacoplado, es confuso, se presta para discrecionalidades y abusos y se aleja por completo de las mejores prácticas internacionales.
4. La División de Fiscalización en su estructura no cumple con su deber constitucional de tutelar el bien jurídico encomendado a la aduana, desempeña funciones que son propias del área técnica aduanera y no la de una oficina que debe ejercer control en los procesos de violación de la normativa aduanera.
5. La gestión de la liquidación, las audiencias y apertura de pruebas e imposición de sanciones son desarrolladas actualmente por la División Jurídica, lo cual no es acorde con la gestión por procesos ni a las mejores prácticas internacionales de gestión aduanera, las cuales recomiendan que estas actividades estén a cargo de una división de línea aparte.
6. No existe una Unidad de Defensoría del Usuario Aduanero encargada de salvaguardar los intereses legítimos de los usuarios aduaneros. A manera de contraste, es importante mencionar que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, sí cuenta con una Unidad de Defensoría del Contribuyente.
7. El registro, control y administración de las garantías de los auxiliares de la función pública aduanera (División Jurídica) y la asistencia al usuario aduanero (Unidad de Asistencia al Usuario) es gestionada por diferentes divisiones, lo cual dificulta la uniformidad de criterios, aumenta la burocracia y la tramitología aduanera.

Ilustración 3: Organigrama de la Dirección General de Aduanas



Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo N° 12/2018 (DGA, 2018).

- La DGA no cuenta con una Unidad de Comunicaciones, lo cual deriva en poca fluidez de la información y en falta de comprensión por parte del personal aduanero y de la población en general de las reformas y/o modificaciones en los procesos aduaneros que se impulsan. Actualmente, la comunicación interna se delega a las divisiones de línea o a la Unidad de Atención al Usuario. Para la comunicación externa, la DGA utiliza la Unidad de Comunicaciones del Ministerio de Hacienda.

b) *Proceso de toma de decisiones*

La Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas (Decreto No. 903, 2006) le atribuye al director la responsabilidad de la formulación y evaluación de políticas aduaneras, la gestión estratégica de la institución y la rendición de cuentas.

Además, la Ley Orgánica le otorga la facultad al Director General de emitir normas administrativas (comúnmente denominadas Disposiciones Administrativas de Carácter General) sin necesidad de ser aprobadas por el Ministro de Hacienda, ni la Asamblea Legislativa. Asimismo, dicha ley establece que la DGA cuenta con carácter técnico independiente y no puede ser controlada ni intervenida por ninguna dependencia del Estado en lo que respecta a las actuaciones y resoluciones que pronuncie, las cuales admiten únicamente los recursos señalados por las leyes que determinan los tributos cuya tasación y control se le han encomendado (IVA importación y derechos arancelarios de importación).

Lo anterior ocasiona que, aunque la DGA se encuentre institucionalmente debajo del Viceministerio de Ingresos del Ministerio de Hacienda, en la práctica opere con mínima intervención del Viceministro de Ingresos o del Ministro de Hacienda en las decisiones estratégicas de la operación aduanera, además de mínima rendición de cuentas por parte del Director General hacia dichas autoridades. Igualmente el Ministerio de Economía siempre incide en un co-gobierno en la gestión aduanera, lo cual claramente contraviene las normas y las mejores prácticas internacionales. Es importante que en todas las entidades de Gobierno que tienen algún impacto del sistema de aduanas respeten la constitución y la Ley.

Adicionalmente a la falta de coordinación de la DGA con autoridades superiores, internamente es evidente que las divisiones de línea y unidades staff actúan como componentes aislados en su que hacer diario, y no como grupos de trabajo integrados bajo un mismo objetivo y bajo una línea clara de mando, esto se debe principalmente a: (i) inexistencia de procedimientos administrativos estandarizados y específicos para los funcionarios de aduanas en sus respectivas funciones, (ii) falta de producción y manejo de indicadores de desempeño, necesarios para gerenciar, controlar y supervisar la aduana para el mejoramiento constante de sus funciones, (iii) carencia de sólidos canales de comunicación interna y (iv) elevado grado de desconocimiento del personal sobre temas aduaneros, es decir, poca capacitación del personal.

De igual manera, existe un elevado nivel de desarticulación y bajo nivel de control de la administración central sobre el personal en las aduanas de frontera, especialmente sobre los oficiales aduaneros y los contadores vista.

Este problema ha sido detectado en múltiples diagnósticos previos, entre ellos Libby (2009), quien menciona que *“una situación que constituye una debilidad estructural es que los procedimientos aduaneros actuales entregan una excesiva cantidad de decisiones, por muchas situaciones particulares, al administrador de la aduana, a un oficial aduanero o a un contador vista (...) [é]stas deberían*

eliminarse, porque las mismas deberían estar previstas con anterioridad por parte del departamento de análisis de riesgo o las autoridades superiores”.

Este alto grado de discrecionalidad se ve reflejado en la gran heterogeneidad con que operan las aduanas de El Salvador, siendo algunas relativamente eficientes mientras otras presentan grandes carencias en su capacidad para proveer servicios que creen alto valor público.

En este sentido, contar con elevados niveles de descentralización en las aduanas, es decir, transferir poder del nivel central hacia las aduanas de frontera e internas, riñe con los objetivos misionales de la aduana y demuestra claramente una enorme falta de gobernabilidad y una muy pobre unidad de criterio jurídico, ante lo cual el usuario aduanero queda sometido a la discrecionalidad, y en ocasiones arbitrariedad, del funcionario aduanero respectivo. Ello impacta negativamente en la función de facilitar el comercio, ya que genera mayores costos de operación para importadores y exportadores y favorece la corrupción.

2.2.3 Cooperación interinstitucional

Por la naturaleza de sus objetivos misionales, y por la estructura del Gobierno de El Salvador, la DGA necesariamente debe coordinar sus políticas y estrategias con múltiples instituciones públicas, si desea que estas sean efectivas.

La Ley Orgánica de la DGA, en su art. 26, reconoce esta necesidad de coordinación al estipular que “ *[p]ara establecer actividades integrales de fiscalización, la Dirección General de Aduanas y las demás dependencias del Ministerio de Hacienda, en especial la Dirección General de Impuestos Internos, estarán facultados legalmente para intercambiar la información tributaria o aduanera que obtengan, por medio lícito, de los contribuyentes, responsables, terceros, auxiliares de la función pública aduanera, importadores, exportadores, productores y consignatarios”.*

Sin embargo, a pesar de que la misma ley de creación de la DGA permite y promueve la cooperación entre la DGA y DGII para los procesos de fiscalización de impuestos externos e internos, en la práctica la cooperación entre ambas instituciones es mínima. Tanto personal de la DGA como de la DGII señalan que cada institución maneja sus propias bases de datos y que el intercambio de información entre ambas no es el más adecuado.

La percepción general entre la mayor parte de los encuestados es que es la DGA quien obstaculiza los procesos de integración del manejo de la información y de las estrategias de fiscalización bajo el argumento que brindarle acceso a toda su base de datos de usuarios aduaneros a la DGII puede aumentar las caídas de su sistema debido a debilidades de su hardware (tema que será abordado más detalladamente en la sección 2.3 relacionada al pilar informático). No obstante, la DGA sí tiene acceso a la mayor parte de la base de datos de la DGII sobre los contribuyentes para utilizarla en sus procesos de selección de casos y fiscalización.

Por otro lado, el art. 26 de la Ley Orgánica de la DGA establece que “ *[l]as autoridades de migración, de control cuarentenario, salud, policía y todas aquellas entidades públicas o privadas que ejerzan control*

sobre el ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte del territorio aduanero, podrán ejercer sus funciones en forma coordinada con la Autoridad Aduanera, colaborando entre sí para la correcta aplicación de las diferentes disposiciones legales y administrativas. Para tales efectos, la Dirección General promoverá la creación de órganos de coordinación interinstitucional”.

Actualmente no existe en El Salvador ningún órgano o mecanismo de coordinación interinstitucional que permita mejorar gradualmente los procesos de facilitación del comercio y protección social que, como se discutió en el Capítulo I, son también funciones de las aduanas. Los intercambios de información entre las distintas instituciones relacionadas al comercio internacional son mínimos, lo cual dificulta la implementación de mejores estrategias de control del comercio internacional y la implementación de programas de operadores económicos autorizados.

Aparte del caso con la DGII presentado anteriormente, el otro ejemplo más emblemático de poca cooperación de la DGA con otra institución pública es con el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX), el cual es administrado por el BCR. El CIEX funciona como un sistema de ventanilla única cuyo objeto es centralizar, agilizar y simplificar los trámites legalmente establecidos para el registro, autorización y emisión de los documentos de las diferentes instituciones y/o dependencias del Estado involucradas en las operaciones de importación y exportación. La DGA solía ser parte del CIEX, en concordancia con la Ley de Creación del CIEX (Decreto No. 599, 2011), no obstante, bajo el argumento de que el personal de la DGA no estaba dispuesto a trabajar en el horario extendido establecido por el BCR y que los costos de traslado del personal de la DGA desde San Bartolo hasta el CIEX en San Salvador eran elevados, la DGA decidió retirarse del CIEX, afectando claramente la efectividad de este sistema. No se explica cómo un criterio de este tipo se coloca por encima de garantizar el aumento del beneficio económico y social de facilitar el comercio. La institución prefirió no incurrir en un costo relativamente pequeño en detrimento de un beneficio social relativamente amplio.

Por otro lado, sí se observa una mejor coordinación entre la DGA y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) en el control de las aduanas marítimas y aéreas. No obstante, esto se debe principalmente a que la infraestructura logística (depósitos de almacenamiento, escáneres, etc.) utilizada para estos procesos los administra la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA). De acuerdo con el estudio realizado, las aduanas de puerto y aeropuerto evidencian menos problemas debido a que CEPA no permite que la aduana incida en la operación portuaria.

Finalmente, por la naturaleza de sus operaciones, las aduanas no sólo están obligadas a coordinar con instituciones públicas nacionales, sino también con instituciones públicas de otros países, especialmente con la de los principales socios comerciales y países con lo que se comparte frontera. El art. 15 de la Ley Orgánica de la DGA establece que “[l]a Autoridad Aduanera salvadoreña podrá, a través de las denominadas Aduanas o Delegaciones de Aduana Periféricas, ejercer su legislación aduanera en el ámbito sometido a la soberanía de otro Estado Centroamericano, en virtud

de los acuerdos o convenios derivados del Derecho Comunitario Centroamericano y de los Acuerdos, Tratados, Convenios y otros instrumentos en materia de comercio”.

En esta área, se destacan los recientes procesos de integración aduanera y la creación, en territorio salvadoreño, de dos aduanas intermedias que cuentan con la presencia de personal aduanero de Guatemala como avances hacia una mejor coordinación con las aduanas de otros países centroamericanos. La aduanas se preparan para un proceso de integración e implementación de FIDUCA y el DUCA, sin embargo, el proyecto DRM ha insistido en el riesgo que genera la implementación de estos procesos de integración debido a los serios problemas estructurales de la DGA y a las fuertes debilidades de los sistemas informáticos tanto de El Salvador como de los otros dos países. El riesgo que se corre es el colapso de las operaciones de comercio exterior intrarregionales. La integración aduanera es clave para dinamizar el comercio en la región, pero no será posible si no se resuelven antes los problemas prevalecientes y no se consolidan sistemas informáticos aduaneros integrados.

En este escenario queda claro que existe todavía un amplio rango de actividades en las que se pueden fortalecer la cooperación, ya que, por el momento, los países centroamericanos se comparten poca información para los procesos de fiscalización, control aduanero y establecimiento de programas de operadores económicos autorizados, entre otras actividades que pueden fortalecerse.

2.2.4 Interacción con el sector privado

Una adecuada interacción de la autoridad aduanera con el sector privado, principal usuario de los servicios de las aduanas, puede otorgar legitimidad a las reformas que la autoridad aduanera desea implementar, lo cual puede agilizar los procesos de reforma y aumentar su efectividad una vez sea implementada, debido a un mejor cumplimiento de la misma por parte de los usuarios aduaneros, asimismo, el establecimiento de buenos canales de comunicación entre ambas partes puede servirle a la autoridad aduanera como una fuente constante de retroalimentación acerca de los servicios que provee.

La Ley Orgánica de la DGA reconoce esta necesidad de interacción constante con el sector privado. El Art. 36 de esta ley menciona que “[e]l Servicio de Aduanas reconoce como parte importante del Sistema Aduanero y de Comercio Exterior, a las entidades de tipo Intergremial e Interinstitucional, organizadas con el objetivo de brindar apoyo a las Aduanas, a las cuales en consecuencia se les reconoce su carácter de interlocutor permanente, debiendo la Administración Tributaria Aduanera, favorecer la constante interrelación con ellas, promover reuniones de trabajo conjuntas y mantener una comunicación frecuente a través de los canales oficiales respectivos”.

En El Salvador, el sector industrial, agrícola, agroindustrial, textil, comercio, servicios, exportador, importador y distribuidor, se encuentran agremiados a la Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio (CIFACIL). Sin embargo, en entrevistas sostenidas con miembros de CIFACIL fue evidente su descontento sobre la falta de cooperación por parte de la DGA para

resolver los problemas del sistema aduanero y por la ausencia de un diálogo continuo y transparente.

En las visitas de campo fue posible observar que parte del problema proviene de los problemas estructurales de la DGA, la inexistencia de un centro integrado de atención al usuario aduanero y la prevalencia de una pobre tecnología informática que afecta la provisión de servicios aduaneros en línea, imposibilitando una interacción adecuada entre la autoridad aduanera y el sector privado.

Es así como la percepción de estos actores hacia los servicios provistos por la DGA se vuelve negativa, pues consideran que no se facilita las operaciones de comercio exterior y mucho menos se tiene la disposición de cambiar.

2.2.5 Tutela del bien jurídico

La tutela del bien jurídico, entendida como la salvaguarda de aquellos valores sociales que, por su importancia, merecen la protección del derecho en un Estado social, es uno de los elementos que delinear la gobernabilidad de una institución cuyas competencias radican precisamente en proteger parte de los ingresos con los que cuenta la hacienda pública para que el Estado cumpla con los mandatos constitucionales en materia de derechos de primera, segunda y tercera generación.

Este es el caso de la aduana como institución encargada de velar por la seguridad del recaudo de tributos provenientes del sector externo. Se considera un bien jurídico a estos tributos porque – siguiendo la fórmula de Bramont (1992) - derivan de un “conjunto de reglas económicas que configuran un determinado orden económico del Estado, que resulta fundamental para la satisfacción de las necesidades de todos los miembros del sistema”. En efecto, el ingreso impositivo mediante el control aduanero se constituye como un medio para la satisfacción de las necesidades de la colectividad (ya sea por su importancia macroeconómica o social) y, por lo tanto, se vuelve objeto de protección a través un marco constitucional en un Estado democrático y social de derecho.

A partir de lo anterior, la buena gobernanza de las aduanas para la tutela del bien jurídico se sustenta en el control aduanero que involucra tres funciones que le son consustanciales: a) la función de recaudo de tributos y aranceles; b) la función de restricción o prohibición sobre las mercancías que circulan en fronteras; y c) el control del tránsito de mercancías. Se verá que, en esta clasificación de funciones, la c) funge como cohesionadora de las dos primeras, involucrando todos los procesos de comprobación, inspección, fiscalización e intervención que se realizan en las aduanas para el cumplimiento de a) y b) antes mencionadas.

a) *Recaudo de tributos y aranceles*

La primera función consiste en la percepción o cobro de tributos y aranceles a las actividades del comercio exterior de cualquier índole, sean estas importaciones, exportaciones o tránsitos de un área económica a otra. Desde el punto de vista de la gobernanza, el Estado toma parte de

estas imposiciones para dos finalidades: por una parte, atender a las necesidades públicas a través de ingresos tributarios; y por otra, implementar una política comercial determinada que permita proteger la industria o economía local.

Se ha visto en el Capítulo I que entre 2010-2018 el comportamiento de la recaudación nominal del IVA importación y de los DAI podría apuntar a problemas de evasión y elusión fiscal porque, aunque comparten la misma base imponible, su tendencia ha sido diferenciada. La primera muestra una tendencia hacia la baja (retrocediendo en 2017 al recaudo observado en 2011), mientras que la segunda, aunque con ligeros incrementos, ha aumentado sucesivamente en todos los años.

Un cálculo preliminar de los niveles de incumplimiento del IVA importación permite delinear que, aunque aún de manera exploratoria, prevalecen las violaciones al régimen aduanero, las cuales ponen en riesgo la captación de ingresos públicos (ver Tabla 16). Si bien entre 2013 y 2016 el IVA importación potencial y el IVA importación efectivo disminuyeron —viéndose influenciados por el comercio exterior—, la tasa de incumplimiento del IVA importación aumentó en estos años. En 2016, se estima que la autoridad aduanera dejó de percibir US\$267.34 millones, equivalentes al 21.5% del recaudo de IVA importación potencial.

Tabla 16. Estimación del incumplimiento tributario de IVA importación, 2013-2016 (Millones de US\$)

Año	IVA Potencial ¹³	IVA Efectivo	Incumplimiento	Tasa de Incumplimiento
2013	\$1,372.90	\$1,108.40	\$264.50	19.3%
2014	\$1,346.20	\$1,104.20	\$242.00	18.0%
2015	\$1,313.86	\$1,073.10	\$240.76	18.3%
2016	\$1,243.84	\$976.50	\$267.34	21.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCR y Marco Fiscal de Mediano Plazo (varios años).

Estos cálculos preliminares solo permiten realizar una aproximación general al problema del incumplimiento tributario en las aduanas y es necesario profundizar en el mismo a partir de análisis cuantitativos que estimen las pérdidas tributarias que se generan a causa del comercio ilícito, pero también a partir de la identificación de las causas estructurales relacionadas a la gobernanza que están detrás de estas pérdidas. Estudios previos —como Euromonitor internacional (2015), que cuantificó que hasta un 23.5% del alcohol en el mercado salvadoreño ingreso por contrabando— apuntan a que las pérdidas sociales derivadas de estas prácticas no

¹³ El IVA potencial no es más que el IVA teórico esperado (calculado sobre la base de las importaciones de mercancías del Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, multiplicadas por la tasa del impuesto) menos el gasto tributario dirigido a las importaciones (exenciones en la importación de bienes).

son menores. Sin embargo, esto sigue siendo un desafío debido a la escasa información disponible y a la falta de voluntad política para ejecutar estudios sobre el tema.

b) *Prohibición o restricción de mercancías*

Como parte de la tutela del bien jurídico, las aduanas no solo cumplen la función de proteger el recaudo de tributos para la hacienda pública, sino también de velar porque en el tránsito de mercancías no ingresen productos que puedan dañar los derechos colectivos del Estado. Para ello, las aduanas ejecutan diferentes condicionamientos y restricciones de carácter técnico y administrativo, como las medidas sanitarias y fitosanitarias o los llamados Obstáculos Técnicos al Comercio (ver apartado 1.2.3, Protección social).

En términos generales, la función de prohibir o restringir la circulación de determinadas mercancías tiene como objetivos: 1) proteger la seguridad y salud de las personas; 2) proteger la salud y vida de los animales y vegetales; 3) proteger el medio ambiente; y 4) prevenir prácticas que induzcan a errores a los consumidores. Se entiende así que, en un sentido amplio, mediante esta función las aduanas contribuyen a la tutela del bien jurídico pues estos objetivos no están orientados sino al resguardo de la integridad de la persona, el ambiente e, incluso, al patrimonio nacional.

Para el caso concreto de todas aquellas medidas relacionadas a la prohibición o restricción de circulación de mercancías, la aduana es una dependencia ejecutora de lo que la rama legislativa o el mismo ejecutivo dicte, volviéndose así indispensable la creación de mecanismos de “cooperación interinstitucional” que articulen estas funciones, actualmente inexistentes como ya se ha señalado en el apartado 2.2.3 de este capítulo. La ausencia de estos mecanismos también es una señal de una deficiente gobernanza desde la perspectiva de la tutela del bien jurídico.

Adicionalmente, las aplicación de funciones de control posterior por medio de la fiscalización aduanera son claves en el control de mercancías prohibidas o restringidas. Debido a que no existe una adecuada fiscalización, este deber legal no se cumple al tenor de la Ley.

c) *Control del tránsito de mercancías*

El núcleo de la tutela del bien jurídico recae en el conjunto de medidas aplicadas por la Administración Aduanera para asegurar el cumplimiento de la legislación y reglamentos que la gobiernan. En este sentido, el control del tránsito de mercancías involucra tanto los procesos que debe realizar la aduana para el recaudo de tributos y aranceles, como para cumplir con los mandatos de prohibición y restricción al tránsito de mercaderías.

Así, uno de los componentes más importantes de la función de control es la fiscalización. Esta se define como “la actividad administrativa que tiene por objeto el examen de las declaraciones y autoliquidaciones de los obligados tributarios, así como la investigación de lo que puedan haber ocultado —lo que no hayan declarado— o falseado en su declaración; actuaciones que han de

sustanciarse en el procedimiento que se abra contra el sujeto obligado a autoliquidar el impuesto” (Piza, 2014). Deficiencias en esta función afectan directamente la recaudación, la entrada y salida de mercancía ilegal, estimulan el contrabando y la piratería en el territorio nacional.

Para ejercer efectivamente su función de control, la DGA cuenta con 432 personas en la División de Operaciones, 48 personas en la División de Fiscalización y 17 en la Unidad de Gestión del Riesgo. Los resultados obtenidos por la División de Fiscalización de la DGA entre el año 2015 y agosto 2018 (ver Tabla 17), muestran que se asignaron 3,288 auditorías, de las cuales se completaron 2,692, es decir, el 81.9% del total y se logró recaudar US\$1.07 millones, menos del 1% del monto total tasado. Aunque se completan 8 de cada 10 auditorías, las auditorías asignadas han ido disminuyendo en los últimos años. Por otro lado, la División Jurídica ha reportado una recaudación efectiva por US\$13.3 millones entre el 2015 y 2017, monto que equivale al 11.6% del recaudo potencial.

El diagnóstico que se efectuó de la operatoria de la áreas de fiscalización de la DGA evidenció una pobre práctica de control aduanero en materia de investigación y lucha contra el fraude y la aplicación de métodos de selección e investigación que se alejan de las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, no se utilizan sistemas de selección y administración de casos electrónicos, existe excesiva discrecionalidad en la selección de casos de auditoría, no hay programas de lucha contra el fraude aduanero adecuados y no se posee presencia alguna en zonas aduaneras secundarias. Ante este panorama, se entiende el aumento del incumplimiento del IVA importación.

Tabla 17. Estadísticas de Fiscalización: auditorías y recaudación, 2015-18.

Estadística	2015	2016	2017*	2018	Total
Número total de auditorías asignadas	1022	995	891	380	3,288
Número de Auditorías Completadas	963	821	798	110	2,692
Número de auditorías Tasadas	50	73	99	67	289
Monto Total de las auditorías Tasadas	\$4,806,576.16	\$26,180,187.91	\$79,090,164.68	\$4,411,922.57	\$114,488,851.3
Recaudación Efectiva por Fiscalización (Monto)	\$366,111.56	\$305,789.14	\$314,013.85	\$51,816.19	\$1,037,730.74
Recaudación efectiva por División Jurídica	\$5,069,767.15	\$4,870,600.44	\$3,436,316.42	n.d	\$13,376,684.01

Fuente: DGA, División de Fiscalización.

En suma, la función de control que ejerce la DGA es fundamental para cumplir el doble propósito de recaudar tributos como de ejecutar restricciones y prohibiciones al tránsito internacional de mercancías. A partir de los resultados expuestos, se evidencia que existen importantes áreas de mejora en los ámbitos de fiscalización y en el trabajo interinstitucional, pero también se requiere

el desarrollo de diagnósticos cualitativos y cuantitativos para mejorar la toma de decisiones y fortalecer estas áreas.

Como conclusión, la DGA enfrenta desafíos para ejercer efectivamente la tutela del bien jurídico que salvaguarda y evitar así ilícitos que afectan la capacidad recaudadora del Estado y vulneran el orden social. El contrabando es la manifestación más evidente de estos ilícitos, pero a este se le acompaña la corrupción, que, aun siendo categorías distintas, suelen convivir simultáneamente, alimentándose uno de otro y perjudicando la buena gobernanza y la adecuada tutela del bien jurídico.

2.3 Pilar logístico

Como se demostró anteriormente, las aduanas de El Salvador presentan deficiencias en la provisión de servicios aduaneros, lo cual aumenta los costos del comercio internacional y genera impactos negativos sobre la competitividad de la economía (ver Capítulo I). Parte de dichas deficiencias se explica por el escaso grado de desarrollo de la logística aduanera.

Para efectos del presente estudio, logística se entiende como la red de servicios que respalda el movimiento físico de bienes, el comercio a través de las fronteras y el comercio dentro de las fronteras. Comprende una variedad de actividades más allá del transporte, incluidos el almacenamiento, el corretaje, la entrega rápida, las operaciones de la terminal y la gestión de información y datos relacionados (Banco Mundial, 2018).

En este sentido, la logística aduanera está comprendida por cuatro elementos: (i) los procesos y procedimientos establecidos por la aduana para el flujo transfronterizo de mercancías, (ii) la infraestructura física (bienes inmuebles o instalaciones) utilizada por las aduanas para dar soporte a dicho flujo, (iii) canales de acceso para los usuarios aduaneros y (iv) herramientas técnicas de gestión aduanera. Los cuatro componentes tienen una gran incidencia sobre la eficiencia del servicio aduanero y la percepción de la calidad de los servicios por parte de los usuarios.

Debido a que la mayor parte del comercio internacional en El Salvador fluye por la vía terrestre (ver Tabla 5) y a que diversas fuentes señalan a las aduanas terrestres como las más deficientes dentro del sistema aduanero, especialmente en el proceso de importación (Libby, 2009), el diagnóstico de este pilar se concentra, fundamentalmente, en el estudio de los procesos y procedimientos, infraestructura y herramientas de gestión utilizadas por las aduanas terrestres para la nacionalización de las mercancías y su posterior levante.

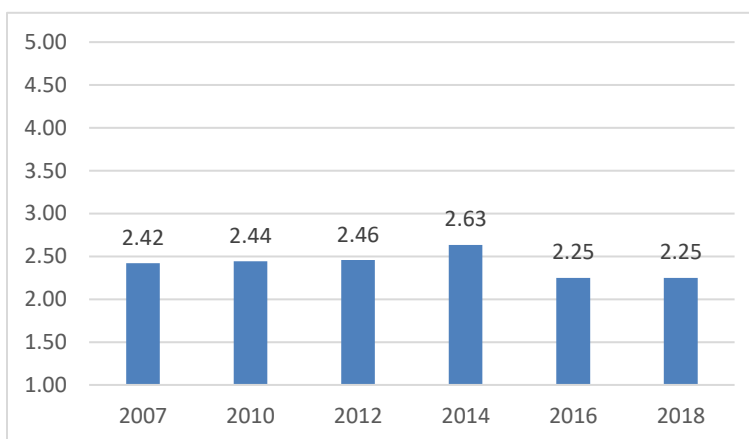
2.3.1 Calidad de la infraestructura

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio transnacional ha disminuido en El Salvador. La Gráfica 10 muestra que el índice de calidad de infraestructura vinculada al comercio disminuyó en 2016, luego de haber experimentado mejoras entre 2007 y 2014. De acuerdo con dicho índice, en 2018 la calidad de

la infraestructura utilizada para el comercio internacional se encontraba en peor estado que en 2007.

Si bien este índice del Banco Mundial incluye algunos elementos fuera del control de la DGA (como calidad de las carreteras y trenes, entre otros), las visitas de campo realizadas durante el periodo de agosto 2017 a septiembre 2018 permitieron constatar que las aduanas de frontera no tienen la capacidad ni la infraestructura adecuada para atender la demanda del número de importaciones que circulan por estas. Por ejemplo, las aduanas de frontera manejan depósitos, pero son relativamente pequeños para las necesidades de la DGA, adicionalmente, se tienen calles muy estrechas, no tienen cuartos fríos ni vehículos montacargas o puertos adecuados de descarga y las instalaciones de los puestos fronterizos tienen un área de atención muy inferior al espacio requerido para la cantidad de usuarios aduaneros que desean hacer uso de sus servicios.

Gráfica 10: Índice de calidad de la infraestructura relacionada al comercio transfronterizo de El Salvador (2007-2018)



Fuente: base de datos del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial
Nota: puntaje del índice va de 1 a 5 (máx.).

La ineficiencia de las aduanas de frontera terrestre ocasiona que el 70% de las mercancías que ingresa por vía terrestre salgan en tránsito aduanero interno hacia la Aduana de San Bartolo, en donde se realiza el proceso de nacionalización. En este sentido, es posible afirmar que las aduanas de cruce de frontera terrestre se dedican principalmente a un control de llegada o arribo de los medios de transporte con mercancías más que a realizar el proceso de nacionalización de mercancías.

Por otro lado, aunque la inadecuada infraestructura de las aduanas de frontera ocasiona que la mayoría de las mercancías ingresadas por vía terrestre sean inspeccionadas en la Aduana de San Bartolo, la realidad es que esta tampoco da abasto. Adicionalmente, debido al elevado volumen de mercaderías que requieren custodia, a la poca capacidad de almacenamiento de los depósitos de la DGA, inexistencia de control de las personas que pueden ingresar al área e inadecuada

delimitación de la zona, las zonas estériles o primarias se contaminan y confunden con las zonas secundarias, incrementado el riesgo de daño o pérdida de la mercancía, así como de actos de corrupción.

En vista de que los problemas de las aduanas de frontera no tienen una solución de corto plazo, en 2018, solo para el caso de las exportaciones, la DGA decidió crear dos aduanas intermedias, una en Santa Ana (para darle soporte a la Aduana de Anguitú) y otra en Metalío (para darle soporte a la aduana de la Hachadura).

De acuerdo con información provista por miembros del sector privado, la creación de la aduana intermedia de Santa Ana para apoyar el proceso exportador ha dado resultados importantes y ha sido efectiva para disminuir los tiempos de exportación, lo cual también fue resaltado por el Banco Mundial (2018) en su informe *Doing Business 2019* (ver Tabla 18). En cuanto a la aduana de Metalío, por ser más reciente, al momento de elaboración de este diagnóstico no se dispuso de datos suficientes para evaluar su efectividad, sin embargo, la DGA estima que cuando los transportistas llegan con toda su documentación en regla a dicha aduana, el promedio de tiempo de despacho es de 29 minutos (Pastrán, 2018).

En todo caso, a pesar de que las aduanas intermedias han demostrado ser útiles para descongestionar dos de los principales pasos de frontera, estas no deben ser consideradas como una solución final a los problemas de infraestructura. Las aduanas fronterizas y la aduana de San Bartolo requieren que su capacidad instalada aumente mediante más depósitos, zonas primarias más extensas, calles más amplias, instalación de cuartos fríos, vehículos montacargas y puertos adecuados de descargue, así como una mejora de las instalaciones que utiliza el personal aduanero para brindar los servicios.

2.3.2 Canales de acceso para los usuarios aduaneros

Una demanda frecuente del sector privado es que se necesita mejorar la calidad de la atención al usuario brindada por la DGA. En este sentido, uno de los objetivos de las visitas de campo realizadas para la elaboración del estudio fue verificar el estado de los canales de acceso de los usuarios aduaneros establecidos por la DGA.

La mejores prácticas internacionales recomiendan dividir el proceso de atención al usuario en tres fases:

- La primera fase consiste en proveer servicios de información a los usuarios aduanero con respecto a las normas relacionadas al comercio exterior. Esta se debe efectuar de forma masiva a través de centros de llamada, los cuales deben utilizar tecnología de Voz/IP, intervención de llamadas, gravada de llamadas, monitoreo de colas, etc.
- La segunda fase está constituida por un sistema electrónico de declaraciones en línea que facilite al usuario el cumplimiento de sus obligaciones formales y substanciales.

- La tercera fase está conformada por la operación de centros de atención a los usuarios con protocolos, controles y manejos de filas que utilizan estándares adecuados.

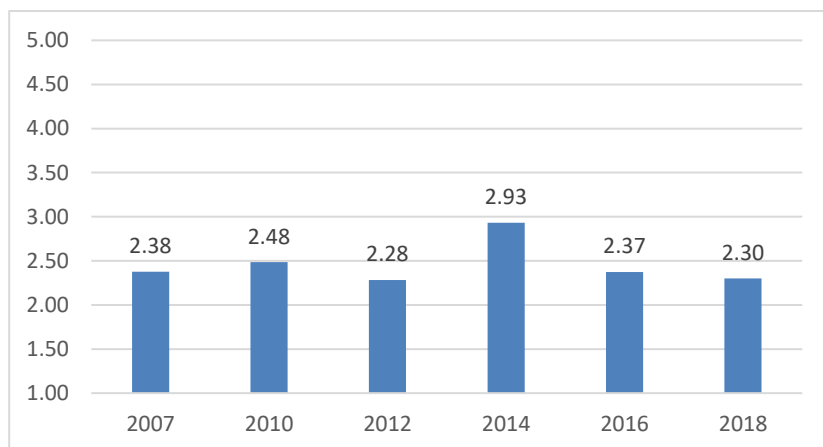
La visitas de campo permitieron constatar que, tal como mencionaron los agentes privados en las entrevistas, la DGA evidencia una falta de política de servicio al usuario apropiada que se ajuste a las necesidades del modelo económico del país, las tendencias internacionales y a las practicas deseables en esta materia. Los principales problemas detectados son:

- No existe un sistema de centro de llamadas para atender la solicitud de información de los usuarios aduaneros. Ante esto el proceso para que un usuario resuelva sus dudas frente a las obligaciones formales y substanciales es en extremo complicado y requiere de solicitudes escritas o consultas de pasillo.
- No existe un sistema de declaración en línea, lo cual hace mucho más complejo el proceso de cumplimiento de parte de los usuarios aduaneros. Aunado a esto, los procesos de selección para inspección y control quedan en la discrecionalidad de inspectores y no es gerenciado por medio de sistemas electrónicos que utilicen minería de datos para realizar un proceso expedito, transparente y justo, en materia de control.
- Los centros de atención se encuentran en peor estado, no hay sistemas de manejos de filas (en San Bartolo la gente debe registrarse con la portería de ingreso de carga para poder ingresar al centro de atención), no hay protocolos y procedimientos estándar, las condiciones físicas no son adecuadas y, aunado a esto, no se encuentran allí todas las agencias con las que los usuarios del comercio exterior deben trabajar, haciendo aún más engorrosos los trámites aduaneros.

2.3.3 Eficiencia de los procesos y procedimientos

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la eficiencia de los procesos y procedimientos aduaneros ha disminuido en El Salvador. La Gráfica 11 muestra que el índice de eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras de El Salvador sufrió una importante contracción entre 2016 y 2018, luego de haber experimentado mejoras en los años previos. De acuerdo con dicho índice, en 2018 la eficiencia de las aduanas no solamente fue menor que en 2014, año en el que alcanzo su mejor nivel, sino que incluso las aduanas mostraron ser menos eficientes que en 2007, es decir que, las aduanas de El Salvador se han vuelto menos eficientes que lo que eran hace una década.

Gráfica 11: Índice de eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras de El Salvador (2007-2018)



Fuente: base de datos del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial
 Nota: puntaje del índice va de 1 a 5 (máx.).

De igual manera, la Tabla 18 muestra que el tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para exportación pasó de 14 horas en 2014 a 38 horas en 2015. Asimismo, el tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para importación pasó de 16 horas en 2014 a 40 horas en 2015, este cambio se debe a la introducción del Servicio de Inspección No Intrusiva (SINI). Si bien el SINI buscaba hacer más eficientes los procesos de nacionalización de mercancías mediante la sustitución de las inspecciones físicas por inspecciones no intrusivas, en la práctica la sustitución no se logró y actualmente ambos tipos de inspecciones coexisten, siendo muchas mercancías sujetas a ambos tipos de inspección, lo cual ha derivado en mayores tiempos de tramites fronterizos.

Tabla 18: Tiempos promedio de cumplimiento fronterizo para exportación e importación en El Salvador (2014-2018)

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
Tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para exportación (horas)	14	38	38	30	24
Tiempo promedio de cumplimiento fronterizo para importación (horas)	16	40	40	36	36

Fuente: Base de datos del *Doing Business* (Banco Mundial)

Por otro lado, el aumento del personal fronterizo y el establecimiento de la aduana intermedia de Anguiatú redujeron los tiempos de cumplimiento fronterizo en 2017 y 2018¹⁴, respectivamente, sin embargo, estos han sido insuficientes para lograr contrarrestar el aumento experimentado por la implementación del SINI.

Si bien la reciente introducción del SINI ha ocasionado un deterioro de la eficiencia de la provisión de servicios aduaneros, sería un error determinar que el problema de las aduanas es reciente y que se resuelve con modificar el funcionamiento de dicho sistema.

A través de las visitas de campo y de entrevistas realizadas a personal de la DGA, se identificó que la ineficiencia en los procesos aduaneros de El Salvador es mucho más estructural, estos empiezan desde el momento en que los comerciantes que desean hacer uso de los servicios aduaneros deben primero presentarse a las instalaciones de la Aduana de San Bartolo a tramitar el NIT importador (independientemente de si desean exportar o importar) otorgado por la DGA. Este proceso se identifica como innecesario ya que el NIT importador utiliza el mismo número de identificación del NIT emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que a su vez es requisito para la emisión del NIT importador por parte de la DGA.

Sin embargo, a pesar de que ambos comparten el mismo número de identificación, existe la posibilidad de que el usuario aduanero presente información distinta a ambas instituciones, en el momento de realizar el trámite para la emisión de dichos documentos. Como fue mencionado anteriormente, existe poca coordinación y cooperación entre la DGII y la DGA, a pesar de que ambas se encuentran institucionalmente dentro del Ministerio de Hacienda. Esto ocasiona que exista bajo cruce de información entre las bases de datos de una institución y la otra, complicando los procesos de fiscalización de ambas instituciones debido a la incongruencia y duplicidad de la información. En este sentido, eliminar el NIT importador y habilitar el uso del NIT emitido por la DGII para acceder a los servicios aduaneros se presenta como una gran oportunidad para hacer más eficiente los procesos de comercio internacional y de fiscalización tributaria.

Otro problema identificado es la ausencia de una ventanilla única funcional para las importaciones. El CIEX (ver sección 2.2.3) funciona adecuadamente para las exportaciones, con tiempos promedios de 9 segundos para la emisión de certificados y permisos de exportación. No obstante, los problemas de cooperación institucional entre la DGA y BCR, más la falta de un sistema integrado, han limitado su impacto sobre los procesos de importación. Los certificados y permisos otorgados por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud pueden tramitarse fácilmente en el CIEX, pero los problemas señalados anteriormente ocasionan que la DGA exija a los importadores (o a sus representantes) la presentación de los permisos originales en papel en la Aduana de San Bartolo. Esta es la principal razón por la cual el tiempo promedio de

¹⁴ Como se mencionó anteriormente, la DGA también creó una aduana intermedia en Metalío en septiembre de 2018, no obstante, el último reporte del Doing Business incluye datos de El Salvador únicamente hasta mayo 2018, por lo cual el efecto de esta nueva aduana intermedia sobre los tiempos de exportación no pudo ser capturado durante la última medición.

cumplimiento de documentación de exportación es de nueve horas, mientras que el de importación es de trece horas¹⁵.

En adición a lo anterior, uno de los principales problemas identificados durante las visitas de campo fue que no existen procedimientos homogéneos en las aduanas de El Salvador, cada una aplica procedimientos distintos para los procesos de declaración de mercancías, recepción de carga y descarga, evidenciándose una flagrante falta de criterio jurídico unificado. Esto ocasiona que en algunas aduanas el despacho de las mercancías sea relativamente expedito, mientras que en otras el proceso es lento. Lo anterior es consecuencia de la ausencia de un manual de procesos y procedimientos homogéneo de aplicación obligatoria para todas las aduanas de El Salvador, así como del elevado grado de independencia con que operan las aduanas fronterizas y la falta de control que ejerce la DGA sobre estas, tal como se evidenció en el apartado 2.2 relacionado al pilar de gobernanza.

Por otro lado, los pagos de los tributos aduaneros de importación de las mercancías que surten el proceso de nacionalización en las aduanas de paso de frontera terrestre, en muchos casos, lo hacen en efectivo en las colectorías, lo cual genera ineficiencias, puede favorecer la corrupción y dificulta los procesos de fiscalización. De acuerdo con información proporcionada por DGA, se estima que aproximadamente el 70% de los pagos de las importaciones es a través de canal electrónico, mientras que el 30% por ventanilla.

En cuanto a la declaración aduanera de importación¹⁶, esta se puede presentar en tres momentos ante la DGA: (i) antes de la llegada de las mercancías al país (declaración anticipada); (ii) durante la permanencia al lugar de arribo; (iii) mientras permanece en un depósito temporal.

En las visitas de campo se pudo constatar que la tasa de declaraciones anticipadas es muy baja, en especial en el despacho de la carga terrestre, todo esto debido a la inobservancia de la ley de parte de los y transportistas y a la no aplicación de esta por parte de la autoridad aduanera. Adicionalmente, la DGA estima que únicamente el 40% de los usuarios tienen todos los documentos completos al momento de arribo, lo cual implica que el importador debe recolectar todos los documentos necesarios para realizar el paso de carga mientras toda su mercadería se encuentra estacionada en las instalaciones de la DGA o, cuando estas no dan abasto, en la vía vehicular, obstruyendo al resto de transportistas.

Esta situación evidencia serias fallas operativas, legales y de política. La práctica internacional en materia aduanera establece que 24 horas antes de que un medio de transporte arribe a una jurisdicción aduanera, el transportista debe “manifestar” la carga a la autoridad aduanera de dicha jurisdicción, esta manifestación implica el envío electrónico de todos los documentos de viaje

¹⁵ Los tiempos promedios de cumplimiento de documentación de exportación e importación fueron tomados de la base de datos del Doing Business del Banco Mundial.

¹⁶ Declaración aduanera de importación es el que certifica que una mercancía de origen y procedencia extranjera se encuentra de manera legal en el país y da cuenta del pago de los tributos aduaneros (gravamen e IVA), siempre y cuando la declaración tenga levante otorgado por la DGA.

(conocimiento de embarque, guías, listas de empaques, facturas, etc.), ante lo cual la autoridad aduanera revisa previamente la información para poder establecer perfiles de riesgo por un lado y facilitar el proceso de ingreso y nacionalización de mercancías por el otro. Cuando el medio de transporte arriba al territorio aduanero presenta los documentos de viaje a la autoridad aduanera y se autoriza su ingreso al territorio aduanero en las condiciones establecidas en el respectivo régimen.

En el caso salvadoreño, la normativa establece la obligatoriedad de que la carga que arriba por medio marítimo sea manifestada electrónicamente 24 horas antes de la llegada del medio de transporte, la que lo hace por medio aéreo debe manifestarse 12 horas antes y la terrestre debe ser manifestada antes de que el medio de transporte arribe (no se especifican horas previas) en caso excepcional se puede manifestar al arribo de este. Es importante aclarar que la Ley no establece la posibilidad de que se manifieste la mercancía de forma manual, solo puede ser electrónica.

En este marco, la carga aérea y marítima no evidencian problemas en el proceso de arribo, descargue y depósito de mercancías (debido en gran parte al control de CEPA). En el caso de la carga que arriba por medios terrestres, mediante decisión administrativa de la aduana y contraviniendo la ley, la aduana le concede 48 horas al medio de transporte para que aporte los documentos de viaje de forma manual. Toda esta situación genera que los medio de transporte lleguen sin documentos a la frontera y se queden días esperando que se les envíen los documentos, ocasionando la formación de largas filas de camiones que llegan a ser de varios kilómetros. Debe tomarse en cuenta que el 60% de medios de transporte que llegan por vía terrestre llega a la frontera sin los documentos de viaje completos. Es necesario que el medio de transporte que llega a la frontera manifieste la carga antes del arribo electrónicamente o, en caso excepcional, al momento del arribo por medio electrónico, de lo contrario debería ser regresado al país de origen habida cuenta del incumplimiento.

A pesar de que la mejor práctica internacional es establecer la declaración anticipada como obligatoria (únicamente permitiendo las otras dos modalidades en caso de emergencia o contratiempo), bajo este escenario, sin que la DGA resuelva los problemas estructurales que la aquejan, es inviable poder universalizar esta modalidad.

Por otro lado, como fue mencionado anteriormente, la inadecuada infraestructura de las aduanas de frontera obliga a desviar una gran parte de las mercancías por tránsito interno hacia la Aduana de San Bartolo. El Instructivo para el Control de las Rutas y Plazos en las Operaciones de Tránsito Aduanero permite un tránsito de hasta 18 horas al transportista desde la aduana de frontera a San Bartolo, de acuerdo con estimaciones de la DGA, por lo general toman 10 horas. Un grave problema logístico en esta fase es que, si bien las aduanas de frontera están abiertas las 24 horas del día, todos los días de la semana, la Aduana de San Bartolo únicamente trabaja de lunes a viernes durante 8 horas al día, lo cual causa grandes retrasos y aumento de los costos y tiempos promedios de comercio transfronterizo.

En el siguiente paso, una vez el agente aduanero o su apoderado especial han presentado la declaración, el oficial aduanero revisa físicamente que la declaración de mercancías y documentos adjuntos se presenten completos y en forma, luego verifica en el Sistema SIDUNEA++ que los documentos físicos coincidan con los transmitidos electrónicamente, duplicando el procedimiento de verificación. Esta doble verificación se identifica como innecesaria y, por tanto, ineficiente, siendo que el proceso de verificación únicamente debería hacerse en el sistema.

Por otro lado, una vez el oficial aduanero ha verificado que la documentación física y electrónica son idénticas y que toda la documentación está completa, se procede a solicitar, a través del Sistema SIDUNEA++, la selectividad¹⁷. Si la declaración es marcada de color verde, se considera levante automático (sin ningún tipo de inspección) y la mercancía queda a libre disposición del importador. Si la declaración es marcada de color amarillo, significa que la inspección será documental, lo que requiere que el contador vista revise la declaración de importación contra los documentos soporte anexos a la declaración. Si la declaración es marcada de color rojo por el sistema y la aduana donde se está llevando a cabo el proceso cuenta con escáneres, se hacen los tres tipos de inspecciones, documental, física y no intrusiva. Si la aduana NO cuenta con escáneres de rayos x, habrá lugar a inspección física y documental de la mercancía por parte de un contador vista¹⁸. De acuerdo con comentarios de oficiales aduaneros adquiridos en visitas de campo, los contadores vista pueden demorar hasta tres días para realizar el aforo (la mercadería debe permanecer en los depósitos de la DGA mientras se surte el proceso de inspección física).

Si en la inspección física el contador vista, haciendo uso de sus propios criterios y conocimientos aduaneros, detecta irregularidades que den lugar a una multa o sanción, el **contador vista procede a notificar personalmente** al importador, mediante una hoja de discrepancia, a la espera de que este pague. La multa o sanción también es establecida de acuerdo con el criterio del contador vista.

Si en la inspección documental hay alguna inconformidad frente a los documentos **el contador vista suspende la revisión y notifica personalmente** al importador sobre esa situación para que corrija la declaración¹⁹.

¹⁷ La selectividad la realiza el sistema de acuerdo con perfiles considerados de riesgo, por ejemplo: clase de mercancías, tipo de importador, origen, procedencia y destino de la mercancía. Este procedimiento también se identifica con fallas debido a que la selectividad se realiza hasta que los documentos han sido revisados, si el agente aduanero es seleccionado amarillo o rojo, la declaración y sus adjuntos deben volver a revisarse. Por otro lado, la mejor practica es que el sistema realice la selectividad automáticamente una vez reciba la declaración de manera anticipada.

¹⁸ Si bien la normativa aprobada por DGA señala que en las aduanas en donde existe escáner, y la selectividad ha sido rojo, únicamente debe llevarse a cabo la inspección no intrusiva, las visitas de campo permitieron detectar que en la práctica estas aduanas siguen realizando las inspecciones físicas y documentales. De acuerdo con comentarios de funcionarios aduaneros entrevistados, para el caso de importaciones ellos revisan toda la documentación debido a que sienten inseguridad en su accionar hacia posteriores revisiones por parte de la Corte de Cuentas.

¹⁹ Las mejores prácticas señalan que se debe disminuir al máximo la interacción en persona entre el personal aduanero y los usuarios aduaneros, ya que esto disminuye la probabilidad de que se comenten actos de corrupción, en este sentido, se recomienda que toda corrección que se acepte sea realizada mediante el sistema informático una vez transmitida la declaración y emitida la selectividad.

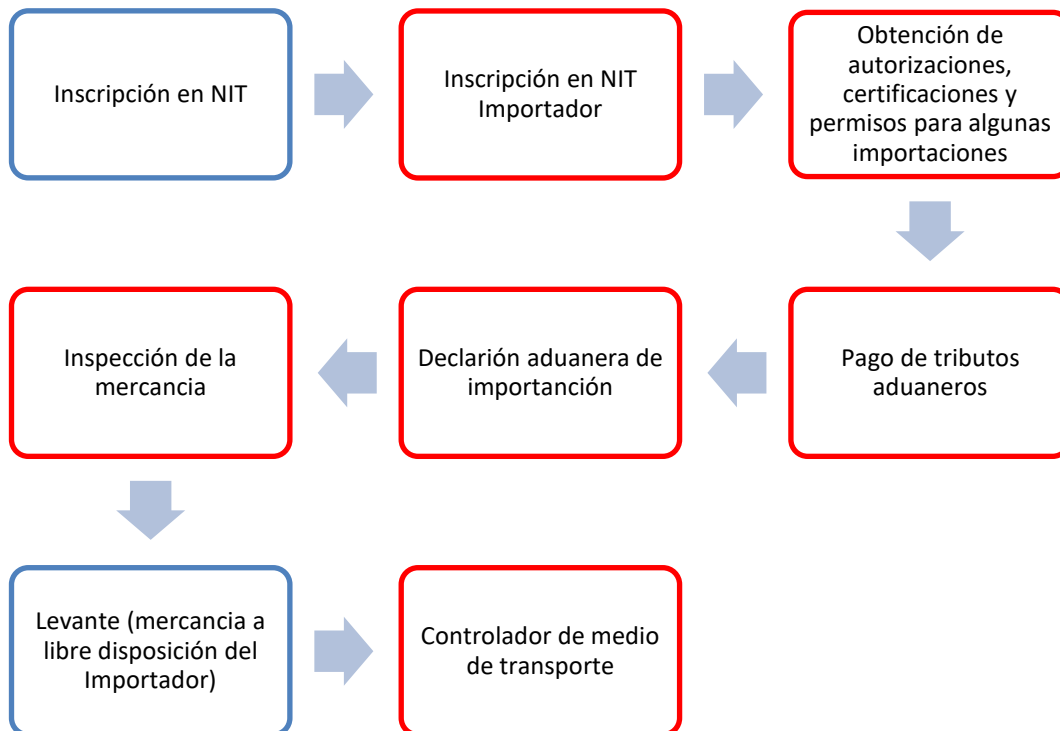
El importador tiene hasta 15 días hábiles para responder la imputación que hace el contador vista en la hoja de discrepancia. Mientras el importador no presente el comprobante de pago (o la declaración corregida), se suspende el proceso, y la mercancía continua sin levante. No obstante, la mercadería sigue en custodia de la DGA, a no ser que constituya una póliza de una compañía de seguros o garantía bancaria. Si el importador o su agente aduanero presenta escrito de objeción a la hoja de discrepancia (o comprobante de pago de la sanción de multa o la declaración aduanera de importación corregida) es el mismo contador vista que inicio el proceso quien decide si habrá resolución sanción u otorgamiento de levante de la mercancía.

En relación con lo antes descrito, es importante señalar que existan facultades podrian llegar a ser arbitrarias y podrian vulnerar el debido proceso. En la práctica internacional, lo que debería hacer el inspector (contador vista) es el recopilar el mayor acerbo probatorio y enviarlo a la Unidad de Fiscalización para que se adelante una investigación administrativa que respete el debido proceso y los derechos constitucionales y legales que le asisten al importador, concediendo el levantamiento de la mercancía. Si hay fundamentos de hecho y de derecho que evidencien un riesgo inminente de vulneración del bien jurídico tutelado por la aduana, el contador vista debería documentarlo debidamente (siendo responsable administrativa, civil y penalmente por cualquier arbitrariedad o violación) solicitando una póliza de garantía de los derechos y debería enviar a la Unidad de Fiscalización el caso para que se adelante la debida investigación, concediendo el levante de la mercancía una vez se presente la garantía.

De acuerdo con información provista por la DGA, aproximadamente el 60% de las inspecciones que realizan los contadores vistas son físicas, lo cual aumenta el tiempo y los costos de nacionalización, tanto para la DGA como para el importador. Además, las inspecciones físicas son de mayor riesgo porque implica la apertura de las mercancías (que pueden ser objeto de daño o averías).

Cuando las mercancías se encuentran a disposición de la DGA, porque están en proceso de nacionalización, y no se termina el procedimiento para la obtención del levante, dichas mercancías podrían quedar en abandono a favor del Estado, es decir, el propietario o importador pierde la custodia de esta. El abandono se configura transcurridos 20 días calendario desde la presentación de la declaración aduanera de importación. Sin embargo, existen muchos casos en los que transcurridos los 20 días no se ha iniciado el proceso de declaratoria de abandono, dándose la situación de muchas mercancías declaradas en abandono, sin que la DGA proceda a disponer de ellas (destrucción, subasta pública o asignación). La declaratoria de abandono no exime al importador de sus responsabilidades por la introducción de la mercancía al territorio nacional.

Ilustración 4: Macroproceso de importación de mercadería por vía terrestre en El Salvador



Fuente: elaboración propia

Nota: se enmarcan en rojo aquellos procedimientos que se identificaron con serias deficiencias y/o alejados de las mejores prácticas.

Finalmente, la Ilustración 4 muestra el macroproceso de importación definitiva, incluyendo la inscripción del importador. Como conclusión, puede decirse que la ineficiencia de los procesos de comercio internacional por la vía terrestres se deriva de los problemas de infraestructura aduanera, inobservancia de la Ley por parte de los transportistas, de la legislación y, en buena medida, de los problemas de gobernanza de la DGA, los cuales se traducen en que el administrador de la aduana, el oficial aduanero o un contador vista tengan un gran poder de decisión sobre un excesiva cantidad de situaciones particulares.

2.3.4 Herramientas de gestión aduanera

Además de la infraestructura y los procesos y procedimientos aduaneros, las herramientas de gestión son también un elemento importante entre los determinantes de la eficiencia y calidad de los servicios aduaneros.

Las herramientas de gestión aduanera son aquellas diseñadas para que las autoridades aduaneras puedan dar soporte y promover el desarrollo de la cadena de suministro de una economía. En el caso de las aduanas de El Salvador, se identifica la existencia de (por lo menos) cinco momentos

claves en los que las herramientas de gestión existentes no responden a las necesidades actuales del sistema aduanero, estos son: entrega de información y resolución de consultas sobre trámites aduaneros por parte de los usuarios; provisión de documentación requerida para importar/exportar; recepción de la declaración de mercancía e inspección de la mercancía y control posterior.

a) *Herramientas utilizadas para proveer información y atender consultas*

La principal herramienta de la DGA utilizada para proveer información es en su portal dentro de la página web del Ministerio de Hacienda, el cual alberga información general sobre trámites, avisos importantes, aranceles y marco legal aduanero. La información presentado en el portal es demasiado general para responder todas las dudas de los usuarios aduaneros, razón por la cual la DGA, a través de la UAU ubicada en la Aduana de San Bartolo, hace recepción de consultas, quejas y peticiones presentadas de manera escrita o por teléfono, las cuales son redireccionadas hacia la División Jurídica, quien es la encargada de resolverlas.

No obstante, las visitas de campo realizadas permitieron constatar que ni la UAU ni la División Jurídica tienen un sistema de seguimiento de las consultas, quejas o peticiones recibidas, por lo cual, no poseen información para verificar la conclusión del caso, tiempos promedios de resolución, satisfacción del usuario u otra información relevante que les permita mejorar el servicio. Además, se deben considerar los problemas de infraestructura y ubicación de la UAU señalados con anterioridad, lo cual la convierten en un servicio poco accesible al usuario.

b) *Herramientas utilizadas para proveer documentación requerida para importar y exportar*

El Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es la principal herramienta utilizada para proveer documentación requerida para realizar comercio internacional. Este es el sistema electrónico utilizado por el BCR para interconectar a los exportadores e importadores con las instituciones del Estado vinculadas al comercio exterior y el CIEX. El sistema es una aplicación web, por lo cual puede ser fácilmente accesado desde cualquier parte del mundo. Como se ha mencionado anteriormente, el sistema es relativamente eficiente, sin embargo, los problemas de coordinación entre DGA y el BCR reducen su potencial como sistema facilitador del comercio, sobre todo para facilitar los procesos de importación.

En el caso de DGA, si un usuario desea tramitar la documentación requerida para realizar comercio exterior debe presentarse físicamente a la Aduana de San Bartolo. Comentarios formulados por parte de representantes del sector privado, y posteriores visitas de campo, permitieron verificar que este proceso es largo e ineficiente, debido a que incluye la presentación física de múltiples documentos, no hay mecanismos de manejo de colas o tiempos de espera y las instalaciones adolecen de las carencias de infraestructura que han sido mencionadas anteriormente.

c) *Herramientas utilizadas para recepción de declaración de mercancía y recepción del medio de transporte*

A pesar de que existe la posibilidad de remitir la declaración de manera anticipada a través del SIDUNEA++, entre las mercaderías que son transportadas por medio terrestre, la forma más común de declaración es la física al momento de arribo. Esto es un proceso mayoritariamente manual, ineficiente y plagado de discrecionalidades de parte de los funcionarios de aduana.

Por el contrario, las mercaderías que son transportadas por vía aérea o marítima son declaradas en su mayoría de manera anticipada a través de un sistema electrónico, debido principalmente a que existe un mayor control por parte de CEPA y por parte de los países de origen.

d) *Herramientas utilizadas para inspección de la mercancía*

Las implementación de un sistema de inspecciones no intrusivas (SINI) es frecuentemente señalado en la literatura aduanera especializada como una de las mejores prácticas de gestión aduanera en tanto que tiene el potencial de aumentar la eficiencia de los procesos aduaneros y disminuir la corrupción en las aduanas. No obstante, como se ha evidenciado a lo largo del diagnóstico, la implementación de un SINI en El Salvador ha ocasionado una grave caída de la eficiencia de las aduanas, lo cual se ve reflejado en un aumento del tiempo promedio de despacho aduanero, tanto para exportación como para importación. En este sentido, se vuelve relevante explorar las causas de este efecto contrario al esperado.

En el caso de El Salvador, los escáneres utilizados por las DGA para realizar las inspecciones no intrusivas son propiedad de una empresa privada, quien también es la responsable de su administración. Cuando un contenedor pasa por los escáneres de rayos x, las imágenes viajan hasta el puesto de la empresa privada localizado dentro de la aduana, quien luego remite las imágenes a la aduana de San Bartolo para que realice su lectura y dictamine si existe algún riesgo o no en la mercancía. La resolución es informada, posteriormente al oficial aduanero ubicado en la aduana en donde se está llevando a cabo el proceso de importación o exportación. Independientemente de en qué aduana se esté llevando a cabo el proceso, las imágenes se envían a San Bartolo porque es la única aduana que cuenta con técnicos de inspecciones no intrusivas, las aduanas de frontera no cuentan con dichos especialistas.

Estos procedimientos ocasionan falta de rapidez en la notificación del resultado de la inspección al usuario. No obstante, el principal problema es que la empresa privada que administra los escáneres, al igual que la aduana de San Bartolo, únicamente trabajan en horarios de oficina, los cuales no se ajustan a las necesidades de los usuarios y de una economía insertada en un mundo globalizado. Si un transportista que es seleccionado para inspección no intrusiva no llega en horarios de trabajo de la empresa privada o de la aduana San Bartolo debe esperar hasta que ellos se encuentren en sus puestos de trabajo para realizarse la inspección.

Finalmente, otra fuente de descontento de los usuarios con el SINI es que, independientemente de si reciben el servicio de inspección intrusiva o no, todos los usuarios aduaneros deben pagar la tasa por uso del servicio, la cual asciende a US\$18 por declaración de mercancía.

Como se observa, es la forma en la que el SINI ha sido implementado en El Salvador la que ha ocasionado ineficiencias en los procesos de importación y exportación, contrario al efecto teórico esperado.

e) *Herramientas utilizadas para el control posterior*

Las aduanas modernas, en línea con su objetivo de mejorar la facilitación del comercio, focalizan sus acciones de fiscalización en el control posterior. No obstante, debido a que la DGA no posee un proceso de fiscalización que se adecue a la Ley y a las mejores prácticas, no cuenta con sistemas de selección de casos y de gestión de riesgo robustos ni realizan cruces de información con bases de datos de instituciones externas que, haciendo uso de minería de datos, le permitan identificar fácilmente posibles evasores o usuarios riesgosos, la mayor parte del control la debe ejercer durante el despacho de la mercancía. Esta práctica coadyuva a que la DGA tenga incentivos para realizar múltiples inspecciones sobre la misma mercadería, asimismo, la inexistencia de tales herramientas ocasiona que la DGA otorgue un excesivo poder de decisión a los contadores vista y oficiales aduaneros sobre el nivel de riesgo de la mercadería que ingresa.

A través de entrevistas con funcionarios de la División de Fiscalización, se identificó además que dicha unidad no cuenta con un sistema que les permita realizar procesos masivos de fiscalización, lo cual implica que la DGA no puede utilizar mecanismos automatizados de divulgación y notificación a un amplio número de contribuyentes con impuestos exigibles y adeudados (vía correo electrónico, correo postal y/o teléfono), a diferencia de DGII, quien sí realiza procesos masivos de fiscalización.

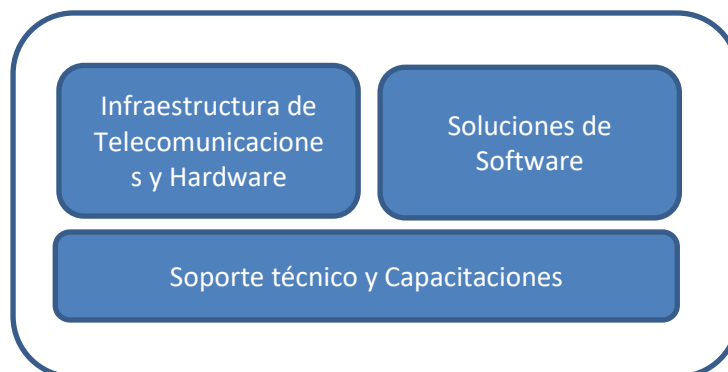
2.4 Pilar informático

La globalización del comercio y el internet han provisto importancia al uso de las plataformas informáticas y tecnologías como herramientas indispensables para mejorar la eficiencia y controlar los procesos de empresas e instituciones tanto privadas como públicas.

En el ámbito de las aduanas, los sistemas integrados de gestión (SIG) están diseñados para respaldar los procesos de importación y exportación, acelerar las transacciones y reducir los costos involucrados en el comercio internacional. Si son implementados correctamente, los sistemas integrados de gestión aduanera mejoran el cumplimiento de los requisitos legales que rigen el comercio internacional y facilitan diversas actividades, como: (i) tramitación aduanera, (ii) tránsito y presentación, (iii) clasificación y (iv) comunicación electrónica e impresión de documentos (SGS, s.f).

Debido a la importancia que tienen los SIG para el manejo eficiente de las aduanas, como parte de los ejes fundamentales del presente diagnóstico se incluyó una revisión global de los procesos de la DGA y de los sistemas informáticos utilizados actualmente, con el fin de identificar la existencia, o no, de brechas entre las necesidades operativas y sus soluciones informáticas.

Ilustración 5: Componentes del Pilar Informático



Fuente: elaboración propia

Los componentes evaluados del pilar informático fueron: (i) Infraestructura de telecomunicación y hardware (ii) soluciones de software y (iii) elementos y protocolos de soporte y capacitación técnica a los usuarios finales de los programas informáticos.

La información utilizada para la elaboración del diagnóstico fue recolectada en visitas de campo realizadas entre agosto y septiembre de 2018 y entrevistas a personal técnico y directivos de la DGA.

2.4.1 Infraestructura de telecomunicaciones y hardware

En función de las revisiones ejecutadas a la plataforma de telecomunicaciones de la DGA, que es la columna vertebral en el intercambio de datos de toda arquitectura tecnológica, y a la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a distintos usuarios de los sistemas, se verificó que existen caídas recurrentes en los enlaces internos de datos, lo cual provoca inaccesibilidad a los sistemas informáticos de aduanas con altas repercusiones tanto en tiempo como en costo para los procesos aduaneros.

Las razones de estas caídas de los enlaces internos son, en la mayoría de los casos, sobrecargas de envío de datos a los equipos *routers* centrales, los cuales ejercen comportamientos anómalos en los balanceadores al momento de recibir sobrecarga de datos. Es por eso que debe verificarse de forma exhaustiva la causa de dicho incremento de remisión de paquetes de datos, ya que, a partir de las evidencias obtenidas, parece deberse a un comportamiento esperados en virus informáticos o algún equivalente. A su vez debe dotarse de mayores recursos los *routers* centrales, contar con un soporte técnico adecuado sobre dichos equipos por parte de los proveedores

especializados en dicha materia y mejorar tanto la configuración de los equipos centrales para evitar las caídas en los enlaces, así como el monitoreo permanente para tomar acciones proactivas ante el incremento de actividades desbordantes.

De igual forma, al momento de validar la plataforma de hardware en la cual residen los sistemas informáticos de la Dirección General de Aduanas se encontraron serias deficiencias entre las cuales se pueden mencionar:

- Falta de redundancia en equipos donde reside el software esencial para la operación aduanera, por lo que, ante alguna afectación al hardware, no existe un protocolo de continuidad de negocio probado.
- La base de datos del software SIDUNEA ++ no posee integridad referencial, lo cual es un mecanismo de seguridad de la información para administrar la consistencia en los datos almacenados. Por consiguiente, la carencia de la misma en la base de datos de la DGA constituye un alto riesgo de falta de congruencia en la información que se almacena en dicho repositorio de datos.
- Se realizaron validaciones sobre la calidad del software utilizando herramientas de verificación y reglas establecidas por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, las soluciones de software de DGA no cumplen los requisitos establecidos.
- Múltiples componentes ya no poseen soporte técnico por parte de los proveedores de hardware y software, por lo que, ante un incidente o error no es posible contar con el apoyo de especialistas en la materia para solventar el problema.

2.4.2 Soluciones de software

La información recolectada deja en evidencia que los sistemas informáticos actuales no responden a las necesidades funcionales para el desarrollo de las actividades aduaneras. A continuación, se presenta una comparación entre los estándares internacionales de gestión y prácticas aduaneras de El Salvador:

- **Manifestación electrónica de la carga:** Bajo las mejores prácticas internacionales la carga debe ser manifestada electrónicamente al menos 12 horas antes del arribo del medio de transporte, el transportista envía la documentación al sistema electrónico de la aduana en línea. Para la carga aérea y terrestre el SIDUNEA++ posee la funcionalidad de manifestación electrónica. Aunque la ley no establece la posibilidad que la manifestación se dé en físico para la carga terrestre, esto se permite; por tanto, la carga no es manifestada electrónicamente en la gran mayoría de los casos.
- **Análisis de riesgo y selección de inspección:** con la información electrónica de la carga manifestada se realiza un análisis referencial de riesgo y de minería de datos para determinar si la carga será sometida a inspección al arribo; luego, el sistema selecciona la carga que debería ser inspeccionada al arribo por medio de inspección física o no intrusiva, mientras

que la otra carga no debería ser sometida a inspección. Este modelo operativo no existe en El Salvador, las inspecciones en zonas de arribo las define discrecionalmente el contador vista o el personal de inspección de campo.

- **Tramite de nacionalización:** una vez la carga llega al depósito se inicia el proceso de desaduanamiento y nacionalización el cual se efectúa electrónicamente, incluyendo el pago de impuestos y derechos. Una vez se ha aceptado la declaración en el sistema se realiza un nuevo proceso de minería de datos y cruce de información para determinar si al levantamiento de la mercancía se someterá a inspección en el levante. En El Salvador el proceso no se da transaccionalmente en medios electrónicos, es un proceso manual de registro electrónico de datos y aplicación de matrices de riesgo, convirtiéndolo en un procedimiento engorroso, ineficiente y altamente discrecional. Adicionalmente, el administrador de aduanas puede discrecionalmente y sin debido sustento legal escoger una mercancía para inspección a pesar de que la selectividad haya sido color verde.

a) *Sidunea ++*

Para gestionar y administrar sus procesos internos, así como la provisión de servicios aduaneros, la DGA se apoya en dos tipos de tecnologías de la información. Por un lado, para administrar sus procesos misionales utiliza el software SIDUNEA++, software desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), por otro lado, la DGA cuenta con software desarrollados a la medida para poder gestionar sus procesos internos.

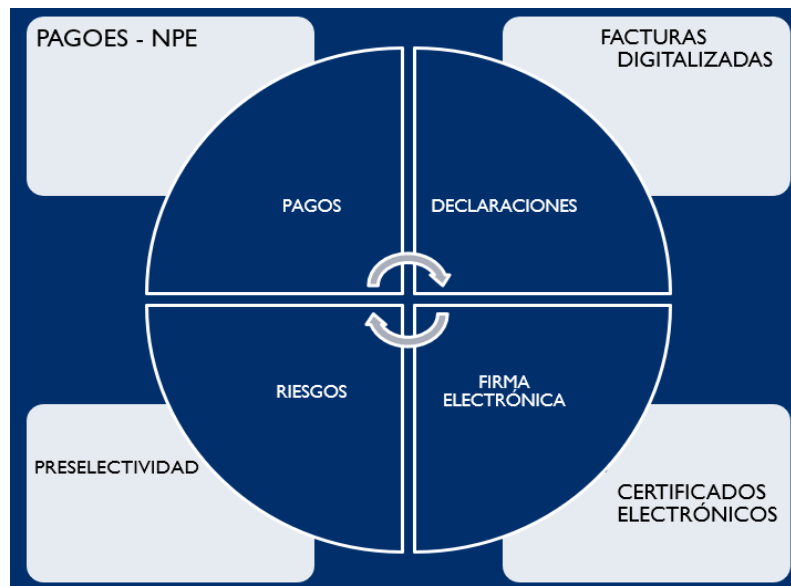
Utilizar SIDUNEA ++ representa una gran limitación para la DGA, por un lado, es una tecnología obsoleta que ya no posee soporte por parte de la UNCTAD, por lo que, ante ajustes que sean requeridos por las áreas funcionales, así como inconvenientes que se presenten en dicho software, la DGA ya no cuenta con su apoyo para solventarlo. Adicionalmente, debido a que es un software *off-the-shelf*, la DGA no puede incluir nuevos módulos adicionales para gestionar otros procesos internos no soportados por SIDUNEA++.

Esta última es la razón por la cual la DGA desarrolló otros componentes informáticos desacoplados a SIDUNEA++ a los que ha denominado software periféricos (más de 25 programas informáticos). Estos software periféricos le han permitido a la DGA dar soporte a las actividades contemplada por el SIDUNEA ++ pero ha tenido la desventaja de crear una arquitectura descentralizada con altos niveles de riesgo de afectación a la continuidad de la operación aduanera. Por esta razón la DGA decidió iniciar el proceso de migración hacia otro una versión más nueva del SIDUNEA, el SIDUNEA World. No obstante, esta versión del SIDUNEA World tampoco se encuentra libre de inconvenientes.

b) *SIDUNEA World*

Ante las dificultades expresadas anteriormente (nuevas necesidades funcionales y operativas, obsolescencia de la tecnología utilizada y falta de soporte del proveedor), la DGA se embarcó hace más de 9 años en llevar a cabo un proceso de migración a una versión más moderna del software mantenido por UNCTAD, dicho software es denominado SIDUNEA World (lanzado por UNCTAD en 2004).

Ilustración 6: Capacidades de SIDUNEA World



Fuente: elaboración propia

SIDUNEA World es un software de gestión de la operación aduanera que contiene, entre muchos otros, los módulos de Declaración de Mercancías, con enlace para administrar certificados electrónicos y autenticar a los usuarios, enlace a sistemas de preselectividad para manejar los riesgos y enlace a PAGOES para registrar las transacciones económicas con dicho modulo.

A continuación, se describen los hallazgos obtenidos sobre el análisis realizado a la implementación del software SIDUNEA World, las funcionalidades que incluye, ventajas y desventajas, así como recomendaciones a partir de lo verificado:

- Se estaría migrando a un software con más de 15 años de haber salido al mercado, lo cual genera un alto riesgo de obsolescencia y le niega a la DGA los beneficios de las nuevas tecnologías.
- Dado el prolongado tiempo que ha transcurrido en su implementación, existen elementos de SIDUNEA World que se han vuelto obsoletos.
- Limitantes al carecer de personal idóneo, más el poco empoderamiento para gestionar el proyecto, han imposibilitado la implementación del software.

- Inexistencia de plan de implementación de la plataforma SIDUNEA World debidamente socializado con los involucrados.
- Migración a una arquitectura cliente servidor, lo cual limita enormemente las capacidades de movilidad y robustez de nuevos paradigmas web.
- No se han realizado pruebas de estrés a la plataforma informática para tener certeza del comportamiento que se tendrá una vez migrado al nuevo sistema. Por lo que no es posible conocer si los recursos de hardware actuales soportarán la carga de transacciones de los diferentes usuarios, poniendo en riesgo la continuidad de la operación.

En función de lo anterior, los recursos invertidos por DGA luego del inicio de la migración, la cual aún no ha finalizado, más el bajo grado de implementación en dicho proyecto, han generado grandes preocupaciones dentro y fuera de la entidad. En consecuencia, dado el tiempo transcurrido y los avances tecnológicos que existen actualmente, la infraestructura SIDUNEA World se ha vuelto obsoleta, y a pesar de poseer nuevas funcionalidades en comparación con el software SIDUNEA ++, se estaría migrando a un software no soportable por parte de proveedores, y con falta de escalabilidad ante nuevas necesidades, lo que conlleva afectaciones directamente negativas a la operación de aduanas de continuarse por dicho camino. La Tabla 17 resume las ventajas y desventajas de la implementación de SIDUNEA WORLD.

Tabla 17: Beneficios y desventajas de la implementación de SIDUNEA WORLD

BENEFICIOS SIDUNEA World	DESVENTAJAS SIDUNEA WORLD
<ul style="list-style-type: none"> ✓ SIDUNEA World contempla funcionalidades en línea adicionales no existentes actualmente tales como preselectividad y facturas digitales, etc. ✓ El proceso contempla firma electrónica. ✓ El tiempo de espera y revisión de aduana potencialmente se vería reducido con el nuevo software. ✓ Existe avance en la implementación del Proyecto SIDUNEA World. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se está migrando a una tecnología cliente servidor con alto riesgo de obsolescencia y pérdida de soporte de los fabricantes. ✓ Se deben realizar ajustes al software para implementar FYDUCA ✓ No existen pruebas tangibles de cómo se comportará la plataforma en condiciones esperadas

Fuente: elaboración propia

2.4.3 Soporte técnico y capacitaciones

Como se mencionó anteriormente, para el soporte técnico del software principal de la DGA, el SIDUNEA++, únicamente se cuenta con personal técnico de dicha dirección y no existe soporte por parte de la UNCTAD, lo cual conlleva un alto riesgo de inaccesibilidad a la plataforma en caso se presenten incidentes y/o eventos sobre dicho sistema. Evidentemente, lo anterior se

traduce en un potencial impacto negativo para las operaciones aduaneras. Adicionalmente, al realizar visitas de campo en Aduana el Poy, se evidenciaron tiempos de resolución de incidentes mayores a 48 horas, principalmente debido a la escasez de recursos humanos asignados a la unidad informática de la DGA. Esto ha producido incapacidad de afrontar todas las necesidades de apoyo técnico de las aduanas, así como la falta de acuerdos de nivel de servicio (SLA) debidamente socializados con los usuarios finales.

Además, de acuerdo con lo manifestado por los usuarios de los sistemas, el personal de la DGA adolece de capacitaciones en las nuevas herramientas tecnológicas que están siendo implementadas, lo cual ha abonado a la falta de claridad sobre los planes de trabajo de la ejecución o puesta en marcha de nuevas soluciones de software y atrasos en su implementación.

En conclusión, como se ha visto a largo de este pilar, los sistemas informáticos son vitales para dar soporte a los procesos y procedimientos necesarios para cumplir con los objetivos misionales de las aduanas, por tanto, modernizar los sistemas informáticos de la DGA es clave para mejorar el desempeño del sistema aduanero.

3 RECOMENDACIONES

El diagnóstico realizado en el capítulo anterior evidenció los problemas estructurales que enfrenta la Dirección General de Aduanas para proveer los servicios públicos demandados por los usuarios aduaneros y requeridos por su ley orgánica y los acuerdos y tratados internacionales firmados por El Salvador. Por tal razón, se identifica como necesario llevar a cabo la implementación de una serie de reformas que acerquen a la DGA a los modelos de “La Aduana Que Queremos” y “Aduana del Siglo XXI” en concordancia con los procesos y procedimientos administrativos recomendados por la OMA en el Convenio de Kyoto Revisado y por la OMC en el Acuerdo de Facilitación del Comercio, los cuales están encaminados a la consolidación de una aduana moderna, facilitadora de las operaciones aduaneras y del comercio exterior y que cumple con su obligación de recaudar los tributos aduaneros.

En este sentido, en el presente capítulo se plantean acciones concretas que puede llevar a cabo la DGA con el fin de solventar los problemas existentes. Las propuestas se han ordenado de acuerdo con los pilares del sistema aduanero definidos anteriormente. Llevadas a cabo en conjunto, las acciones propuestas pueden tener importantes efectos positivos sobre el desempeño del sistema aduanero.

3.1 Pilar jurídico

Como consecuencia de los problemas detectados en la normatividad aduanera nacional, descritos en el diagnóstico del pilar jurídico presentado en el capítulo anterior, se recomienda la elaboración de un código aduanero de El Salvador, a través del cual se regulen los aspectos de facilitación y simplificación del comercio exterior no regulados en la normativa regional y orientado a resolver los problemas detectados.

En este sentido, el código aduanero de El Salvador debe buscar los siguientes objetivos específicos:

1. Compilar en un solo cuerpo normativo las normas que regulan la actividad aduanera;
2. Derogar normas existentes que regulan asuntos en contravía de lo dispuesto en tratados internacionales;
3. Incorporar nuevas normas que ajusten la legislación nacional a las exigencias de facilitación y simplificación en tratados internacionales y consagren disposiciones procedimentales ajustadas a los principios de seguridad jurídica y debido proceso;
4. Definir los asuntos sujetos al ejercicio de la potestad normativa de la DGA;
5. Fortalecer a la DGA con la incorporación de normas sustantivas y procedimentales que consagren instrumentos coercitivos de cumplimiento de obligaciones aduaneras y facultades y atribuciones de control aduanero posterior;

6. Definir los procedimientos aduaneros que den plena certeza sobre obligaciones, derechos, plazos y trámites a cargo de los administrados y la DGA.
7. Armonizar los procedimientos aduaneros con la nueva Ley de Procedimientos Administrativos, la cual brinda un marco jurídico para todos los procedimientos administrativos del Estado.

3.1.1 Propuestas relacionadas con facilitación y transparencia

En el marco del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, se propone que las siguientes disposiciones normativas se contemplen en el código aduanero:

1. *Publicación de proyectos de regulación aduanera:* el código aduanero debe consagrar la obligación de la DGA de publicar en su página electrónica todo proyecto de norma administrativa que pretenda ser expedida en asuntos relacionados con la reglamentación de la legislación aduanera, así como con la organización, competencia o funcionamiento de la DGA, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Debe establecer, igualmente, el plazo para la publicación y la presentación de observaciones, así como los asuntos excluidos de la obligación.
2. *Publicidad de la información pública aduanera:* el código debe incluir disposiciones que regulen la obligación de la DGA de publicar y divulgar la información pública aduanera y el derecho de toda persona a solicitar y recibir información generada o administrada por la DGA, incluida la información contenida en las declaraciones de mercancías. Las disposiciones en esta materia incluyen la definición de información reservada y confidencial aduanera, además de los plazos para la entrega de la información solicitada.
3. *Doctrina oficial del servicio aduanero:* la propuesta define la doctrina oficial como el conjunto de criterios emitidos por la DGA sobre la interpretación y aplicación de la legislación aduanera. En este sentido, esta propuesta reafirma la necesidad de regular el ejercicio del derecho de toda persona a solicitar respuesta de la DGA sobre la interpretación y aplicación de la normatividad aduanera y consagra el efecto vinculante de la doctrina oficial en desarrollo del principio de seguridad jurídica y confianza legítima.
4. *Resoluciones anticipadas:* si bien la facultad de expedir las resoluciones anticipadas solicitadas por los usuarios aduaneros, se encuentran reguladas someramente en el RECAUCA, el código aduanero propuesto debería incluir el procedimiento para la solicitud y expedición de las resoluciones, los plazos para resolver las solicitudes, el contenido de estas y su vigencia.
5. *Resoluciones de clasificación arancelaria:* las resoluciones de clasificación arancelaria deben ser definidas en el código aduanero propuesto, como el acto administrativo de carácter general, mediante el cual la autoridad aduanera, de oficio o a solicitud de parte, asigna a una mercancía la posición arancelaria, con base en la nomenclatura arancelaria vigente, haciendo obligatoria dicha clasificación a cualquier agente dentro de los procesos de

importación de mercancías. El código debe regular el procedimiento para su solicitud y expedición.

6. *Derecho de petición*: el código aduanero debe incluir la descripción detallada del procedimiento para la presentación de solicitudes ante la DGA, consagrando los plazos, la legitimación del peticionario, el contenido de la solicitud, así como el desistimiento tácito de la solicitud como sanción a la inactividad del peticionario.

3.1.2 Propuestas relacionadas con instrumentos coercitivos de control aduanero

El Código Aduanero debería incluir los siguientes mecanismos de control y gestión aduanera con el fin de fortalecer a la DGA:

1. *Aprehensión y decomiso administrativo*: proveer a la DGA la facultad de aprehensión y decomiso administrativo de mercancías por causales taxativamente relacionadas que partan de la definición básica de mercancía no presentada y no declarada ante la autoridad aduanera. Como parte del fortalecimiento del instrumento, debe consagrarse la facultad de imponer sanción y detallar el procedimiento aplicable, cuando ocurrido el evento causal de aprehensión y decomiso, no sea posible aprehender las mercancías en un porcentaje equivalente al doscientos por ciento (200%) el valor FOB de la mercancía. Finalmente, esta figura debe completarse con la inclusión de la posibilidad de el/la infractor(a) de rescatar las mercancías con el fin de legalizar la situación de estas en el territorio salvadoreño y la facultad de disposición de las mercancías mediante venta, donación o destrucción, entre otras, a cargo de la DGA.
2. *Facultades de control posterior*: Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC ordena la prevalencia del control posterior sobre el control simultáneo, el código aduanero debe incluir atribuciones a la DGA que fortalezcan el ejercicio de la función de fiscalización posterior. Se proponen las siguientes:
 - a. Realizar el registro de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o servicios y demás usuarios del comercio exterior, auxiliares o terceros intervinientes en la operación aduanera, sus documentos contables o sus archivos. Esta atribución debe complementarse con la prohibición, para los auxiliares de la función pública aduanera, de registrar como domicilio comercial su casa de residencia para no enfrentar esta atribución con el allanamiento de lugar de residencia.
 - b. Se propone como atribución, tomar las medidas necesarias para evitar que las pruebas obtenidas sean ocultadas, o mediante la medida cautelar que se considere apropiada, con observancia de las reglas de cadena de custodia.
 - c. La DGA debe poder solicitar a cualquier persona o entidad pública, directa o indirectamente relacionada con operaciones aduaneras o con actuaciones concernientes a las mismas, la información que requiera para llevar a cabo los estudios, verificaciones o investigaciones para el control aduanero. Esta atribución debe

complementarse con la identificación de la sanción por renuencia a dar respuesta a los requerimientos aduaneros de información y el procedimiento expedito para su imposición.

- d. Adoptar medidas cautelares dirigidas a limitar o impedir temporalmente el ejercicio de los derechos de disposición o administración sobre mercancías o pruebas de interés para un proceso, que le permiten a la DGA asumir la custodia o control sobre éstas, tales como: (i) la aprehensión; (ii) la suspensión de la operación importación, exportación o tránsito; (iii) la suspensión provisional del auxiliar de la función pública aduanera; (iv) la suspensión provisional de la inscripción en el registro de usuarios de comercio exterior; (v) la inmovilización de las mercancías; (vi) la marcación de documentos de viaje; (vii) el acompañamiento de mercancías hasta el depósito o zona franca; y (viii) la imposición de dispositivos de seguridad en mercancías o medios de prueba.

3.1.3 Propuestas relacionadas con los procedimientos administrativos aduaneros

Se propone que el Código Aduanero incorpore las siguientes normativas o modificaciones de las normas vigentes:

1. *Notificación de actos administrativos de la DGA*: debe modificarse el procedimiento de notificación de los actos administrativos de carácter particular proferidos por la DGA en los siguientes aspectos: (i) determinar dos formas de notificación de los actos administrativos; (ii) eliminar la calidad de los sujetos que reciben las notificaciones; (iii) precisar el concepto de dirección procesal y dirección para notificaciones; (iv) incluir los efectos de la falta de notificación en debida forma; y (v) el trámite cuando el correo sea devuelto.
2. *Recursos en la vía administrativa*: el código debe consagrar dos recursos en la vía administrativa; el recurso de reconsideración, el cual debe reemplazar el de revisión, actualmente vigente ante la autoridad aduanera; y el recurso de apelación. Asimismo, debe definir el procedimiento y requisitos legales de presentación y plazos de resolución de los dos recursos, derogándose la regulación existente actualmente en la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas. El código aduanero debe incorporar, además, la figura de revisión de los actos administrativos que actualmente se encuentra consagrado en la Ley de Procedimientos Administrativos para declarar la nulidad de actos administrativos en firme, regulando la competencia, y el procedimiento ante el Servicio Aduanero.
3. *Procedimientos administrativos aduaneros*: El código aduanero debe identificar las clases de procedimientos administrativos, la reglas para el desarrollo de estos y las reglas comunes a todos los procedimientos administrativos. Se identifican los siguientes procedimientos aduaneros: (i) aprehensión y decomiso de mercancías; (ii) imposición de sanciones; (iii) liquidación oficial de tributos aduaneros; (iv) declaratoria de incumplimiento y efectividad de

garantías; (v) verificación de origen; (vi) determinación y devolución de pagos en exceso o de lo no debido; y (vii) cobro persuasivo y coercitivo de deudas aduaneras.

Finalmente, en el Anexo 2 se presenta una propuesta completa de la estructura que debería tener el código aduanero.

3.2 Pilar de gobernanza

La manera en la que la DGA ha sido gobernada ha obstaculizado que la institución sea capaz de cumplir adecuadamente con sus objetivos misionales, los cuales son recaudar tributos y controlar y facilitar el comercio exterior. Para mejorar la gobernanza de la institución, se deberían implementar las siguientes recomendaciones:

- I. La DGA debe reestructurarse administrativa y funcionalmente para que, siguiendo una lógica de gestión por procesos, pueda interactuar de forma sistemática con las autoridades superiores del Ministerio de Hacienda, con la Dirección General de Impuestos Internos, con el resto de las instituciones ligadas al comercio internacional y con los usuarios aduaneros. Estas son las modificaciones que se proponen a su estructura:
 - a. Creación de una División de Servicios Aduaneros que tenga como función la prestación de todos los servicios al usuario aduanero de manera integral, incorporando incluso los de terceras entidades ligadas al comercio exterior. Igualmente, llevaría el registro, control y administración de las garantías de los auxiliares de la función pública aduanera, actualmente a cargo de la División Jurídica.
 - b. Establecimiento de una División de Inteligencia Aduanera que tenga como función el monitoreo y vigilancia de las aduanas, inspecciones no intrusivas y el manejo de riesgo y selección de casos. Los criterios definidos aquí alimentarían al sistema informático y determinarían la selección al arribo del medio de transporte al país y también al levante de la mercancía, eliminando la selección discrecional de administradores y contadores vista.
 - c. Instauración de una División de Liquidaciones que tenga como función la gestión de la liquidación, las audiencias y apertura de pruebas e imposición de sanciones.
 - d. Creación de una Unidad de Defensoría del Usuario Aduanero que esté a cargo de salvaguardar los intereses legítimos de los usuarios aduaneros.
 - e. Creación de una Unidad de Comunicaciones que, en coordinación con la Unidad de Comunicaciones del Ministerio de Hacienda, esté a cargo de la comunicación interna y externa de la DGA.
 - f. Reforma integral de la División de Fiscalización, con la finalidad de que realice control posterior en aplicación a lo establecido en el acuerdo OMC de facilitación del comercio. La nueva división de fiscalización no solo cambiaría de estructura sino de operaciones y

funciones incluyéndose el control de zonas secundarias (hoy en manos de la Policía Nacional Civil).

2. Se requiere de una profesionalización y reorganización del personal aduanero por perfiles de acuerdo con el puesto de trabajo y basado en un modelo de gestión por competencias.
3. Fortalecer la coordinación con otras instituciones públicas nacionales e internacionales para la consecución de información externa que pudiese ayudar a detectar casos de corrupción, contrabando y evasión fiscal.
4. Ejercer un mayor control sobre las autorizaciones otorgadas a los agentes aduaneros siendo más exigentes en los requisitos para las personas que ejercen la intermediación por delegación de un usuario aduanero.
5. Fortalecer el proceso de fiscalización y control posterior bajo parámetros establecidos técnicamente, perfilando sectores de riesgo, con una rotación variable, acorde con la oferta y demanda de las mercancías que puedan mostrar perfiles altos de riesgo de contrabando y evasión fiscal, reduciendo los tiempos de trámites aduaneros y aumentando la eficiencia de la gestión aduanera. Para lograrlo, la DGA necesita implementar programas de cruce de información tributaria con la DGII y otras instituciones públicas y financieras. Adicionalmente, la DGA debe implementar programas de revisión de las declaraciones aduaneras de importación antes de que estas queden en firme (cuatro años después de la obtención del levante).
6. Se debe fortalecer la capacidad de los contadores vistas y funcionarios operativos en la aplicación de la técnica aduanera (valor, clasificación arancelaria y origen) y se deben controlar sus actuaciones para evitar que se sigan dando abusos y flagrantes violaciones al debido proceso.
7. Uno de los ejes centrales de la modernización de la aduana salvadoreña debe orbitar alrededor de la automatización de procesos. Esto permitirá crear un modelo de gobierno que cumpla con los mandatos legales de facilitación y control al comercio y tutela del bien jurídico, eliminando por completo la discrecionalidad que gobierna actualmente el accionar de la entidad.

Finalmente, el anexo I contiene una explicación más detallada de los cambios administrativos y funcionales que deberían darse para mejorar la gobernanza de la DGA, asimismo, el anexo 3 contiene un exhaustivo diagnóstico fiscalización aduanera.

3.3 Pilar logístico

Los resultados del diagnóstico sugieren que la DGA es una entidad que presenta muchas debilidades en su operación funcional. Para la solventar lo anterior, se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones:

- I. Proveer a las aduanas fronterizas y a la aduana de San Bartolo de mejor infraestructura. Estas aduanas requieren que su capacidad instalada aumente mediante más depósitos, zonas

primarias más extensas, calles más amplias, instalación de cuartos fríos, vehículos montacargas y puertos adecuados de descargue, así como una mejora de las instalaciones que utiliza el personal aduanero para brindar los servicios.

2. Eliminar NIT importación y utilizar el NIT de DGII como requisito para poder realizar comercio internacional y unir la base de datos de la DGA con la de DGII (previa depuración y actualización de la base) para realizar los procesos de fiscalización.
3. Fortalecer los servicios de atención al usuario aduanero mediante la creación de un centro de llamadas que utilice tecnología voz/IP para atender preguntas relacionadas a procesos y procedimientos aduaneros, resolver problemas a los usuarios y brindar conocimiento del estado en que se encuentran sus solicitudes.
4. Fortalecer la ventanilla única del CIEX para que sea funcional también para las importaciones. Actualmente, la ventanilla única sirve principalmente como plataforma para el reporte regulatorio de productos de importación, exportación y tránsito para liberación y despacho. En materia aduanera, es un principio establecido que las mercancías se controlarán de forma selectiva, en función del riesgo, ya que no sería posible que las autoridades reguladoras verifiquen cada envío. Por lo tanto, en una ventanilla única, todas las agencias participantes deben aplicar un sistema de selectividad basada en el riesgo para orientar mejor los envíos que presentan un riesgo potencial y utilizar juiciosamente los recursos para la aplicación efectiva de las regulaciones.
5. Implementar un Centro de Atención Integral (CAI) al usuario aduanero bajo un modelo de *one stop shop*, donde cada usuario realice aquellos trámites que no puedan realizarse remotamente. El CAI debería contar con una logística electrónica e informática que tenga conectividad en línea con todos los actores de la operación aduanera, esto incluye a DGII, DGT, DGA y el CIEX.
6. Establecer horarios de atención en la aduana de San Bartolo acordes a las necesidades de los usuarios y de una economía inmersa en un mundo globalizado. Las aduanas no pueden regirse por el mismo horario que el resto de las oficinas del sector público, deben operar todos los días, las 24 horas del día.
7. Realizar un levantamiento de todos los procesos y procedimientos aduaneros y homogenizar dichos procesos y procedimientos entre todas las aduanas de El Salvador.
8. Apoyar el establecimiento de aduanas intermedias en territorio guatemalteco y hondureño, para facilitar las importaciones que vienen hacia El Salvador, similares a las establecidas en territorio salvadoreño.
9. Implementar la obligatoriedad de las declaraciones anticipadas, incluyendo los documentos considerados como soporte, en todas las aduanas. El trámite de una declaración anticipada agiliza y da seguridad a la operación aduanera de importación.
10. Denegar el uso del estacionamiento y el ingreso a la zona aduanera a los transportistas que llegan sin la documentación completa (la cual ya debió haber sido presentada anticipadamente). Esto reduciría sustancialmente los tiempos promedio de comercio

transfronterizo. Igualmente se debe obligar la manifestación de la carga de forma electrónica, tal como lo estipula la ley.

11. Implementar la figura de operador económico autorizado. Esta figura permite realizar procedimiento aduaneros simplificados para aquellos contribuyentes que han demostrado cumplir con la normativa aduanera durante mucho tiempo y, por tanto, pueden ser considerados usuarios de bajo riesgo. La determinación de operador económico autorizado debe ser totalmente transparente y bajo criterios que sean de conocimiento del público en general para que el proceso sea legítimo.
12. Crear un centro de llamadas para el control masivo de inconsistencias o anomalías presentadas en las declaraciones de mercancías por los usuarios aduaneros. Esto permitirá mejorar los procesos de fiscalización, recolectando de manera efectiva los impuestos aduaneros a un menor costo administrativo y creando un efecto disuasivo en la conducta del contribuyente.
13. Crear una declaración de mercancías simplificada propia de un procedimiento de nacionalización abreviado. Esta declaración podrá contener solo unos datos mínimos, sujeta a su complementación posterior en un plazo que será establecido por la DGA, contado a partir de la fecha de la autorización de retiro de la mercancía, una vez se verifique el estado de esta en las instalaciones propias del declarante. Cualquiera que sea el régimen aduanero aplicable, la exigencia de una declaración aduanera es independiente del formulario requerido y de los procedimientos establecidos para facilitar su presentación.
14. Crear nuevos regímenes aduaneros que simplifiquen las operaciones aduaneras y que coadyuven al crecimiento económico mediante un incremento del comercio exterior, como por ejemplo, regímenes de: cabotaje, transbordo, tráfico postal, mensajería expresa, importación temporal de medios de transporte de uso privado, viajeros, régimen de provisiones para consumo y para llevar, entre otros, que no requieren de la rigurosidad de un formulario de declaración aduanera; en algunos casos, por ejemplo, el documento de transporte puede hacer las veces de declaración aduanera, o en otros, basta con un registro o con un formato especial que contenga unos datos básicos.

Para más información, el anexo 4 provee mayor detalle acerca de la propuesta de implementación de un centro de atención al usuario aduanero.

3.4 Pilar informático

La información recolectada en las visitas de campo y entrevistas evidencia que los sistemas informáticos actuales de la DGA no responden a sus necesidades funcionales. Para resolver sus problemas informáticos, se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Debe evaluarse la opción de desarrollo a la medida (ad hoc) para la creación de una solución tecnológica equivalente y alternativa a SIDUNEA World, de tal forma que se comparen los

tiempos y costos versus el valor presente de la solución SIDUNEA, de cara al soporte técnico y sostenibilidad futura de la solución. En principio, la opción de desarrollo a la medida provee las siguientes ventajas:

- a. Reducción en costos
- b. Software soportado por personal interno por tanto menor dependencia de factores exógenos.
- c. Ajuste a las necesidades específicas del modelo aduanero salvadoreño.

En caso de continuar con la implementación de SIDUNEA World:

2. La implementación debe realizarse a la última versión de SIDUNEA World disponible.
3. Debe pactarse un contrato de soporte anual con la UNTAC estableciendo niveles de servicio de acuerdo con la expectativa de operación de DGA y su presupuesto financiero, considerando como mínimo los siguientes elementos:
 - a. Tiempos máximos de resolución de proveedor, de acuerdo con la categoría del incidente (de alto o bajo impacto).
 - b. Penalidades financieras en caso de la falta de cumplimiento de dicho soporte.
 - c. Acceso a soporte las 24 horas de los siete días de la semana durante todo el año.
4. Debe negociarse la ejecución de capacitaciones formales de desarrollo con el proveedor para tener personal certificado (no menos de ocho desarrolladores), quienes deberán haber cursado al menos 160 horas de aprendizaje, cuyas clases sean impartidas en El Salvador y que permitan tener acceso a material de apoyo y computadoras para realizar ejercicios en condiciones profesionales con acceso a laboratorio de desarrollo.
5. Designar un Gerente de Proyecto con el suficiente empoderamiento a nivel ministerial y cooperantes internacionales para implementar la última versión de SIDUNEA World.
6. Socializar los planes actualizados de implementación de SIDUNEA World con los administradores de aduanas para que dispongan de claridad de los tiempos.
7. Capacitar al personal en el uso adecuado del sistema.
8. Dimensionar en costos y tiempo la implementación de la nueva infraestructura considerando: el recurso humano requerido para implementación, software, capacitaciones y el hardware necesario.
9. Gestionar los fondos requeridos para implementar el proyecto.
10. Preparar el plan de proyecto considerando los siguientes hitos:
 - a. Levantamiento de Requerimientos
 - b. Ajustes, configuraciones y desarrollo del software
 - c. Pruebas funcionales y pruebas de desempeño (Carga y estrés).
 - d. Capacitación
 - e. Preparación de la infraestructura tecnológica (servidores y PCs)
 - f. Configuración en Implementación en ambiente de producción.

11. Conformar una oficina de proyectos liderada por el Gerente de Proyectos que incluya el siguiente equipo:

- a. Un subjefe de proyectos
- b. Un experto en infraestructura tecnológica
- c. Un experto en redes y telecomunicaciones
- d. Un experto en datawarehouse.
- e. Un arquitecto de software
- f. Un administrador de base de datos
- g. Diez desarrolladores de software
- h. Cinco usuarios especializados
- i. Dos Personas Helpdesk

Como se ha visto a largo del estudio, los sistemas informáticos son vitales para dar soporte a los procesos y procedimientos necesarios para cumplir con los objetivos misionales de las aduanas, por tanto, modernizar los sistemas informáticos de la DGA es clave para mejorar el desempeño del sistema aduanero. La decisión que tome la DGA (y su posterior ejecución) con respecto a la adopción del SIDUNEA World o el desarrollo de un sistema desarrollado a la medida tendrá importantes repercusiones en el desempeño de la institución.

4 COMENTARIOS FINALES

Como se puede deducir del diagnóstico efectuado, los retos que enfrenta el Gobierno para lograr construir una aduana que responda a las necesidades del modelo económico del país y a los requerimientos fiscales en materia de recaudación son enormes.

Durante los últimos años se han efectuado importantes inversiones en la aduana, siendo así que la Dirección General de Aduanas (DGA) ha sido la dirección con mayor incremento presupuestario al interior del Ministerio de Hacienda y que, de igual manera, ha recibido muchos recursos de la cooperación internacional. Sin embargo, todos los indicadores de desempeño aduanero han retrocedido y el sector privado sigue señalando que la ineficiencia de la DGA les genera sobrecostos, ocasionando, entre otras cosas, que algunas empresas decidan radicarse fuera del país.

En este sentido, es pertinente aseverar que los actuales problemas de la administración aduanera deben ser enfrentados estructuralmente, promoviendo un código de aduanas comprensivo, implementando un nuevo sistema informático (eliminando el actual SIDUNEA ++), modificando la estructura administrativa-funcional de la DGA y cambiando su gobernanza y mejorando la estructura logística de una forma tal que la operación aduanera fluya de forma eficiente, sin discrecionalidades, rupturas en la cadena de valor, sobrecostos para los empresarios y riesgos permanentes de pérdida de recursos en la recaudación del IVA importación, entre otros.

Dadas las particularidades de la aduana salvadoreña, no se podrá tener una aduana moderna y eficiente que cumpla con sus deberes constitucionales si no se resuelven todos y cada uno de los problemas estructurales que le aquejan. Aunque se logre tener un código de aduana que establezca claramente las reglas de juego en materia de operación aduanera, resuelva los problemas de inseguridad jurídica, enfrente las discrecionalidades en vigor y normalice la gestión aduanera, entre otros, pero se mantengan los problemas de los sistemas informáticos, la infraestructura logística y un modelo de gobernanza inapropiado, los problemas endémicos seguirán prevaleciendo. Igualmente, si se desarrolla un sistema informático eficiente y se implementa el código, pero la logística y el modelo de gobernanza no se reforma, no se verán cambios sustanciales en el desempeño de las aduanas.

Es importante que el Gobierno, encabezado por la Hacienda Pública, elabore un plan maestro de reforma del sistema aduanero, con escenarios de corto, mediano y largo plazo, con el apoyo de los proyectos de los donantes y los multilaterales, coordinados de manera armónica, vinculando al sector privado en temas claves como el Código Aduanero y consolidando un trabajo entre las autoridades económicas vinculadas al quehacer del comercio exterior (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Banco Central, Ministerio de Agricultura, etc.).

Igualmente es clave que los roles y funciones constitucionales de los diferentes Ministerios y Agencias en materia aduanera se alineen y se ajusten a los respectivos mandatos legales. La evidencia ha demostrado que otros ministerios deciden de forma unilateral sobre los temas fiscales relacionados con los regímenes aduaneros y el bien jurídico que por orden constitucional tutela la Hacienda Pública.

Finalmente es importante hacer una última reflexión: si el nuevo gobierno tiene como meta clave inducir en el país un *boom* económico que cambie la calidad de vida de los salvadoreños y garantice una senda sostenida de crecimiento económico, la reforma estructural de la aduana será una condición fundamental para poder lograrlo.

5 PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO

A continuación, se presenta una propuesta de plan de trabajo para la implementación de las recomendaciones más importantes del estudio. La propuesta, refleja las acciones que se deben tomar para efectuar las mejoras especificadas necesarias para mejorar el desempeño del sistema aduanero, desglosadas por cada pilar. En el caso del Pilar informático, dos propuestas son presentadas, dependiendo de si la DGA decide continuar con la implementación del SIDUNEA World o desarrollar su propio sistema informático:

PILAR JURÍDICO: Código Aduanero				
No.	Actividad	Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
1	Difusión y Socialización del Código Aduanero a gremios, sociedad civil, público en general	DGA, MOF	1 de julio de 2019	31 de julio de 2019
2	Publicación del Código en el sitio Web de Hacienda y abrirlo para comentarios	MOF	1 de julio de 2019	31 de julio de 2019
3	Entrega y Aprobación del Plan Estratégico para La Reforma y Restructuración	DGA, Ministro de Hacienda	22 de julio de 2019	22 de julio de 2019
4	Análisis de comentarios y respuestas a la publicación	DGA, MOF	14 de agosto de 2019	28 de agosto de 2019
5	Efectuar modificaciones y preparar Código para trasladar a Presidencia	DGA, MOF	20 de agosto de 2019	30 de agosto de 2019
6	Trasladar Código a Presidencia	MOF	1 de septiembre de 2019	1 de septiembre de 2019
7	Reunión con representantes de Presidencia – modificaciones	DGA, MOF	23 de septiembre de 2019	27 de septiembre de 2019
8	Reforma del Código Aduanero se traslada a la Asamblea	Presidencia, MOF, DGA	2 de octubre de 2019	2 de octubre de 2019

9	Audiencias y Aprobación del Código en Asamblea	Asamblea	3 de octubre de 2019	31 de diciembre de 2019
10	Divulgación del nuevo Código	DGA, MOF	3 de febrero de 2019	28 de febrero de 2019
11	Capacitación Interna	DGA, DFD	3 de febrero de 2019	28 de febrero de 2019

PILAR DE GOBERNANZA: Reforma Administrativa y Restructuración de la DGA				
No.	Actividad	Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
1	Selección de Comité Ejecutivo	DGA	24 de junio de 2019	24 de junio de 2019
2	Elaboración del Plan Estratégico para la Reforma y Restructuración	DGA, Recursos Humanos, Director Administrativo	1 de julio de 2019	15 de julio de 2019
3	Entrega y Aprobación del Plan Estratégico para La Reforma y Restructuración	DGA, Ministro de Hacienda	16 de julio de 2019	22 de julio de 2019
4	Selección de los Sub-Comités en cada área	DGA	12 de agosto de 2019	14 de agosto de 2019
5	Priorización de Restructuración de Áreas	DGA, Comité Ejecutivo	15 de agosto de 2019	19 de agosto de 2019
6	Levantamiento de Procesos	DGA, sub-comités	15 de agosto de 2019	18 de septiembre de 2019
7	Optimización de Procesos y Restructuración de Áreas	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	19 de septiembre de 2019	31 de diciembre de 2020
8	Movimiento de personal a nuevas áreas	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	24 de septiembre de 2019	31 de diciembre de 2020
9	Actividades de Gestión de Cambio y Capacitación	DGA, apoyo del Proyecto USAID	Continuo desde el comienzo	Continuo desde el comienzo

PILAR LOGÍSTICO: Modificación de Procesos Operacionales, Centro de Servicios y Centro De Atención Telefónica

No.	Actividad	Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
1	Selección de Comité de Modificaciones, Centro de Servicio a Usuario y Call Center	DGA	24 de junio de 2019	24 de junio de 2019
2	Revisión de procesos de servicios al usuario	DGA, Comité	8 de julio de 2019	26 de julio de 2019
3	Identificación del espacio para el Centro de Servicios al Usuario y Call Center	DGA, Director Administrativo, Comité	8 de julio de 2019	26 de julio de 2019
4	Discusión de procesos revisados con Director de Aduanas	DGA, Comité	29 de julio de 2019	31 de julio de 2019
5	Aprobación de nuevos procesos	Director de la DGA, Comité, Viceministro de Ingresos	12 de agosto de 2019	16 de agosto de 2019
6	Diseño del Centro de Servicios y Call Center	DGA, Director Administrativo, Comité	12 de agosto de 2019	16 de agosto de 2019
7	Habilitación/construcción del Centro de Servicios y Call Center	DGA, Director Administrativo, Comité	2 de septiembre de 2019	15 de diciembre de 2019
8	Apertura del Centro de Servicios y Call Center	DGA, Director Administrativo, Comunicaciones, Comité	6 de enero de 2020	6 de enero de 2020
9	Gestión de Cambio y Capacitación	Proyecto USAID, DGA, Director Administrativo	24 de junio de 2019	Continuo desde el comienzo

PILAR INFORMÁTICO: Implementación de Sidunea World -última versión-

No.	Actividad	Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
1	Redefinición de la Unidad de Sidunea World, selección del Director del Proyecto y Recurso Humano necesario.	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	29 de julio de 2019	29 de agosto de 2019
2	Construcción de funciones e infraestructura de la Unidad de Sidunea World	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	29 de julio de 2019	29 de agosto de 2019
3	Iniciar conversaciones con UNTAC sobre un acuerdo de apoyo para implementación de Sidunea World y gestión del presupuesto.	DGA, Director del Proyecto	29 de agosto de 2019	23 de octubre de 2019
4	Firma de acuerdo con UNTAC y lanzamiento de Unidad de Sidunea World	DGA, Director Proyecto, Ministro de Hacienda	23 de octubre de 2019	23 de octubre de 2019
5	Levantamiento de procesos implementación de Sidunea World y Diagnóstico de Situación Actual para migración a última versión.	DGA, Unidad de Sidunea World, UNTAC	23 de octubre de 2019	01 de diciembre de 2019
6	Elaboración de cronograma de actividades para la implementación de Sidunea World	DGA, Unidad de Sidunea World	01 de diciembre de 2019	05 de diciembre 2019
7	Desarrollo de Adecuaciones a Software Sidunea World	DGA, Unidad de Sidunea World	05 de diciembre de 2019	31 de Diciembre de 2021
8	Implementación de Sidunea World de forma escalonada	DGA, Unidad de Sidunea World	05 de Diciembre de 2019	31 de Diciembre de 2021

PILAR INFORMÁTICO: Creación de un Sistema Informático Aduanero Propio				
No.	Actividad	Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
1	Creación de la unidad de Sistema Informático Aduanero	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	29 de julio de 2019	10 de septiembre de 2019
2	Construcción de funciones e infraestructura de la Unidad	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	29 de julio de 2019	10 de septiembre de 2019
3	Identificación de posibles donantes para financiación	DGA, Ministro de Hacienda	29 de julio de 2019	10 de septiembre de 2019
4	Contratación de Jefe de Unidad y personal informático para la unidad	DGA, Director Administrativo, Recursos Humanos	29 de julio de 2019	10 de septiembre de 2019
5	Levantamiento de procesos y desarrollos de Casos de Uso.	DGA, Unidad del Sistema Informático Aduanero	10 de septiembre de 2019	10 de diciembre de 2019
6	Elaborar un cronograma de actividades para la implementación del nuevo sistema	DGA, Unidad del Sistema Informático Aduanero	10 de diciembre de 2019	20 de diciembre de 2019
7	Presentación de Plan Maestro para la Programación e Implementación del nuevo sistema	DGA, Ministro de Hacienda	21 de diciembre de 2019	21 de diciembre de 2019
8	Diseño y Programación del Sistema	DGA, Unidad del Sistema Informático Aduanero	2 de enero de 2020	31 de diciembre de 2021
9	Lanzamiento de las etapas del sistema	DGA, Unidad del Sistema Informático Aduanero	2 de Enero de 2021	31 de diciembre de 2021
10	Estabilización y soporte del sistema	DGA, Unidad del Sistema Informático Aduanero	2 de Enero de 2021	Continua durante todo el ciclo de vida del sistema

Nota: Las actividades 7 y 8 son actividades cíclicas en función de los módulos que se vayan implementando.

BIBLIOGRAFÍA

- Bramont, L. (1992). “Delitos económicos y bien jurídico”. *Revista Ius et Veritas*, N° 5, pp. 85-92.
- Banco Mundial. (2018). *Connecting to compete 2018 trade logistics in the global economy*. Washington DC: Grupo Banco Mundial.
- Centro de Estudios para la Integración Económica, CEIE. (2018). *Estado de la facilitación del comercio en Centroamérica*. Guatemala: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
- Código Aduanero Uniforme Centroamericano. (2008). Consejo de Ministros de Integración Económica.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2017). *Perspectiva del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. Recuperación en un contexto de incertidumbre*. Santiago de Chile.
- Constitución de la República de El Salvador. (1983, 15 de diciembre). San Salvador: Diario Oficial de El Salvador.
- DGA (2018). *Decreto No. 12/2018*. San Salvador: Dirección General de Aduanas.
- Euromonitor Internacional (2015). *Mercado de bebidas alcohólicas ilegales en seis países de Latinoamérica*. Recuperado de: <https://blog.euromonitor.com/mercado-de-bebidas-alcoholicas-ilegales-en-seis-paises-de-latinoamerica-2014/>
- Giordano, P. (Coor) (2019). *Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe. Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.
- Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas. (2006, 12 de enero). San Salvador: Diario Oficial de El Salvador.
- Libby, M. (2009). *Informe de situación y recomendaciones para completar y publicar un manual de procedimientos aduaneros de la república de El Salvador*. San Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- López, R., y Morales, R. (2018). “Integración comercial y diversificación de las exportaciones: el caso de las relaciones comerciales de El Salvador con los Estados Unidos y Centroamérica”. *Revista de la CEPAL*, N° 126, pp. 131-150.
- Ministerio de Economía, MINEC (2018). *1er Informe Nacional de Competitividad El Salvador 2018*. San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Transporte, MOP. (2017). *El Salvador logístico*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- OCDE. (2015). *OECD trade facilitation indicators: an overview of available tools*. Paris: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- OMC. (s.f.). *The contribution of customs to economic competitiveness*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Pastrán, R. (2018, 4 de octubre). Inicia operaciones la segunda aduana intermedia de El Salvador. San Salvador: El Economista. <https://www.eleconomista.net/>

Piza, J. (2014). “La función de fiscalización tributaria en Colombia”. Revista de Derecho Fiscal, N° 7, pp. 231-277.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2018). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2018 ¡Soy Joven! ¿Y ahora qué? El Salvador, San Salvador.

Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. (2008). Consejo de Ministros de Integración Económica.

Schwab, K. (2018). Reporte de competitividad global 2018. Ginebra: Foro Económico Mundial.

SGS. (s.f.). Customs Management Systems. Recuperado de: <https://www.sgs.com/en/public-sector/e-government-solutions/customs-management-systems>

Tejada, K., Martínez, E., y Quintanilla, E. (2018). Implicaciones de la entrada en vigencia del acuerdo de facilitación del comercio (AFD) en los costos del comercio exterior de El Salvador [Diapositivas de Powerpoint]. Recuperado de: <http://redibacen.bcr.gob.sv/miembros/presentaciones.php>

ANEXOS

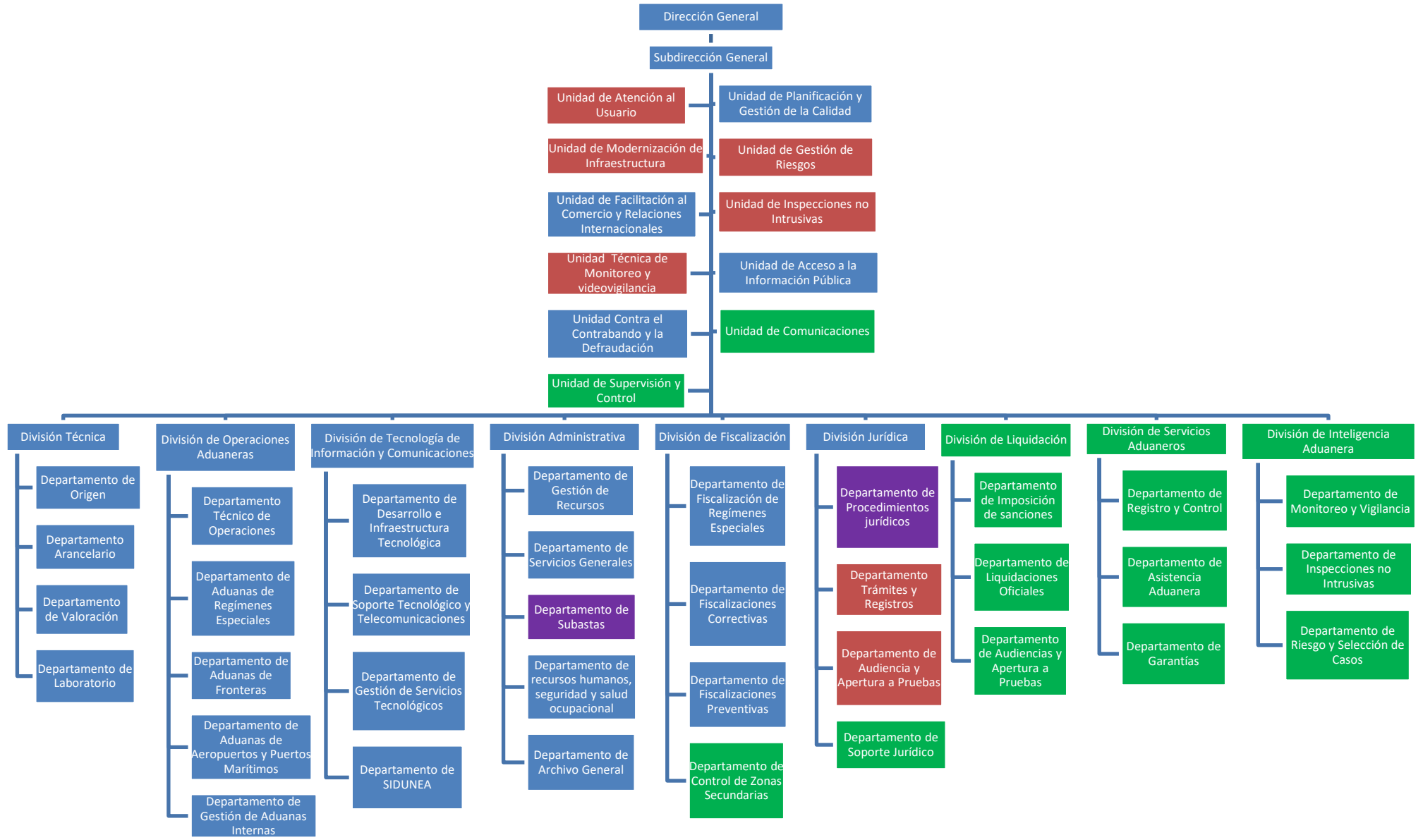
Anexo I. Propuesta de Reforma Administrativa

Es importante recalcar que una modernización de la DGA debe ser gradual y por procesos. Sería caótico tratar de impulsar un modelo que aborde todos los ámbitos que son planteados en este documento de manera simultánea. En este sentido, se propone avanzar inicialmente con los siguientes temas:

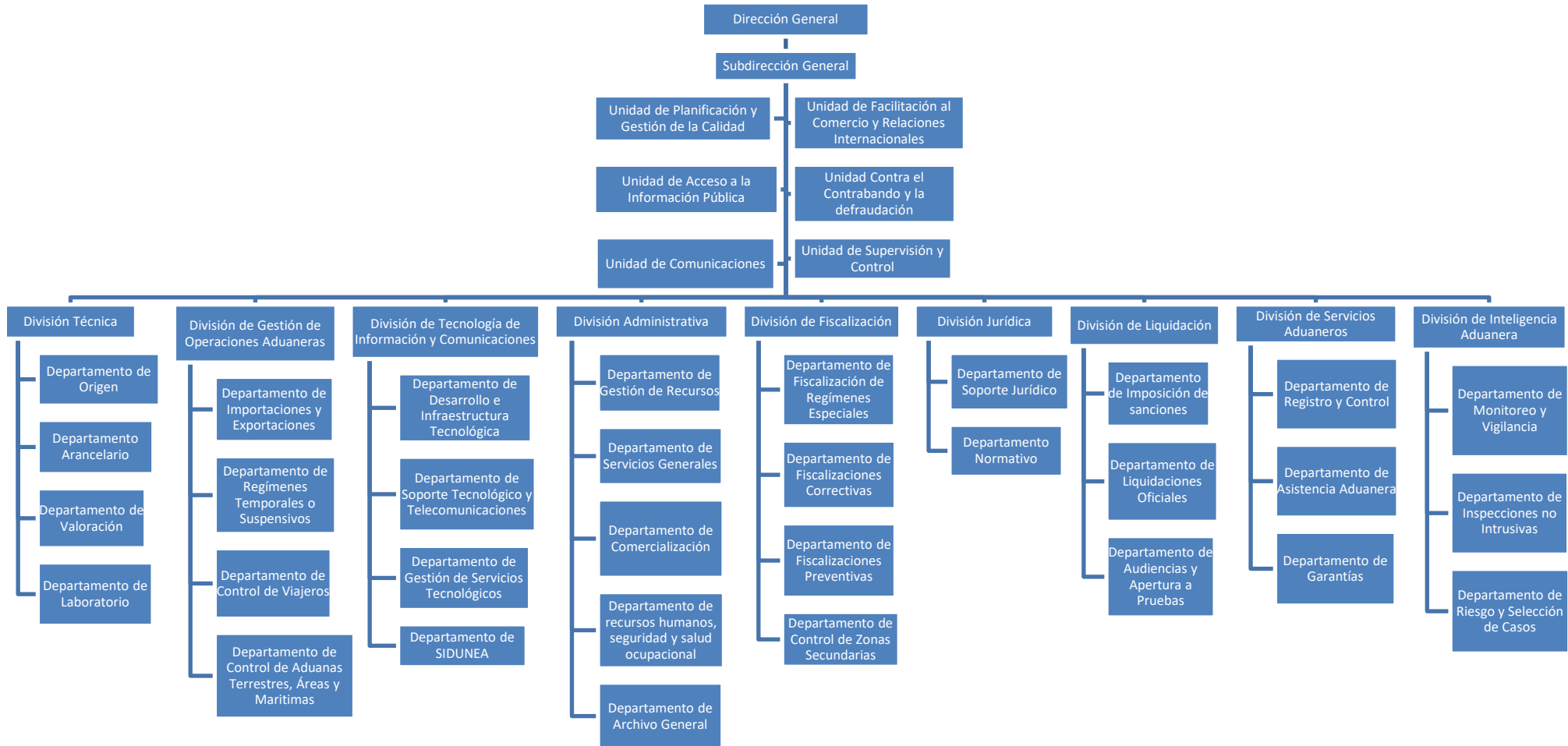
1. Dar inicio a la reforma organizativa integral para la existencia de una aduana moderna, donde pueda existir un nuevo marco operativo, donde se puedan plasmar los cambios que se deban de realizar.
2. Establecimiento de un Centro Unificado de Servicios y un Call Center, los cuales sirvan para atender de manera oportuna, ágil y dinámica a los auxiliares de la función pública aduanera y en general a los operadores de comercio exterior;
3. Programar e iniciar los temas de capacitación tanto a funcionarios de la DGA como al sector privado, siendo necesario focalizar la estrategia en tres grandes aspectos como contar con un centro de formación aduanera, realizar eventos de formación técnica especializada para sus funcionarios y finalmente, capacitar a los auxiliares de la función pública aduanera.

Para los cambios que se proponen en la reforma organizativa, es importante explicar su razón de ser y cuáles son las funciones que llegarán a suplir, crear o mejorar. No cabe duda de que un cambio organizativo será el marco de trabajo bajo sobre el cual deberán realizarse distintas acciones para volverlo funcional, pero en este apartado se limitará en explicar del por qué la necesidad de modificación.

Modificación de Organigrama actual Dirección General de Aduanas



Propuesta de Organigrama



Unidad De Supervisión y Control

Para iniciar con el primer cambio necesario, se debe iniciar por la creación de la Unidad de Supervisión y Control, el cual deberá fortalecer la producción de cifras y datos para gerenciar la aduana. Esta información también podrá ser publicada a los operadores de comercio exterior y a los AFPA de manera oportuna, para comunicar la situación aduanal desde el punto de vista estadístico y la actual gestión aduanera.

Es así como esta Unidad deberá coordinar con las distintas áreas de la aduana y demás instituciones conexas, la labor de procesar e informar:

- (i) Datos estadísticos y análisis operacionales;
- (ii) Mediciones y estudios fiscales; y,
- (iii) Gestión organización.

En el modelo de una aduana moderna, se debe tener claro quiénes son los clientes, qué operaciones realizan, en qué sector económico se localiza y cuál ha sido su comportamiento en el cumplimiento de sus obligaciones. Esta fuente de información, o “big data” aduanera, servirá como fuente de información para la División de Inteligencia Aduanera, pero que debe estar a la mano de la Dirección por ser crucial para la toma de decisiones. Esta Unidad será estratégica para asegurar el éxito de la reorganización propuesta, y es que está concebida para que permitan evaluar, supervisar y controlar a base de estadística toda la DGA sin llegar a la minucia de una auditoría interna. Además del manejo de información que deberá tener esta dependencia, tendrá a su cargo, entre otras:

- Asesorar y acompañar a las dependencias en la definición y establecimiento de mecanismos de control en los procesos y procedimientos, para garantizar la adecuada protección de los recursos, la eficacia y eficiencia en las actividades, la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros y el cumplimiento de las funciones y objetivos institucionales.
- Evaluar y realizar seguimiento continuo a la gestión de las dependencias de la DGA, según su rendimiento en base a los indicadores de éxito.
- Evaluación de los procesos de competencia de la entidad, con el fin de determinar su coherencia con los objetivos y resultados comunes e inherentes a la misión institucional.

División de Gestión de Liquidación

Pasando ahora a las modificaciones que se proponen en la parte operativa, es importante mencionar que es necesario dotar de personal a estas nuevas Divisiones para lograr su verdadero objetivo. En cuanto a la necesidad del control y disuasión de acciones antijurídicas por parte de

los AFPA, es de donde surge la propuesta de la creación de la División de Liquidación, la cual contaría con tres departamentos:

1. Departamento de imposición de sanciones: este departamento funcionaría como un ente liquidador de las sanciones que se impongan a los AFPA por el incumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades. Es importante tomar esta tarea con una mayor prioridad, puesto que a pesar de que se realizan acciones con antijurídicas, no existe certeza de ser sancionado, por lo que estos actos siguen siendo una recurrente en el comercio exterior.
2. Departamento de liquidaciones oficiales: En cuanto a este departamento se encargaría de proferir los actos administrativos que modifican las declaraciones de importación que deben ser corregidas para pagar mayores derechos e impuestos a la importación por haber incurrido en errores de tarifa, clasificación arancelaria, valoración, etc.
3. Departamento de audiencias y apertura a pruebas: Finalmente, este departamento asumiría la labor de avalar los criterios jurídico-contables en los informes de auditoría, gestionando las etapas de audiencia y apertura a pruebas del proceso administrativo sancionador. Esta labor se encuentra asignada a la División Jurídica, por lo que pasará a ser una tarea bajo los mismos términos y condiciones.

División de Gestión Jurídica

En cuanto a la División Jurídica deberá de tomarse un nuevo enfoque, el cual deberá de liberarse de distintos temas los cuales no son de su naturaleza, debiendo de reorganizarse el personal administrativo a las nuevas Divisiones creadas. En este orden de ideas, se deberá eliminar el departamento de trámites y registros y el departamento de audiencia y apertura a pruebas, los cuales, por sus funciones no deberían estar en esta División reorganizándose de la siguiente manera:

1. Departamento de Traslados Administrativos y Jurisdiccionales: Este primer departamento se encargaría de diligenciar los recursos y demandas que se interponen ante el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TAIIA), así como a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo o ante la Corte Suprema de Justicia por los distintos actos que emite la DGA. Es importante que este departamento coopere con las instituciones pertinentes, en los procesos judiciales que se lleven a cabo y que salen de su jurisdicción, para dar un verdadero seguimiento y correcta finalización a los procesos que afectan a la Dirección.
2. Departamento Normativo: Este departamento, el cual ha sido llamado Procedimientos Jurídicos, se propone a modificación del nombre para uno más pertinente a sus funciones. Este, tal como ya se encuentra realizándolo, deberá coordinar estudios y reformas legales orientados al perfeccionamiento de la normativa aduanera. Es importante que se elaboren continuamente proyectos de documentos normativos Directrices, Disposiciones Administrativas de Carácter General, Circulares, Criterios, Procesos y Servicios de la DGA.

División de Gestión de Inteligencia Aduanera

En cuanto a la División de Inteligencia Aduanera, es importante mencionar que esta tomará las funciones que se encuentran a cargo de la Unidad de Monitoreo y Vigilancia, de Inspecciones no Intrusivas y de Gestión de Riesgos. La presente propuesta busca desligar las estas funciones operativas desligándolas del director y subdirector y puedan funcionar de manera interdependiente entre sí para dar mejores resultados en la gestión de control y seguridad que debe proveer la administración aduanera. Bajo este esquema, se busca que estos departamentos tengan básicamente con las mismas funciones y competencias, pero tener una mayor cooperación en la provisión de información.

1. Departamento de Monitoreo y Vigilancia: Este departamento debe supervisar las actividades existentes en aduanas, así como el entorno de la DGA. Se asistirán utilizando las herramientas tecnológicas disponibles, informando a las autoridades pertinentes de los riesgos inminentes que puedan ser detectados.
2. Departamento de Inspecciones no Intrusivas: Este departamento administra controla el cumplimiento de las cláusulas contractuales de la empresa concesionaria COTECNA. El mismo deberá realizar en tiempo real de los análisis de imágenes enviados por los equipos no intrusivos, así como también monitorear la calidad de sus resultados.
3. Departamento de Riesgos y Selección de Casos: Este departamento además de modificar su posición como Unidad, también cambiaría de nombre por ser su función principal la selección de casos para la División de Fiscalización. Este deberá orientar sus actividades al control a priori y a posteriori hacia las operaciones de alto riesgo, pero trabajar especialmente en la facilitación del flujo de operaciones de bajo riesgo, por lo que será un proveedor de información también para la Unidad de Facilitación al Comercio y Relaciones Internacionales.

Unidad de Comunicaciones

Es importante aclarar que el Ministerio de Hacienda tiene una dependencia encargada de este tema, pero al no tener un contacto directo con la DGA, parece ser que esta tarea ha sido dejada de lado. Es así como la aduana ha dejado de manera tácita esta labor de comunicaciones a la Unidad de Atención al Usuario, lo cual es inapropiado. Es que esta Unidad deberá de manera coordinada y bajo una orientación directa del personal de la DGA, tomar en serio el papel mostrar al público el desarrollo de las actividades de la Dirección.

La razón de proponer esta Unidad es por la existencia de una mala prensa, la cual ha creado una percepción de falta de voluntad por parte de la administración aduanera de solucionar los problemas existentes. Es que concurren temas pueden ser responsabilidad de la aduana o que salen de su esfera de control y es necesaria una explicación a los problemas técnicos y complejos, los cuales deben ser abordados de manera sencilla y con un lenguaje fácil para dar instruir al público en general. Finalmente, es importante también poder reaccionar de manera constructiva

y proactiva a los señalamientos por parte del sector privado, para apalear de una manera más transparente estas quejas.

- Comunicaciones externas
 - Publicación de cifras y acciones.
 - Fortalecimiento de la utilización de redes sociales.
 - Presentación de información a medios radiales, escritos o televisados.

- Comunicaciones internas
 - Comunicados del director.
 - Cambios al interior de la DGA.
 - Información de recursos humanos.

División de Servicios Aduaneros

Finalmente, la falta de una División que provea una asistencia integral de los servicios aduaneros y que cuente con una mira enfocada en la calidad de asistencia hacia los administrados, se propone la División de Servicios Aduaneros. En este orden de ideas, su función principal es eliminar la burocracia de la tramitología aduanera, poder brindar uniformidad de criterios y volver amigable el acceso a los servicios para el comercio exterior. Es así como esta División está ideada en la creación de tres distintos departamentos, como lo son:

1. Departamento de Registro y Control de los Auxiliares de la Función Pública Aduanera: El primer Departamento asumiría la función que actualmente se encuentra en la División jurídica, el departamento llamado Trámites y Registros. Su tarea será la autorización a los Auxiliares de la Función Pública Aduanera y gestionar y coordinar solicitudes relacionadas con el quehacer de los mismos, siendo básicamente las mismas funciones y competencias.
2. Departamento de Garantías: Este departamento se propone, aceptaría, custodiaría y en general administraría las garantías que los auxiliares de la función pública aduanera constituyan para efectos de amparar sus operaciones.
3. Departamento de Asistencia e Información al Usuario: En cuanto a este departamento se requiere una verdadera especialización de su servicio, pues de este dependerá la imagen de la aduana frente al público. Este departamento deberá asumir algunas de las actividades que tiene en la actualidad la Unidad de Atención al Usuario, salvo que este estaría a cargo también de los Call – Center.

Es importante para esta división que trabaje de manera interdependiente, buscando impulsar la acumulación de todos los servicios que puedan proveerse de manera administrativa (los servicios operativos por su naturaleza no podrían solicitarse en este departamento). El objetivo siguiente de esta división es crear un “one-stop shop”, donde el usuario aduanero pueda realizar todos sus trámites en un solo lugar, siendo es un tema de gran envergadura, pues requiere la coordinación de distintas instituciones y actores para lograr esta misión.

Anexo 2. Estructura de la Propuesta de Código Aduanero

Título		Capítulo	Sección	Artículo			
I.	Disposiciones Generales	1. Ámbito de aplicación, principios, y definiciones		1	Ámbito de aplicación		
				2	Principios generales		
				3	Principios fundamentales del derecho aduanero		
				4	Definiciones		
		2. Acceso a la información	I. Información pública aduanera		5	Derecho de accesos a la información pública aduanera	
					6	Información pública aduanera	
					7	Información pública de las declaraciones aduaneras	
					8	Información pública reservada	
					9	Información confidencial	
					10	Responsable de la información	
					11	Solicitud de información	
					12	Plazo para resolver	
					13	Reglamentación	
					14	Requerimiento de información	
					II. Información oficiosa aduanera	15	Información oficiosa aduanera
						16	Publicación de la información oficiosa aduanera
						17	Publicación de los trámites y servicios
					III. Doctrina oficial	18	Doctrina oficial
			19	Petición por escrito			
			20	Efecto vinculante de la doctrina oficial			
			21	Plazo de respuesta			
			22	Recursos			
			23	Notificación y publicación de los criterios			
			IV. Publicación de proyectos de regulación aduanera	24	Reglamentación		
				25	Publicación de proyectos de regulación		
				26	Plazo para formular observaciones		
				27	Excepciones a la publicación de proyectos regulatorios		
			V. Resoluciones anticipadas	28	Constancia de publicación previa		
				29	Resolución anticipada		
				30	Petición por escrito		

				31	Legitimación
				32	Rechazo de la solicitud
				33	Carácter vinculante de las resoluciones anticipadas
				34	Plazo para expedir la resolución anticipada
				35	Vigencia de la resolución anticipada
				36	Ejecutoria de la resolución anticipada
				37	Anulación, modificación y revocatoria
				38	Publicación de las resoluciones anticipadas
				39	Reglamentación
			VI. Resoluciones de clasificación arancelaria	40	Resolución de clasificación arancelaria
				41	Vigencia de las resoluciones de clasificación arancelaria
				42	Clasificación arancelaria en importaciones fraccionadas
				43	Desistimiento de la solicitud
				44	Notificación y publicación de las resoluciones de clasificación arancelaria
				45	Recursos contra las resoluciones de clasificación arancelaria
				46	Reglamentación
			VII. Disposiciones comunes	47	Aplicación de disposiciones comunes
				48	Remisión de peticiones
				49	Requerimiento de información
				50	Requisitos innecesarios
				51	Desistimiento expreso
				52	Desistimiento tácito
				53	Respuesta con posterioridad al vencimiento del plazo legal
				54	Notificación
				55	Recursos
				56	Prohibición
				57	Contenido de la respuesta
				58	Rectificación de errores materiales
				59	Aplicación uniforme de normas y criterios de interpretación
				60	Remisión normativa
			VIII Registro Único Aduanero	61	Registro Único Aduanero
				62	Obligados a inscribirse en el Registro Único Aduanero – RUA

				63	Reglamentación		
				64	Publicación		
				65	Sistema aduanero		
II	Sistema Aduanero	1. Servicio Aduanero		66	Servicio Aduanero		
				67	Competencia		
				68	Competencia territorial		
				69	División del territorio aduanero nacional		
				70	Estructura del Servicio Aduanero		
				71	Funciones del Servicio Aduanero		
				72	Atribuciones del Servicio Aduanero		
				73	Sistema informático aduanero		
		2. Sistema informático aduanero				74	Cumplimiento de obligaciones
						75	Formularios oficiales electrónicos
						76	Documentos soporte
						77	Acceso al sistema informático electrónico
						78	Firma electrónica
						79	Pago por medios electrónicos
						80	Fallas en el sistema informático electrónico aduanero
						81	Reglamentación
		3. Auxiliares de la función pública aduanera		I. Disposiciones comunes a los auxiliares de la función pública aduanera		82	Aspectos no regulados
						83	Auxiliares previstos
84	Autorización						
85	Impedimentos para ser autorizado como auxiliar						
86	Requisitos generales de las solicitudes de autorización						
87	Documentos que deben acompañar la solicitud						
88	Rechazo de la solicitud						
89	Procedimiento de autorización						
				90	Registro de auxiliares		
				91	Vigencia de la autorización		
				92	Carné de identificación		
				93	Obligaciones generales de los auxiliares		
				94	Responsabilidad solidaria		
				95	Modificaciones a la autorización		
				96	Cambios en el registro de auxiliares		

				97	Suspensión de la autorización
				98	Pérdida de la autorización
				99	Procedimiento para la declaratoria de pérdida de la autorización por terminación voluntaria o renuncia
				100	Cese temporal de operaciones
				101	Reinicio de operaciones
				102	Acceso al sistema informático aduanero
			II. Garantías de los auxiliares de la función pública aduanera	103	Cobertura de la garantía
				104	Renovación de la garantía
				105	Ejecución de la garantía
				106	Tipos de garantía
				107	Devolución de la garantía
				108	Reglamentación
			III. Agentes aduaneros y agencias de aduanas	109	Definición de agente aduanero y agencias de aduanas
				110	Requisitos especiales de la solicitud de autorización de agente aduanero y agencia de aduanas
				111	Documentos adicionales que deben acompañar la solicitud de autorización
				112	Exámenes psicométricos y de competencia
				113	Contenido de la resolución de autorización
				114	Inicio de actividades
				115	Solidaridad en el agenciamiento aduanero
				116	Responsabilidades de los agentes aduaneros y agencias de aduanas
				117	Obligaciones especiales
				118	Actuación sin agenciamiento aduanero
				119	Intervención optativa de agenciamiento aduanero
				120	Mandato aduanero
				121	Registro de asistentes y representantes
			IV. Transportistas y agentes de carga internacional	122	Transportista
				123	Clases de transportista
				124	Representación del transportador
				125	Agentes aeroportuarios, marítimos y terrestres de los transportistas

				126	Representación bajo la modalidad chárter
				127	Operador de transporte multimodal
				128	Agente de carga internacional
				129	Requisitos especiales de la solicitud de autorización
				130	Información especial en el Registro Único Aduanero
				131	Obligaciones especiales de los transportistas
				132	Obligaciones especiales de los transportistas en tránsito aduanero, cabotaje o transporte combinado
				133	Obligaciones especiales de los agentes de carga
				134	Obligaciones especiales de los operadores de transporte multimodal
			V. Depositarios aduaneros	135	Depositario aduanero
				136	Responsabilidad por daño, pérdida o sustracción de mercancía
				137	Autorización
				138	Requisitos especiales de la solicitud
				139	Inicio de operaciones
				140	Vigencia de la autorización
				141	Obligaciones especiales
				142	Actividades permitidas
				143	Actividades prohibidas
			VI Depositarios aduaneros temporales	144	Depositario aduanero especial
				145	Autorización
				146	Obligaciones
				147	Actividades autorizadas y prohibidas
				148	Plazo de permanencia de las mercancías en los depósitos aduaneros temporales
			VII Operadores de tiendas libres	149	Operadores de tiendas libres
				150	Plazo de permanencia de las mercancías
				151	Requisitos especiales de autorización
				152	Obligaciones especiales
				153	Actividades prohibidas
				154	Traslado de mercancías
				155	Muestras sin valor comercial
				156	Responsabilidad
				157	Destrucción de mercancías

			VIII Operadores de entrega rápida o courier	158	Operador de transporte multimodal
				159	Documentos adicionales
				160	Obligaciones especiales
				161	Comunicación de diferencias
			XI Apoderados especiales aduaneros	162	Apoderado especial aduanero
				163	Solicitud de autorización
				164	Requisitos especiales del apoderado especial aduanero
				165	Solicitud para organismos del Estado y misiones diplomáticas
				166	Exámenes de conocimiento
				167	Garantía
				168	Requisitos de operación
				169	Obligaciones específicas
				170	Pérdida de la autorización
				171	Otros empleados
			X Operadores de despacho domiciliario	172	Información y documentos adicionales que se deben acompañar con la solicitud de autorización
				173	Requisitos y obligaciones específicas
				174	Obligaciones adicionales
				175	Autorización de instalaciones para recibir vehículos, unidades de transporte y mercancías
				176	Requisitos de las instalaciones autorizadas
			XI Administradores de parques de servicios	177	Administradores de parques de servicios
				178	Obligaciones de los administradores de parques de servicios
			XII Administradores de zonas francas	179	Administradores de zonas francas
				180	Obligaciones de los administradores de zonas francas
		3. Operadores económicos autorizados		181	Operador económico autorizado
				182	Requisitos para la autorización de operador económico autorizado
				183	Registro del operador económico autorizado
				184	Procedimiento de autorización del operador económico autorizado
				185	Obligaciones del operador económico autorizado

				186	Beneficios otorgados al operador económico autorizado	
				187	Rechazo de la solicitud	
				188	Vigencia de la autorización	
				189	Suspensión de la autorización	
				190	Pérdida de la autorización	
				191	Reglamentación	
III	Control aduanero	I Disposiciones generales		192	Control aduanero	
				193	Ámbito de aplicación	
				194	Atribuciones de control	
				195	Tipos de control aduanero	
				196	Control previo	
				197	Control inmediato	
				198	Control posterior o de fiscalización	
				199	Control permanente	
				200	Coordinación de funciones para aplicar controles	
				201	Deber de informar	
			2. Gestión de riesgo		202	Riesgo
				203	Sistema de gestión de riesgo	
				204	Bases de datos	
				205	Base de datos regional	
				206	Elementos de la gestión de riesgo	
				207	Concepto favorable de control de riesgo	
			3. Suministro de información para fines de control		208	Cooperación y asistencia
				209	Cooperación interadministrativa	
			4. Fiscalización aduanera		210	Fiscalización aduanera
				211	Alcance	
	212	Fundamento e inicio de las actuaciones de fiscalización				
	213	Plan anual de fiscalización				
	214	Fichas informativas				
	215	Atribuciones de fiscalización aduanera				
	216	Obligación de responder requerimientos de información				
	217	Inspección aduanera				
	218	Medidas cautelares				
	219	Clases de medidas cautelares				
		220	Procedimiento para adoptar medidas cautelares			

				221	Gestión persuasiva	
				222	Deber de denuncia	
				223	Lugar de las actuaciones de fiscalización	
				224	Horario de actuaciones	
				225	Desarrollo de las actuaciones	
				226	Deber de comparecencia	
				227	Revisión de la documentación	
				228	Documentación de diligencias	
				229	Formalidades de los documentos	
IV	Procesos Aduaneros	I. Importación de mercancías	I. La obligación aduanera en la importación	230	Definición de la obligación aduanera en la importación	
				231	Naturaleza jurídica de la obligación aduanera	
				232	Nacimiento de la obligación aduanera en la importación	
				233	Determinación de los tributos aduaneros	
				234	Base gravable de los tributos aduaneros	
				235	Tributos aduaneros aplicables a la importación de mercancías	
				236	Pago de los tributos aduaneros	
				237	Responsables de la obligación aduanera en la importación	
				238	Extinción de la obligación aduanera tributaria	
				II. Origen de las mercancías	239	Aplicación e interpretación normativa
					240	Tratamiento de libre comercio
					241	Resoluciones anticipadas de origen
					242	Solicitud de libre comercio o trato preferencial con posterioridad a la fecha de levante
					243	Vigencia y formalidades del certificado de origen
					244	Origen no preferencial
					245	Verificación de origen
				III. Valor en aduana de las mercancías	246	Aplicación normativa prevalente
					247	Resoluciones anticipadas y conceptos técnicos de valor
					248	Definiciones
		249	Métodos para determinar el valor en aduana			
		250	Declaración del valor en aduana			

				251	Excepciones a la declaración del valor en aduana
				252	Responsabilidades
				253	Verificación del valor en aduana
				254	Verificación del valor en aduana con posterioridad al levante
				255	Bancos de datos
				256	Elementos incluidos en el valor en aduana
				257	Documentos soporte del valor en aduana determinado
				258	Valoración de los soportes informáticos con "software" para equipos de proceso de datos
			IV. Mercancías de prohibida importación	259	Mercancías de prohibida importación
			V. Regímenes aduaneros de importación	260	Regímenes aduaneros en la importación de mercancías
				261	Regímenes aduaneros adicionales
				262	Declaración de mercancías
			VI. Régimen liberatorio de parques y centros de servicios	263	Régimen liberatorio de parque y centros de servicios
				264	Declaración de mercancías
				265	Declaración anticipada
				266	Documentos soporte de la declaración de mercancías
				267	Plazo de permanencia de las mercancías
				268	Exportación definitiva
				269	Operaciones de distribución y logística internacional
				270	Traslados permitidos
				271	Desperdicios
				272	Obligaciones de los usuarios directos
				273	Terminación del régimen
				274	Control aduanero
			VII. Régimen de admisión temporal en depósitos para perfeccionamiento activo	275	Régimen de admisión temporal en depósitos para perfeccionamiento activo
				276	Declaración de mercancías
				277	Declaración anticipada
				278	Documentos soporte de la declaración de mercancías
				279	Plazo de permanencia de las mercancías
				280	Traslados permitidos
				281	Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo

				282	Exportación definitiva
				283	Importación definitiva
				284	Subproductos, residuos y desperdicios
				285	Obligaciones de los titulares de los depósitos para perfeccionamiento activo
				286	Terminación del régimen
				287	Control aduanero
			VIII. Régimen liberatorio de zonas francas	288	Régimen liberatorio de zonas francas
				289	Declaración de mercancías
				290	Declaración anticipada
				291	Documentos soporte de la declaración de mercancías
				292	Plazo de permanencia de las mercancías
				293	Importación definitiva
				294	Obligaciones de los usuarios de las zonas francas
				295	Control aduanero
			IX. Régimen de importación temporal del Centro de Ferias y Convenciones	296	Régimen aduanero de las mercancías importadas por expositores del Centro de Ferias y Convenciones
				297	Declaración de mercancías
				298	Declaración anticipada
				299	Documentos soporte de la declaración de mercancías
				300	Plazo de permanencia de las mercancías
				301	Mercancías objeto de este régimen
				302	Importación definitiva del material publicitario
				303	Garantía
				304	Habilitación de zona primaria aduanera
				305	Obligaciones de los expositores
				306	Obligaciones del Centro de Ferias y Convenciones
				307	Importación definitiva al vencimiento del plazo de permanencia
				308	Terminación del régimen
				309	Control aduanero
			X. Proceso de importación	310	Normas aplicables al proceso de importación
	2. Exportación de mercancías		I. La obligación aduanera en la exportación	311	Definición de obligación aduanera en la exportación
				312	Naturaleza de la obligación aduanera en la exportación
				313	Nacimiento de la obligación aduanera en la exportación

				314	Responsables de la obligación aduanera en la exportación
			II. Regímenes aduaneros de exportación	315	Regímenes aduaneros en la exportación de mercancías
			III. Proceso de exportación	316	Normas aplicables al proceso de exportación
		3. Tránsito aduanero		317	Tránsito aduanero
				318	Normas aplicables al régimen de tránsito aduanero
		4. Protección a la propiedad intelectual		319	Definiciones
				320	Alcance de la intervención de la Autoridad Aduanera
				321	Facultad de suspensión de los procesos aduaneros
				322	Procedimiento de suspensión de la operación aduanera
				323	Control aduanero
V	Régimen Sancionatorio	I. Disposiciones generales		324	Ámbito de aplicación
				325	Principios fundamentales del régimen sancionatorio
				326	Definición de infracción aduanera
				327	Procedimiento y acto administrativo para la imposición de sanciones
				328	Caducidad de la acción administrativa sancionatoria
				329	Interrupción de términos de caducidad de la acción administrativa sancionatoria
				330	Clases de infracciones aduaneras
				331	Clases de infracciones en función de la gravedad
				332	Tipos de sanciones
				333	Relas para la determinación de las multas
				334	Suspensión provisional de la autorización de los auxiliares de la función pública aduanera
				335	Suspensión provisional de la inscripción en el Registro Único Aduanero
				336	Procedimiento para ordenar la suspensión provisional
				337	Gradualidad de las sanciones
				338	Reconocimiento de la infracción
				339	Causales de exoneración de responsabilidad
				340	Efectos de las sanciones.
		2. Mercancía no presentada y no declarada		341	Descripción mínima de las mercancías

			342	Mercancía no presentada
			343	Mercancía no declarada
			344	Declaraciones de mercancías que no surten efecto
		3. Aprehensión y decomiso administrativo de mercancías	345	Causales de aprehensión y decomiso de mercancías
			346	Sanción en reemplazo de aprehensión de la mercancía
			347	Rescate de mercancías
		4. Infracciones aduaneras penales	I	Del delito de contrabando
			348	Contrabando
			349	Efectos del rescate de mercancías
			350	Definición de la situación jurídica de las mercancías
			351	Gratificación por denuncia de contrabando
			II	Del delito de favorecimiento de contrabando
			352	Favorecimiento del contrabando
			353	Efectos del rescate de mercancías
			III	Del delito de favorecimiento por funcionario público
			354	Favorecimiento por funcionario público
			355	Efectos del rescate de mercancías
			IV	Del delito de Defraudación de a las rentas de aduana
			356	Defraudación a las rentas de aduana
			V	Del delito de simulación aduanera
			357	Simulación aduanera
			VI	Del delito informático
			358	Delito informático
			VII	Del delito de cohecho activo en materia de comercio exterior
			359	Cohecho activo en materia de comercio exterior
			VIII	Del delito de exportaciones e importaciones ficticias
			360	Exportación o importación ficticia
		5. Infracciones aduaneras administrativas y sus sanciones		
			361	Infracciones tributarias aduaneras de los declarantes
			362	Suspensión en el Registro Único Aduanero
			363	Infracciones gravísimas
			364	Acto administrativo sancionatorio
		6. Infracciones aduaneras administrativas y sus sanciones		
			365	Infracciones aduaneras administrativas de los declarantes, importadores y exportadores
			366	Suspensión en el Registro Único Aduanero
			367	Acto administrativo sancionatorio

				368	Infracciones administrativas de los auxiliares de la función pública aduanera
				369	Suspensión en el Registro Único Aduanero
				370	Acto administrativo sancionatorio
				371	Infracciones administrativas de los trasportistas y agentes de carga.
				372	Suspensión en el Registro Único Aduanero
				373	Acto administrativo sancionatorio
				374	Infracciones aduaneras administrativas de las entidades financieras y terceros
				375	Suspensión de operaciones
				376	Clasificación de las infracciones aduaneras administrativas
		7. Sanción residual		377	Sanción residual
VI	Procedimientos Admisnitrativos Aduaneros	I. Notificaciones		378	Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular
				379	Dirección para notificaciones
				380	Dirección para notificaciones en el exterior
				381	Dirección procesal
				382	Formas de notificación
				383	Autorización para notificaciones personales
				384	Notificación por correo
				385	Corrección de las actuaciones enviadas a dirección errada
				386	Notificaciones devueltas por el correo.
				387	Notificación electrónica
				388	Notificación personal
				389	Citaciones para notificación personal
				390	Comparecencia para notificación personal
				391	Constancia de los recursos
				392	Notificación electrónica
				393	Notificación por aviso
				394	Falta o irregularidad de las notificaciones y convalidación de la notificación
				395	Notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio

		2. Recursos	I. Disposiciones comunes	396	Recursos contra los actos administrativos
				397	Improcedencia
				398	Deber de informar sobre los recursos
				399	Presentación de los recursos
				400	Los hechos reconocidos y aceptados no son objeto de recurso
				401	Prohibición
				402	Renuncia a los recursos
				403	Trámite del recurso
				404	Traslado del escrito y del expediente administrativo
				405	Requisitos
				406	Legitimación
				407	Periodo probatorio
				408	Subsanación de errores y omisiones.
				409	Contenido de la resolución que resuelve el recurso
				410	Desistimiento del recurso
				411	Notificación
			II. Recurso de reconsideración	412	Procedencia del recurso de reconsideración
				414	Oportunidad del recurso de reconsideración
				415	Término para resolver el recurso de reconsideración
				416	Competencia para resolver el recurso de reconsideración
				417	Improcedencia del recurso de reconsideración
				418	Rechazo del recurso
				419	Silencio administrativo negativo
				420	No obligatoriedad del recurso de reconsideración
				421	Remisión normativa
			III. Recurso de apelación	422	Procedencia del recurso de apelación
				423	Oportunidad del recurso de apelación
				424	Presentación del recurso
				425	Competencia para resolver el recurso de apelación
				426	Término para resolver el recurso de reconsideración
				427	Silencio administrativo
				428	Agotamiento de la vía administrativa

		IV. Revisión de los actos administrativos	429	Revisión de actos administrativos de carácter particular
			430	Competencia para la revisión de los actos administrativos
			431	Oportunidad para la revisión de los actos administrativos
			432	Término para expedir la resolución de anulación
			433	Causales de nulidad absoluta
		V. Recurso extraordinario de revisión	434	Recurso Extraordinario de Revisión
		VI. Revocatoria y corrección de errores	435	Revocatoria de oficio
			436	Corrección de errores
	3. De los procedimientos administrativos aduaneros en particular	I. Disposiciones comunes a los procedimientos administrativos aduaneros	436	Procedimientos administrativos aduaneros
			437	Régimen probatorio
			438	Proceso administrativo de decomiso
			439	Aprehensión de mercancías
			440	Acta de aprehensión
			441	Suspensión del levante
			442	Garantía en reemplazo de aprehensión
			443	Reconocimiento y avalúo de mercancías aprehendidas
			444	Documento de Objeción
			445	Periodo probatorio
			446	Plazo para decidir de fondo
			447	Resolución de decomiso
			448	Devolución de la mercancía
		II. Procedimiento administrativo de liquidación oficial de tributos aduaneros	449	Resolución de liquidación oficial de tributos aduaneros
			450	Adecuación del trámite
			451	Auto de Apertura del procedimiento
			452	Respuesta al Auto de Apertura
			453	Periodo probatorio
			454	Plazo para decidir de fondo
			455	Principio de coherencia
			456	Contenido de la Resolución de Liquidación Oficial de Tributos Aduaneros.
			457	Devolución de la garantía
		III. Procedimiento administrativo sancionatorio	458	Auto de Apertura del procedimiento
			459	Respuesta al Auto de Apertura

				460	Periodo probatorio
				461	Plazo para decidir de fondo
				462	Principio de coherencia
				463	Contenido de la Resolución Sancionatoria
				464	Devolución de la garantía
			IV. Procedimiento administrativo de declaratoria de incumplimiento y efectividad de garantías	465	Ámbito de aplicación
				466	Auto de Apertura del procedimiento
				467	Respuesta al Auto de Apertura
				468	Periodo probatorio
				469	Plazo para decidir de fondo
				470	Contenido de la resolución que declara el incumplimiento de una obligación y ordena hacer efectiva una garantía
				471	Devolución de la garantía
			V. Procedimiento para la verificación de origen	472	Procedimiento para La Verificación De Origen
				473	Procedimiento sancionatorio por infracciones relacionadas con el origen de las mercancías
				474	Procedimiento de verificación de origen en aspectos no regulados en los acuerdos comerciales
			VI. Procedimiento para la determinación y devolución de pagos en exceso y de lo no debido	475	Concepto de pagos en exceso
				476	Concepto de pago de lo no debido
				477	Solicitud de determinación del pago en exceso o de lo no debido
				478	Aplicación de normas comunes al derecho de petic
				479	Periodo probatorio
				480	Plazo para decidir de fondo
				481	Rechazo de la solicitud
				482	Intereses moratorios a favor del solicitante
				483	Plazo para devolver
				484	Compensación de sumas debidas por concepto de tributos aduaneros, sanciones y otros cargos
				485	Notificación
				486	Recursos

				487	Remisión normativa
VII	Disposición de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas			488	Formas de disposición
				489	Prohibición
				490	Disposición de mercancías aprehendidas
				491	Suspensión del proceso de disposición
				492	Venta de mercancías
				493	Donación
				494	Asignación
				495	Destrucción, gestión de residuos y chatarrización
				496	Dación en pago
				497	Gastos de almacenamiento y procesos de disposición
				498	Titularidad
				499	Estado de las mercancías
				500	Reglamentación
VIII	Vigencias y Derogatorias			501	Vigencia
				502	Derogatorias expresas
				503	Derogatoria tácita
				504	Desarrollo reglamentario

Anexo 3. Diagnóstico de Fiscalización Aduanera

La División de Fiscalización hace grandes esfuerzos para atender y controlar las operaciones económicas del comercio exterior, pero gran parte de sus esfuerzos no se ven potenciados por la falta de efectividad con la que actúan. La falta de información interinstitucional tanto de las instituciones públicas como las empresas privadas, los procesos administrativos deficientes, falta de capacitación a los auditores, necesidad de actualización de manuales de fiscalización y una necesidad de reorganizar al personal son temas cruciales que se han dejado de lado en esta importante División de la Dirección General de Aduanas.

¿Por qué la dirección de fiscalización debe realizar la reforma en sus procesos?

Inicialmente es importante mencionar que la División de Fiscalización puede ser diagnosticada en tres grandes puntos estructurales, de los cuales tienen problemas de hacen deficiente sus funciones en general. Estas tres grandes estructuras podemos encontrar la Orgánica, Funcional y Jurídica, en las que se deben de trabajar los siguientes puntos:

Estructura Orgánica

1. Falta de una División de Inteligencia Aduanera, que estudie los segmentos específicos del comercio exterior con el personal de la Unidad de Gestión de Riesgos, para poder seleccionar casos con una mayor precisión.
2. Necesidad de una Unidad de Gestión Tributaria que tramite los casos masivos de irregularidades que son advertidas en la Gestión de Riesgos.
3. Necesidad de una Unidad encargada del proceso de notificación para todas las necesidades que tiene la División de Fiscalización.

Estructura Funcional

1. Falta de actualización del Manual de Fiscalización de acuerdo con las necesidades que existen hoy en día y que no están siendo utilizadas.
2. Falta de actualización del instructivo de trabajo para la ejecución de auditoría. Capacitar funcionarios competentes en los diferentes segmentos de auditoría.
3. Falta de un verdadero control del límite de las horas adicionales trabajadas y lineamientos dependiendo de la complejidad de los casos.

Estructura Jurídica

1. Falta de claridad dentro sobre atribuciones legales de auditores.
2. Falta de un Comité de criterios jurídicos.

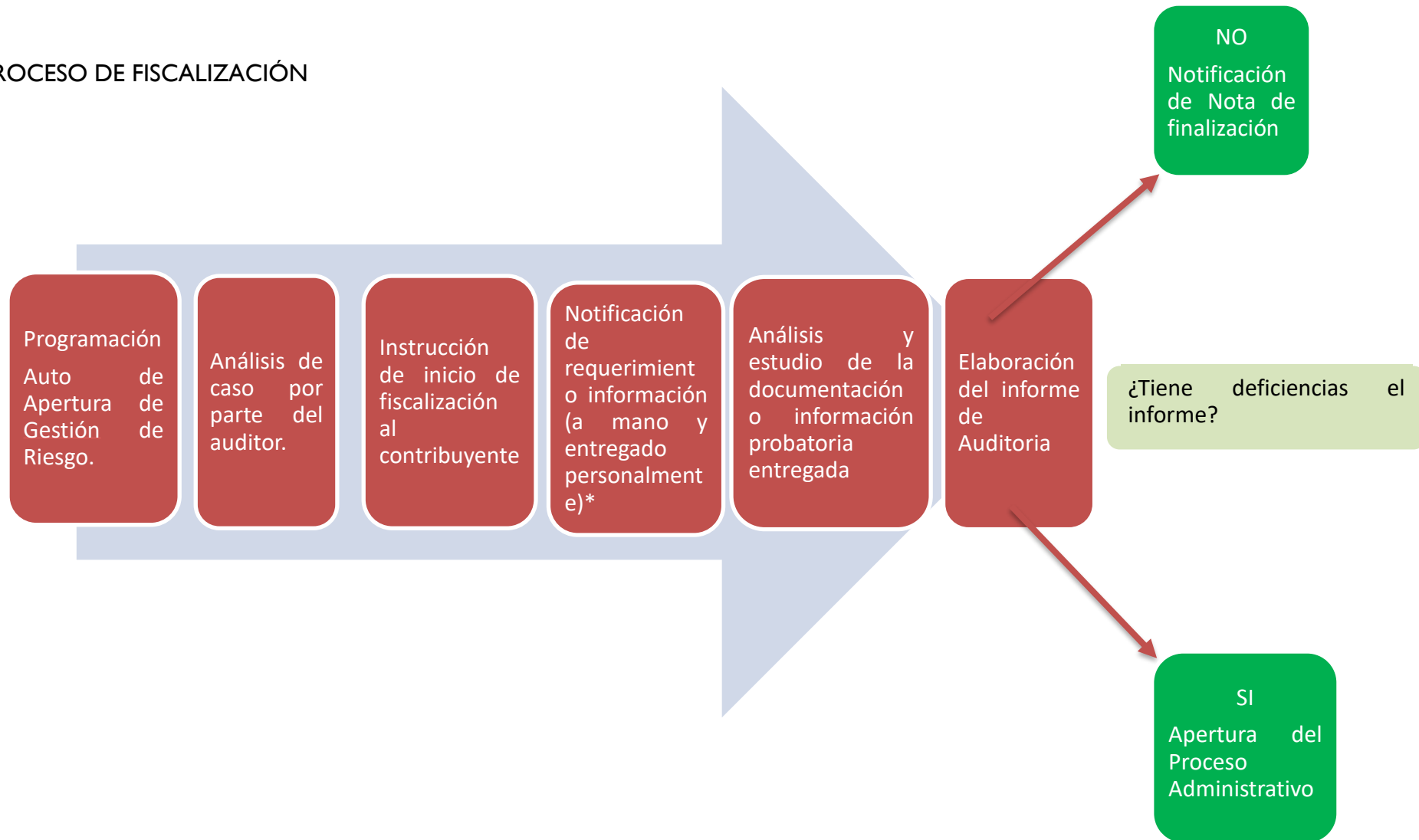
Cuestionamientos

Al haberse analizados estas tres grandes estructuras, se generaron en nuestro diagnostico algunos cuestionamientos de lo que se encuentra ocurriendo en esta División:

1. ¿Qué nivel organizativo debe mejorarse y con quién?
2. ¿Qué actividades del proceso no generan valor agregado?
3. ¿Qué falta de instructivos manuales o lineamientos existen para los auditores?
4. ¿Qué roles necesitan redefinirse de los diferentes niveles organizativos?
5. ¿Qué niveles de responsabilidad deben redefinirse?
6. ¿Qué se debe mejorar para reducir tiempos de ejecución?
7. ¿Qué controles no se observan y cuáles podrían ser necesarios?
8. ¿Qué sistemas informáticos de apoyo son necesarios?

Todos estos cuestionamientos deben de ser analizados detenidamente, para potenciar esta División de Fiscalización, por lo que para efectos de este diagnóstico se presentan hallazgos en cada uno de los pasos que tienen este proceso de fiscalización y consecuentemente las recomendaciones que deberán llevarse a cabo.

PROCESO DE FISCALIZACIÓN



Unidad de Gestión de Riesgos

La Unidad de Gestión de Riesgos tiene como función orientar las actividades aduaneras de control a priori y a posteriori hacia cualquiera operación de alto riesgo y de esta manera facilitar el flujo de operaciones de bajo riesgo. De cualquier forma, esta Unidad deberá de procurar el uso eficiente del recurso humano disponible, tanto en zona primaria como secundaria. Pero parece ser que tanto su falta de insumos para datos que enriquezcan sus fuentes de información, como falta de personal dentro del área, ha hecho que sus esfuerzos sean bastante deficientes.

FUNCIONARIOS	GRUPOS
2	Estadística y Miscelánea y personas
2	Perfilamiento selectivo
4	Inteligencia Aduanera
3	Programación a Posteriori

Dentro de las funciones generales que tiene la Unidad de Gestión de Riesgos, podemos ver la necesidad de gestionar la información e intercambiarla para realizar una mejora de selección de los casos que se van a investigar. Debemos diferenciar que existen dos tipos de actuaciones en las que se enfocan, las cuales son las correctivas de comprobación y las preventivas de obtención de información. Para ello esta Unidad debe de contar con una verdadera fuente de información, lo cual no se han realizado las gestiones para tener convenios con distintas instituciones que puedan enriquecer sus bases de datos.



División de Fiscalización

Para la División de Fiscalización los recursos con los que cuentan son muy bajos para cumplir las funciones que se le establecen. Sin duda, la comprobación del cumplimiento de las obligaciones

aduaneras en su totalidad es imposible o muy complicado, además de no cumplir con la facilitación de comercio, pero si es necesario cumplir al menos con las auditorias que la Unidad de Gestión de Riesgos. Al tener estas grandes limitantes de recursos humanos, herramientas tecnológicas y problemas de transportación, la única solución que se puede realizar para solucionar estos problemas es ser más efectivos, es hacer más con menos.

En este orden de ideas, se les ha facultado distintas herramientas a los auditores con base a la legislación nacional, pero no se utilizan al parecer por desconocimiento o por simple negligencia. La falta de participación o colaboración entre las Divisiones y Unidades de la Dirección General de Aduanas ha caído en una falta de asertividad para ser efectivo en los informes de fiscalización. Por lo que se debe trabajar desde las fuentes de información que reciben, capacitar al recurso humano con el que cuenta y proveer herramientas técnicas y físicas para que los casos de fiscalización puedan lograr tener resultados efectivos para las arcas del Estado.

Finalmente es importante mencionar que, aunque se tiene un pequeño número de personal, un total de 38 personas, es importante tomar en cuenta las ventajas y desventajas que tiene contar con toda esa experiencia. Es importante tener experiencia en este ámbito de auditoria para poder resolver con una mejor experticia cada caso, pero también muchos se limitan a los mismos lineamientos que han utilizado desde muchos años. Un personal joven que no tiene mucha experiencia puede parecer un problema por la falta de práctica en la materia, pero puede tomar decisiones que salgan fuera de la práctica usual y son más fáciles de moldear para realizar procedimientos innovadores.

FUNCIONARIOS	TIEMPO DE SERVICIO
5	1 A 5 AÑOS
2	6 A 10 AÑOS
29	11 A 19 AÑOS
2	MAS DE 20 AÑOS

Hallazgos

En este orden de ideas, al separarse cada uno de los pasos del proceso de fiscalización, puntualizamos los hallazgos más importantes que podemos mencionar:

Programación - Auto de Apertura de Gestión de Riesgo

1. La selección de casos se basa en los esfuerzos estadísticos y análisis generales, pero debe realizarse un estudio más a profundidad del por qué se seleccionó.
2. En Gestión de Riesgos, no se realizan pruebas pilotos de los procesos, por lo que lo remitido puede o no ser efectivo, generando inefectividad en muchos casos. Se debe asegurar primero qué tipo de anomalías existen en distintos mercados.

3. Las auditorias “de escritorio”, están siendo mal utilizadas por la Unidad de Gestión de Riesgo, pasando el trabajo de esta a la División de Fiscalización. Se desvirtuó la característica de esta y se convirtió en un análisis de casos para una futura selección.
4. El Plan Anual de Fiscalización no permite flexibilidad de acuerdo con los resultados y necesidades de la DGA. Evitan poder atender contingencias que surgen en el transcurso del año, perdiendo así la posibilidad de atender los resultados de las pruebas pilotos.
5. No existe medición de indicadores de tiempo dentro de la Unidad de Gestión de Riesgos.
6. No se utilizan los códigos específicos de los procesos, lo que hace difícil el seguimientos y determinación de asuntos estadísticos.
7. El criterio principal de selección es la caducidad, sin tomar en cuenta un análisis específico de la productividad esperada.
8. No existe un intercambio de información entre los diferentes gremios de la empresa privada. El proceso de denuncias de terceros debe ser más efectivo.
9. El número de declaraciones presentadas frente a las auditadas es mínimo y no obedecen a un objetivo macro (960,000 declaraciones anuales).

Análisis de caso por parte del auditor

1. No se encuentran actualizados los formatos de planificación y seguimiento de documentos, por lo cual no se cumplen los requisitos necesarios para darle trazabilidad a las actividades de fiscalización.
2. El proceso de devolución es muy desgastante y no genera ningún tipo de ingreso, no debería ser enviado a fiscalización.
3. A los procesos de origen se les dedica tiempo innecesario, puesto que estos deben ser exclusivamente de escritorio y no programas de fondo. (200 – 350 Horas)

Instrucción de inicio de fiscalización al contribuyente

1. La División de Fiscalización no realiza las compulsas para la solicitud de información bancaria. El sigilo bancario se ha levantado art. 201 ley de bancos. (art. 21 y 173 del código tributario)
2. Los funcionarios no tienen acceso a las diferentes bases de datos para realizar su proceso de fiscalización (CSMS II, SIDUNEA World u otras instrucciones gubernamentales).
3. El departamento de archivo general no se encuentra organizado conforme a las disposiciones del Lineamiento de Gestión Documental y Archivos, lo cual causa demoras, siendo más eficiente solicitarla al contribuyente directamente.

Notificación de requerimiento información (a mano y entregado personalmente)

1. Los auditores deben realizar la notificación o autos de requerimientos a mano, pero que en ningún caso requiere esta formalidad.
2. No hay recursos suficientes para que los funcionarios se movilicen hacia las instalaciones de los contribuyentes o de terceros que les puedan aportar pruebas para su investigación.

Análisis y estudio de la documentación o información probatoria entregada

1. Falta de aplicación de sanciones a los 10 días de omitir la información solicitada.
2. Falta de utilización de la totalidad de los medios de prueba. (cuestionarios o compulsas a entidades específicas)
3. Falta de capacitación que regule las normas de fiscalización.

Elaboración del informe de Auditoría

1. La retroalimentación no es oportuna. La División Jurídica no comunica a Fiscalización si los informes se sostienen y las razones por las cuales no se sostienen.
2. La fiscalización conjunta de la DGII y la DGA presenta retrasos en el cierre de los procesos, ya que los términos y hallazgos son diferentes para cada entidad.
3. No se lleva un control de los resultados en revocatorias parciales en la División Jurídica, lo cual dificulta la medición de la gestión de fiscalización.

RESULTADOS ESTADISTICOS

División de Fiscalización

Estadística	2015	2016	2017*	2018
Número total de auditorías asignadas	1022	995	891	380
Número de Auditorías Completadas	963	821	798	110
Recaudación Efectiva (Monto)	\$ 366, 111.56	\$ 305, 789.14	\$ 314, 013.85	\$ 51, 816.19
Número de auditorías Tasadas	50	73	99	67
Monto Total de las auditorías Tasadas	\$ 4,806, 576.16	\$26,180, 187.91	\$ 79,090,164.68	\$4,411, 922.57
Promedio de Horas por auditorías Completadas	194	302	263	153

Numero de auditorias correctivas Completadas	86	104	128	85
---	----	-----	-----	----

*Nota: Año 2017 se tuvieron unos 5 procesos en D.P.A. que hicieron la diferencia, pero se perdieron en Jurídica.

Este cuadro nos muestra en totalidad los casos que se realizan en fiscalización, demostrando que existe también una recaudación efectiva, pero que debe de invertirse más en la división para ejecutar más auditorías a posteriori.

División de Fiscalización - Correctivas

Años	Casos Auditados	Tasados	Archivos	Porcentaje de casos sin tasación
2015	86	50	36	41%
2016	104	73	31	29.8%
2017	128	99	29	22.6%
2018	85	67	18	21.1%

Mediante este cuadro podemos realizar cuantos casos se encuentran verdaderos hallazgos por parte de la División de Fiscalización. En este caso se debe notar que es la Unidad de Gestión de Riesgos la que debe lograr una mayor certeza para elegir bien los casos que pasan a ser auditados.

División Jurídica

Años	Total	Revocados	Porcentaje de casos revocados
2013	82	30	37%
2014	55	20	36%
2015	24	6	25%
2016	22	2	9%
2017	29	3	10%

Mediante este cuadro podemos realizar cuantos casos pasan al proceso administrativo por parte de la División de Fiscalización a la Jurídica. Podemos ver que este segundo filtro disminuye notablemente el número de casos que pueden ser sustentados para ser tasados y aunque es notable el mejoramiento que ha sucedido con el tiempo, ha disminuido mucho la cantidad de casos que pasan a la división.

Análisis de Producción de Fiscalización Anual

Total etiquetas de fila (Años)	Total de las Auditorías Tasadas USD.	Confirmado por Jurídico.
2015	\$4,806,576.16	\$5,069,767.15
2016	\$26,180,187.91	\$4,870,600.44
2017	\$79,090,164.68	\$3,436,316.42
2018*	\$4,411,922.57	

Promedio tasado	Promedio En Discusión	Porcentaje que pasa al proceso administrativo	Porcentaje que se recupera en cobranzas (30%)	Promedio total para recuperar
\$28,622,212.83	\$4,447,151.65	15.53%	4.66%	\$1,333,795.12

Mediante este cuadro podemos ver cuál es el promedio verdadero de recuperación que existe desde lo tasado por parte de fiscalización, después a la división jurídica y lo que finalmente se recupera por parte de la Dirección de Cobranzas de la Dirección General de Tesorería.

PROPUESTAS DE MEJORA AL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

Programación - Auto de Apertura de Gestión de Riesgo.



1. Realizar esfuerzos investigativos para entregar casos con un nivel de certeza mayor.
2. Realizar pruebas pilotos de los procesos a fiscalizar.
3. Las auditorías de escritorio deben de realizarse de manera masiva (call centers), sin llegar a fiscalización.
4. Establecer un margen de flexibilidad dentro del Plan Anual de Fiscalización para atender contingencias que surjan con el tiempo.
5. Crear una bitácora de seguimiento y planificación, para poder asignar y clasificar cada uno de los casos y tener trazabilidad.
6. Reclasificar los casos de manera específica para contar con mayor trazabilidad.
7. Se debe buscar obtener un objetivo programado para mejorar directamente a sectores representativos y así lograr una mayor gestión por cumplimiento voluntaria. (publicidad)
8. Se debe buscar los casos con mayor impacto y productividad, evitando la seleccionar casos por caducidad.
9. Crear canales de comunicación con los diferentes gremios y facilitar el acceso de los usuarios para denunciar u obtener información.
10. Integrar ciertos riesgos tributario con aduaneros, sobre todo en proceso de unión aduanera

Análisis de caso por parte del auditor

1. Actualizar los formatos de planificación y seguimiento de documentos.²⁰
2. Los casos de devolución no deberían ser entregados a la División de Fiscalización.
3. Los procesos de origen deben de ser exclusivamente de escritorio y trabajarse de manera más expedita.

Instrucción de inicio de fiscalización al contribuyente

1. Organizar el departamento del archivo general conforme al Lineamiento de Gestión Documental y Archivos.
2. Proveer acceso a las diferentes bases de datos a los funcionarios de fiscalización.

²⁰ En el Anexo 1 se encuentra formato de ejemplo para el control de actividades

Notificación de requerimiento información (a mano y entregado personalmente)

1. La notificación debería establecerse por medio de sello o plantilla o autorizando la notificación electrónica.
2. Crear un departamento de notificación o indicar personal que se dedique exclusivamente a dicha tarea.

Análisis y estudio de la documentación o información probatoria entregada

1. Aplicar la sanción por no informar u obstruir la investigación en expediente independiente y de manera expedita (artículo 3 inciso final de LEPSIA)
2. Utilizar los medios de prueba (cuestionarios o solicitudes a entidades bancarias). Se debe de gestionar el enlace de una Unidad dentro del Ministerio de Hacienda con las Instituciones Financieras, con el objetivo de facilitar por medio de esta Unidad el acceso a las cuentas bancarias y movimientos en el sistema financiero de los contribuyentes fiscalizados. (Reducción de tiempo promedio estimado: 70 horas).
3. Realizar diversas capacitaciones a los funcionarios de fiscalización.

Elaboración del informe de Auditoria

1. Las resoluciones por parte de la División Jurídica deben de ser publicadas para consulta de todos los auditores y conocer lo sucedido en cada caso.
2. La investigación debe de ser conjunta, pero la etapa de los procesos debe terminar de manera independiente
3. Es un proceso que debe redefinirse más como una estrategia de planificación del control conjunto que de la fiscalización

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

En base a la presente visita se deben trabajar en tres grandes estructuras de las que se deben tener planes de trabajo. Por lo que, se retoman cada uno de estos temas y abordarlos específicamente para poder dilucidar planes de trabajo para que sea el Proyecto que les dé el seguimiento adecuado en el transcurso del tiempo. Deben tomarse en cuenta que son distintas personas las que deben de trabajar en ello, por lo que aclaro como deben ser trabajadas cada una de ellas:

Estructura Orgánica

- I. Institucionalizar la División de Inteligencia Aduanera, de acuerdo con segmentos específicos con el personal de la Unidad de Gestión de Riesgos para crear información puntual.

Se debe de crear un Comité de Inteligencia, con el fin de mejorar la gestión de riesgo que se realiza en la DGA y poder elegir de manera más efectiva los casos que puedan tener verdaderos resultados.

El gran objetivo que tendrá el Comité será efectuar mejoras en la calidad de las muestras para incorporarlas en el MGR/CSMS II, por medio de trabajo conjunto de funcionarios de todas las divisiones que forman parte de todo el proceso de fiscalización de la DGA y de los funcionarios de la DGII.

2. Crear una Unidad de Gestión Tributaria que tramite los casos masivos de irregularidades que son advertidas en la Gestión de Riesgos.

Debe de impulsarse con urgencia este tema, puesto que es una gran manera para recuperar de manera efectiva la falta de producción que tiene la División de Fiscalización. Se debe crear planes masivos analizando la depuración de los cruces de información y de esta manera crear una verdadera División de Gestión Tributaria Aduanera.

Es importante recibir ayuda de la DGII que tiene el conocimiento base acerca de esta función y pueda replicarse en la DGA por medio de la creación de un call center.

3. Necesidad de una Unidad encargada del proceso de notificación.

La necesidad de la comunicación electrónica en el proceso de notificación es prioritaria para disminuir el tiempo en los procesos de fiscalización. Hoy en día, cada auditor debe realizar la notificación, a los contribuyentes y a los actores que se presenten en el proceso a mano, aduciendo que es en base a los requisitos que establece el artículo 165 del Código Tributario, pero que en ningún caso requiere esta formalidad.

Es la División Jurídica que ha emitido estos lineamientos, dando aún mayor trabajo a cada uno de los auditores, ampliando el tiempo en los procesos de auditoría, volviéndose ineficiente. Los auditores de la División de Fiscalización no deberían de enfocarse en deberes tan obsoletos, pues su verdadero deber es encargarse en cuestiones técnicas de la auditoría.

Por lo que deben buscarse medidas a esta problemática dentro del proceso, como la creación de una unidad de notificación, pero por la incapacidad de poder contratar personal para realizar esta tarea, se proponen las siguientes soluciones:

- a) *La notificación debería de establecerse por medio de sello o plantilla:* La utilización de un sello o plantilla que pueda ser llenado por un auditor eliminaría tiempos para notificar a cada uno de los actores que se presentan en cada caso. Se ha realizado una estimación de tiempo para la notificación de cada auditor, tomándose alrededor de 5 horas por cada notificación. Existen casos que pueden contener 300 notificaciones o más escritas a mano, lo cual hace crítico un cambio en el consumo de tiempo.
- b) *Utilización de comunicación electrónica en el proceso de notificación:* La División de Fiscalización, así como todas las Divisiones de la DGA parecen tener una gran necesidad para avanzar en sus servicios informáticos, así volverse más efectivos. Para el caso que nos compete, es necesario que se

Cree un sistema de buzón electrónico, en el cual pueda proveerse tanto al auditor como al contribuyente una comunicación efectiva, la cual pueda certificar el recibo de ella. Al poder proveer este tipo de servicio mejorará no solo visiblemente los tiempos de los procesos, sino también la efectividad del auditor para enfocarse en más casos.

La necesidad que tienen los auditores, o que deberían tener, para notificar en cada uno de sus casos se vuelve problemática, teniendo como ejemplo los siguientes:

1. Auto de apertura de fiscalización.
2. Auto de requerimiento y requerimientos subsiguientes.
3. Compulsa a la Superintendencia del Sistema Financiero.
4. Compulsa a cada uno de los bancos donde se encuentran cuentas bancarias.
5. Compulsa a cada una de las Instituciones que proveen intercambio de información relevante.
6. Notificación de informe de fiscalización.

Estructura Funcional

- I. Actualizar el manual de funciones de acuerdo con los perfiles del nuevo enfoque que se realice al finalizar las pruebas piloto

La División de Fiscalización tiene un manual el cual debe de ser actualizado según las exigencias que se tienen para mejorar el proceso. Es por ello que se debe de conocer más a fondo cada una de las prácticas que existen por parte de los funcionarios por medio del plan piloto, para dar una verdadera observación de lo que se encuentra teóricamente en el Manual y qué es lo que está sucediendo en la práctica.

En este orden de ideas, deben realizarse esfuerzos adicionales, tal como la selección de casos de sectores representativos, en base a la información del Comité de Inteligencia, para incorporar las buenas prácticas al manual que han dado buenos resultados. Se deberá crear un Comité para las mejoras del manual de fiscalización, formándose las primeras reuniones al finalizar un plan piloto en que se comprobarán mejores prácticas y así conformar al equipo y tener claro los temas y apartados que deberán de modificarse.

2. Actualizar el instructivo de trabajo para la ejecución de auditoría. Capacitar funcionarios competentes en los diferentes segmentos de auditoría

En cuanto a la actualización del instructivo de trabajo que cuenta fiscalización, este deberá ser modificado en base a las actualizaciones realizadas en el Manual. Las mejores prácticas deben ser incorporadas para poder actualizarse paralelamente, por lo que el seguimiento de tiempo irá paralelo al tiempo que utilice el Comité que se creará para mejorar el manual.

La capacitación que se imparta al personal de fiscalización deberá ser en base a los cambios que se experimenten. El seguimiento de este punto puede ser demasiado prematuro para presentarse como una necesidad urgente, pero que será relevante en el transcurso del tiempo.

3. Realizar un verdadero límite de las horas adicionales trabajadas y darle seguimiento dependiendo de la complejidad de los casos.

En este caso, los procesos de auditoría que se realizan en la subdirección de grandes contribuyentes deben de trabajarse por medio de una primera etapa de planeación para poder aprobar una flexibilidad de tiempo de trabajo. Esto no debería ser la regla general, pero debido a las posibles complejidades que puedan nacer en un caso de un gran contribuyente, debe reconocerse la necesidad de brindar más tiempo al auditor.

En este punto ya ha sido analizado por parte de la Dirección de Fiscalización y ha sido aprobado para la flexibilidad de los casos específicos. Este tipo de concesión no puede caer en discrecionalidad, por lo que deberá de establecerse las razones del por qué se ha solicitado este tiempo y encontrarse dentro de las modificaciones del manual de fiscalización, las cualidades que debe tener un caso para permitir este aumento de tiempo.

Estructura Jurídica

1. Falta de claridad dentro sobre atribuciones legales de auditores

Es el caso que existe una necesidad de capacitaciones importantes sobre los desconocimientos que existen en las facultades jurídicas que tienen los auditores en el proceso de fiscalización. Es necesario que se focalicen los esfuerzos desde un primer momento en los auditores, supervisores o jefes que requerirán ser entrenados y puedan transmitir este conocimiento a sus demás compañeros.

Cursos para técnicas de auditoría e investigación financiera son necesarios para todos los auditores y crear un plan de seguimiento constante por parte del Departamento de Formación y Desarrollo para capacitarlos continuamente y no dejarles a la deriva. Finalmente, es de gran importancia impartir talleres prácticos en los cuales podrán realmente utilizar estas herramientas que han desconocido, siendo esta la oportunidad perfecta para realizar el plan piloto.

Iniciar Comité de criterios jurídicos

Se debe de crear un comité que dé seguimiento a los resultados que provienen de los informes de auditoría hacia el proceso administrativos llevados por la División Jurídica, para retroalimentar las faltas o errores cometidos que dieron por finalizado a mal termino el proceso. Es importante también tomar en cuenta las resoluciones que se brindan también desde el TAIIA, puesto que es preocupante los bajos resultados confirmatorios que existen, dejando en evidencia que no se han

subsano los errores que se cometen en las etapas anteriores. Conocer las facultades de los auditores y qué pueden mejorar en sus informes logrará aumentar el porcentaje confirmatorio que se logra en la etapa del Tribunal.

	2016	2017	2018	Total	Porcentajes
Confirmatorio	13	19	10	42	35.00%
Desistimiento	1	6	11	18	15.00%
Improponible	9	23	5	37	30.83%
Inadmisible	5	2	1	8	6.67%
Modificatorio	5	1	1	7	5.83%
Revocatorio	4	4		8	6.67%
Total	37	55	28	120	100.00%

	2016	2017	2018	Total	Porcentajes
Confirmatorio	13	19	10	42	35%
Desistimiento/ Improponible/ Inadmisible/ Modificatorio/ Revocatorio	24	36	18	78	65%
Total	37	55	28	120	

	2016	2017	2018	Total
Confirmatorio	35.14%	34.55%	35.71%	35.13%
Desistimiento/ Improponible/ Inadmisible/ Modificatorio/ Revocatorio	64.86%	65.45%	64.29%	64.87%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

*Los datos del 2018 llegan hasta el mes de junio.

Herramientas tecnológicas para el personal de auditoría.

En cuanto a las herramientas tecnológicas para la División de fiscalización, es necesario máquinas capaces de leer de forma ágil las grandes bases de datos con las que trabajan y que a su vez sea capaz de admitir cualquier software o aplicación. Es importante mencionar que mucho de su equipo se encuentra desfasado y es recomendable que cuenten con licencias de Excel y Access

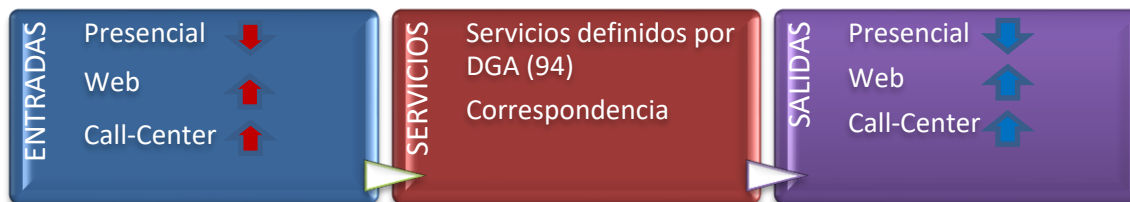
2016, pues estas herramientas son claves para un auditor. Es importante que se realicen las pruebas piloto para conocer más a fondo las necesidades de cada uno de los consultores, viendo a detalle las necesidades de herramientas que tienen cada uno de los auditores y hacer un listado de prioridades que deben adquirirse.

Anexo 4. Propuesta de Implementación de un Centro de Atención al Usuario Aduanero

Con base en el diagnóstico del estado actual de la DGA, y tomando en consideración los diferentes esquemas que la visión de una aduana moderna requiere, se propone un centro unificado de servicios y la implementación de un call center. Se considera que es necesario como una estrategia en el trayecto de la modernización de la Aduana, el establecimiento de una infraestructura física que permita la realización de diferentes trámites administrativos y facilidades para acceder a mecanismos electrónicos. En ese sentido, se establece como estrategia de implementación, el uso de un Centro de Atención al Usuario Aduanero (CAUA). La creación de un CAUA debe ser una prioridad para la AT, pues tendría el propósito de lograr:

- Disminuir la concurrencia presencial a la Aduana (minimizando a lo máximo).
- Incrementar el uso de canales electrónicos, sea a través de call center (centro de llamadas), o servicios web²¹.

Bajo este esquema, un centro de servicios busca disminuir la presencia física de los usuarios y enfocarse en los servicios que puedan facilitarse por medio de la web o por call center. Para la implementación del mismo, es importante definir qué tipo de servicios pueden ser brindados, diferenciándolos de un tema meramente administrativo a uno operativo. En ese sentido, en el siguiente esquema se presenta de manera general esta estrategia:



Con base a información proveída por parte de la Unidad de Atención al Usuario, se realizó una primera aproximación de los servicios que se brindan en la DGA. Para este ejercicio se tomaron los 94 servicios que presta la Aduana y se agruparon en cuatro tipos de macro servicios, dando como resultado el siguiente detalle:

Macroprocesos	Número de servicios
Consultas/Requerimientos	19
Proceso Comercio Exterior Aduanero	40
Quejas/Denuncias	2
Registro de Autorización	33
Total General	94

Datos de Unidad de Atención al Usuario 2018*

²¹ También podría incluirse otras herramientas como son buzón electrónico.

Con base a esta información se plantea la necesidad de poder separar y estandarizar la manera de atender los servicios establecidos en cada uno de los macro procesos. Realizar esto no solo brindará una mayor seguridad al usuario en cuanto a la uniformidad de criterios de requisitos, sino también podrá existir una base de información de la cantidad de demanda de cada uno de ellos.

PROCESO DE CONSULTAS Y REQUERIMIENTOS

Recepción y respuesta de:

1. Consultas jurídicas
2. Pronunciamientos normativos y reglamentarios –conceptos-
3. Jurisprudencias, doctrinas y sentencias
4. Estudios de valor y arancel

PROCESO DE COMERCIO EXTERIOR ADUANERO

Entre los procesos que se podrían brindar se pueden mencionar:

1. Recepción electrónica de documentación
2. Revisión de declaraciones y requerimientos de certificados, autorizaciones y vistos buenos
3. Entregaría a entidades certificadoras cuando se requiera su contingente.
4. Consulta en la declaración de mercancías (SIDUNEA)
5. Asignar turnos para inspecciones documentales y/o físicas
6. Asignar y controlar a los contadores vista la programación de inspecciones
7. Notificación de sanciones por discrepancias
8. Seguimientos del estado de la mercancía en el proceso aduanero.

PROCESO DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Para este macro proceso, es necesario la recepción y atención técnica de:

1. Quejas
2. Denuncias
3. Pedidos
4. Reclamos
5. Información de trámites
6. Seguimiento de trámites

PROCESO DE AUTORIZACIÓN Y REGISTRO.

1. Registros de AFPA
2. Autorizaciones
3. Autorizaciones y constitución de pólizas de seguros o garantías bancarias
4. Verificación de pagos

Es importante poder tener una verdadera medición del tiempo/efectividad con la que se resuelven las peticiones, pues la existencia de información estadística es una gran deficiencia que ayudaría al mejoramiento continuo de los servicios. En el caso de la Unidad de Atención al Usuario se realiza una práctica bastante buena de la medición de los servicios que se proveen, la cual, aunque siguen teniendo necesidades de un mayor enriquecimiento de información, esta brinda una imagen de la demanda existente de los servicios aduaneros provistos en el año 2017.

CONSULTAS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
TELEFÓNICAS	374	333	357	231	376	308	376	258	300	268	290	188	3659
PERSONALIZADAS	334	353	431	274	336	417	311	332	340	279	380	232	4019
ELECTRÓNICA	172	132	130	128	179	169	169	125	147	143	129	112	1735

Propuesta Arquitectónica de CAUA

