

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMÍAS Y FINANCIERAS
CARRERA CONTADURIA PÚBLICA
UNIDAD DE POSTGRADO**



“DIPLOMADO EN TRIBUTACIÓN”

MONOGRAFÍA:

**DELITOS TRIBUTARIOS ADUANEROS RELACIONADOS CON EL CONTROL
DIFERIDO DE MERCANCÍAS UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN JURÍDICA**

Postulantes: Lic. Carmen Cortez Camacho
Lic. Aleida Ivone Jerez Ruiz

La Paz – Bolivia

2016

DEDICATORIA

Este presente trabajo está dedicado primero a Dios que nos dio la vida y la fortaleza para terminar esta monografía;

A nuestros padres por su ayuda constante e incondicional; y a todas las personas que nos apoyaron e hicieron que el trabajo se realice.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer en primer lugar a Dios por habernos dado la oportunidad de cumplir esta meta en nuestras vidas.

A nuestras familias porque estuvieron ahí apoyándonos en todo momento.

A nuestros docentes que nos enseñaron con dedicación y paciencia.

A nuestros amigos por su apoyo y amistad de forma incondicional.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 1 |
| 1.1 Planteamiento del Problema | 3 |
| 1.2 Formulación del Problema de Investigación | 3 |
| 1.3 Planteamiento de Objetivo | 3 |
| 1.3.1 Objetivo General | 4 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos | 4 |
| CAPITULO II: MARCO TEÓRICO | 5 |
| 2.1 Bases Conceptuales | 5 |
| 2.1.1 Los Tributos Aduaneros | 5 |
| 2.1.1.1 Hecho Imponible | 5 |
| 2.1.1.2 Hecho Generador de la Obligación Tributaria y su Aceptación | 6 |
| 2.1.1.3 Momento Imponible | 7 |
| 2.1.1.4 Base Imponible | 7 |
| 2.1.1.5 Alícuota | 9 |
| 2.1.2 Derechos Aduaneros | 9 |
| 2.1.2.1 La Potestad Aduanera | 10 |
| 2.1.3 Ilícitos Tributarios | 10 |
| 2.1.3.1 Contravenciones | 11 |
| 2.1.3.2 Delitos | 11 |
| 2.1.4 Ilícitos Aduaneros | 11 |
| 2.1.4.1 Clasificación de Ilícitos Aduaneros | 12 |
| 2.1.4.1.1 Delitos Aduaneros | 12 |
| 2.2 Elementos Procedimentales | 15 |
| 2.2.1 Control Aduanero | 15 |
| 2.2.2 Clasificación del Control Aduanero según el momento de Control | 16 |
| 2.2.2.1 Control Aduanero Anterior al Despacho | 16 |
| 2.2.2.2 Control Aduanero Durante el Despacho | 17 |

| | |
|--|----|
| 2.2.2.2.1 Control Diferido | 17 |
| 2.2.2.3 Plazo de Ejecución del Control Diferido | 19 |
| 2.2.2.4 Conclusión del Control Diferido..... | 21 |
| 2.2.3 Control Aduanero Posterior al Despacho | 23 |
| 2.2.4 Territorio Aduanero | 24 |
| 2.3 Aplicación Teórica..... | 25 |
| 2.3.1 El control Aduanera..... | 25 |
| 2.3.2 Gestión de Riesgo en Aplicación del Control Aduanero..... | 26 |
| 2.3.2.1 Identificación del Riesgos | 26 |
| 2.3.2.2 Análisis de Riesgos..... | 27 |
| 2.3.2.3 Evaluación de Riesgos..... | 28 |
| 2.3.2.4 Manejo de Riesgos | 28 |
| 2.3.2.5 Gestión de Riesgos en el Contexto Aduanero | 28 |
| 2.3.2.5.1 Principios Básicos de Control | 28 |
| 2.3.2.5.2 Panorama General..... | 29 |
| 2.3.2.6 Gestión de Riesgos dentro de la Aduanera | 29 |
| 2.3.2.6.1 El Contexto | 29 |
| 2.3.2.6.2 Selección, definición de perfiles y detección de infracciones..... | 30 |
| 2.3.2.6.3 Medición del Cumplimiento de la Normativa Legal | 31 |
| 2.3.2.6.4 Áreas sobre se aplica la medición de Cumplimiento..... | 32 |
| 2.3.2.6.5 Modalidades de Medición | 33 |
| 2.3.2.6.6 Utilización de tecnología de la información | 35 |
| 2.3.3 Propuesta..... | 36 |
| 2.4 Referencia Legal | 36 |
| 2.4.1 Marco Normativo del Control Aduanero | 36 |
| 2.4.2 Sistema Tributario Boliviano..... | 37 |
| 2.4.2.1 Ley N° 843 | 38 |
| 2.4.2.2 Ley N° 2492 Código Tributario Boliviana | 39 |
| 2.4.3 Derecho Comparado | 40 |
| 2.4.4 Fundamento Jurídico..... | 42 |
| 2.4.5 El principio de legalidad en el ámbito Administrativo..... | 42 |

| | | |
|--|------------------------------------|-----------|
| 2.4.6 | Fundamento Social - Económico..... | 44 |
| CAPITULO III MARCO METODOLÓGICO..... | | 46 |
| 3.1 | Diseño Metodológico..... | 46 |
| 3.2 | Fases Metodológicas..... | 46 |
| 3.2.1 | Investigación Descriptiva..... | 46 |
| 3.2.2 | Investigación Propositiva..... | 47 |
| 3.3 | Técnicas de Investigación..... | 48 |
| 3.3.1 | Técnica Documental..... | 48 |
| 3.3.1.1 | Recolección de Datos..... | 48 |
| 3.4 | Universo o Población de Datos..... | 49 |
| 3.5 | Delimitación Geográfica..... | 49 |
| 3.6 | Delimitación Temporal..... | 49 |
| 3.7 | Presupuesto..... | 50 |
| CAPITULO IV CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES..... | | 51 |
| 4.1 | Conclusiones..... | 51 |
| 4.2 | Recomendaciones..... | 52 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | | 54 |
| ANEXOS..... | | 55 |

TABLAS

| | | |
|---------|---|----|
| Tabla 1 | Hecho Imponible..... | 6 |
| Tabla 2 | Momento Imponible en las Importaciones y Exportaciones..... | 7 |
| Tabla 3 | Base Imponible..... | 9 |
| Tabla 4 | Derechos Aduaneros..... | 10 |
| Tabla 5 | Contravenciones Tributarias..... | 22 |
| Tabla 6 | Delitos Aduaneros..... | 22 |
| Tabla 7 | Territorio Aduanero..... | 24 |
| Tabla 8 | Presupuesto..... | 50 |

RESUMEN

El Estado Plurinacional de Bolivia, enfrenta actualmente grandes desafíos, fruto de la apertura comercial internacional de la cual Bolivia forma parte. Uno de los beneficios para el Estado, es el aumento de la recaudación de tributos y el desafío es regular de forma adecuada el flujo de mercancías mediante plazos cortos.

En la actualidad el Control Diferido tiene como plazo de ejecución generalmente se amplía a 60 días, lo cual implica la verificación física de la mercancía, la inspección física la cual inicia a partir de la documentación de la misma. Ello hace que el contribuyente por los largos plazos incumpla a las disposiciones que tienen relación con el derecho aduanero.

El problema planteado es: ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que viabilicen la implementación de una norma regulatoria que acorte los plazos en la ejecución del procedimiento de control diferido?. La propuesta de la investigación considera sobre el sustento jurídico que permitirá implementar una nueva normativa que regule el control diferido.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el comercio internacional está creciendo indeteniblemente a nivel mundial dado por el proceso de globalización seguido de una amplia apertura comercial entre países, han generado un nuevo paradigma en la forma en la cual deben desarrollarse las operaciones de comercio internacional, ante esta situación el Estado necesita optimizar sus herramientas jurídicas y tecnológicas en la búsqueda de un incremento de los ingresos a través de los tributos, resguardando la seguridad y soberanía del Estado Plurinacional Boliviano.

El Estado Plurinacional Boliviano consiente de este nuevo paradigma mediante la Aduana Nacional de Bolivia ha implementado medidas con el objeto de mejorar los procedimientos administrativos. Sin embargo, la normativa que regula los procedimientos aduaneros no son objeto de un control de constitucionalidad, tal es el caso de la Resolución Administrativa que regula el Procedimiento de Control Diferido, resolución atentatoria contra el derecho al comercio y el principio de buena fe, vigente en materia aduanera.

El presente trabajo pretende realizar un análisis en el campo del control aduanero y tributario con una propuesta de modificación a la normativa la cual permita la implementación de una regulación jurídica que acorte los plazos en la ejecución del procedimiento del control diferido con el fin de evitar que los importadores/exportadores de mercancías incurran en delitos tributarios aduaneros por el no cumplimiento de las formalidades establecidas por Ley, en cuanto al control aduanero en el ámbito normativo vigente.

Con la vigencia de la Resolución Administrativa 01-003-14 de 26 de Febrero de 2014, que aprobó el Procedimiento de Control Diferido, poniéndose en vigencia de manera atentatoria un plazo de 90 días para la ejecución de un control aduanero invasivo y vulneratorio y a éste se pretende la implementación de otro instrumento de mayor jerarquía que establezca los lineamientos y mecanismos para que los controles se enmarquen a principios constitucionales protegiendo la libertad de comercio consagrado según Art. 47 de la C.P.E.

En cuanto al control aduanero en el ámbito normativo vigente, que contiene la descripción del control diferido en el cual se hallan algunos vacíos legales que generan inseguridad jurídica en los operadores de comercio exterior, por ello, con dicha propuesta y sustento jurídico para propugnar la necesidad de cambio de la normativa actual que regule y optimice los plazos en los controles aduaneros.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema

El Estado Plurinacional de Bolivia, se enfrenta actualmente a grandes desafíos, fruto de la apertura comercial internacional de la cual Bolivia forma parte. Uno de los beneficios de esta nueva corriente es el aumento de la recaudación de tributos cancelados por los operadores de comercio exterior.

El reto de la Administración Aduanera es ingresar a la modernización, donde los nuevos procedimientos administrativos y técnicos marcados por la globalización de la economía traten de acortar el tiempo en sus técnicas de recaudación y control. Desde la promulgación de la Ley General de Aduanas en Bolivia, se han emitido normas y resoluciones regulatorias atentatorias a los operadores de comercio.

En el proceso de apertura comercial internacional, es necesario que el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentre acorde a una normativa Internacional, a través de la implementación de procedimientos normativos simplificadores de los trámites de importación/exportación, sin dejar de lado las estrategias y mecanismos de control. Actualmente el Estado enfrenta grandes desafíos, fruto de la apertura comercial internacional y uno de los beneficios es el aumento de la recaudación de tributos cancelados por los operadores de comercio exterior.

1.2 Formulación del Problema de Investigación

De todo lo expuesto se ha identificado el siguiente problema:

¿El incremento de los delitos tributarios aduaneros, tendrán incidencia con la ausencia del análisis de la normativa legal vigente relacionado con la reducción de los plazos en la ejecución del procedimiento de control diferido de las mercaderías?

1.3 Planteamiento de objetivos

En primer lugar es necesario establecer que pretende la investigación, es decir, cuales son los objetivos. Hay investigaciones que buscan ante todo contribuir a

resolver un problema en especial y otras que tienen como objetivo principal probar una teoría o aportar evidencia empírica a esta. (Hernández, 1996, págs. 42,43)

1.3.1. Objetivo general

Diseñar una propuesta de control aplicada por la Administración Aduanera para el control diferido durante el despacho de mercancías.

1.3.2. Objetivos específicos

- Establecer procedimientos que simplifiquen los plazos en el control diferido aduanero durante el despacho de las mercancías.
- Proponer las bases de una regulación jurídica, para los importadores/exportadores de mercancías, según en la normativa legal vigente.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1 Bases conceptuales

A fin de conocer las razones que promueven al contribuyente a incumplir con las obligaciones tributarias establecidas en la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISLR), se hace necesario profundizar en aspectos documentales referentes a los antecedentes, las bases teóricas y las legales, que están relacionadas con el tema de investigación; asimismo, de una u otra manera, el estudio de dichos documentos es indispensable en el proceso de la búsqueda de estrategias de información con el fin de respaldar, conceptualizar, analizar y explicar de manera teórica el tema de investigación, para de esta forma contribuir con el logro de los objetivos propuestos.

2.1.1. Los tributos aduaneros

“Los gravámenes e impuestos internos que gravan a las importaciones o exportaciones de mercancías”, así el “gravamen arancelario”, está definido como parte del tributo aduanero que grava la importación o exportación de mercancías. Entonces, la Ley establece como especie de tributos aduaneros de Importación al Gravamen Arancelario, y lo define como un impuesto que grava la importación de mercancías para uso o consumo definitivo. Por tanto, todos los impuestos tienen los siguientes elementos: hecho imponible, momento imponible, base imponible y la alícuota. (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999, pág. 11)

2.1.1.1. Hecho imponible

El hecho gravado por los derechos de importación, es el consumo definitivo. Según el Art. 8 de la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999) refiere que “los hechos generadores de la obligación tributaria son la importación de mercancías extranjeras para el consumo u otros regímenes sujetos al pago de tributos aduaneros y, la exportación de mercancías en los casos expresamente señalados por Ley. Nótese, entonces, que el hecho generador de la obligación tributaria es la importación de mercancías para el consumo y se perfeccionará en el momento que

se produzca la aceptación por parte de la Aduana de la Declaración de Mercancías, y, si proceden junto a éste, se pueden aplicar otros tributos a la importación, como ser los “derechos de compensación y antidumping”.

En materia impositiva cuando hablamos de hecho imponible nos referimos a “lo que el legislador quiso gravar”. ¿Cuál es el hecho imponible en las importaciones y exportaciones?

Tabla 1 Hecho Imponible

| Operación | ¿Cuál es el hecho imponible? | ¿Qué significa? |
|--------------------|---|--|
| Importación | Importación definitiva a consumo | Son ingresos de mercaderías por un tiempo indeterminado. |
| Exportación | Exportación definitiva a consumo | Son egresos de mercaderías por un tiempo indeterminado. |

Fuente: Elaboración propia

2.1.1.2. El Hecho Generador de la Obligación Tributaria y su aceptación

Si bien el hecho previsto en la ley para imponer la obligación tributaria aduanera, ha sido motivo de sendas discusiones doctrinales, entre las que se encuentran la Teoría del paso o del cruce, representada por Gianni, Lepra, Fonrouge, Gómez de Souza, Berleri y otros, quienes sostienen que “El Estado adquiere la facultad de imponer al tributo aduanero en el momento en que las mercancías atraviesan la línea aduanera, adquiriendo así mismo la facultad de limitar la disponibilidad de las mismas, de ejercitar el derecho de retención y de imponer limitaciones idóneas para garantizar el pago de la deuda tributaria”, ésta teoría, ha sido objeto de críticas.

La Teoría de la nacionalización sostenida por Mafessoni, Guasp Delgado y Cortéz Domínguez, sostienen que “el uso y consumo de la mercancía sólo se realiza con el retiro del control aduanero, y eso solo es procedente cuando la mercancía ha sido nacionalizada como resultado del pago de la totalidad de los impuestos aduaneros”.

Al efecto, nuestra legislación y otras, han adoptado la teoría de la “aceptación”, según el Art. 8 de la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999), que expone que “el hecho generador de la obligación tributaria se perfecciona en el

momento que se produce la aceptación por la Aduana de la Declaración de Mercancías...”. (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999, pág. 5)

2.1.1.3. Momento imponible

El Momento imponible inicia para la Importaciones y Exportaciones en:

Tabla 2 Momento Imponible en las Importaciones y Exportaciones

| Elementos | ¿Cuál es el momento imponible? | Art. |
|-------------|---|------|
| Importación | <p>1. Es aplicable el derecho de importación establecido por la norma vigente en la fecha de:</p> <p>a) la entrada del medio transportador al territorio aduanero, cuando la solicitud de destinación de importación para consumo se hubiere registrado hasta con 5 días de anterioridad a dicha fecha y ello estuviere autorizado;</p> <p>b) el registro de la correspondiente solicitud de destinación de importación para consumo;</p> <p>c) el registro de la declaración, cuando la misma se efectuare luego de que la mercadería hubiera sido destinada de oficio en importación para consumo;</p> <p>d) la aprobación de la venta o, en caso de no hallarse sujeta a aprobación, la del acto que la dispusiere, cuando se tratase de mercadería destinada de oficio en importación para consumo.</p> <p>e) el vencimiento de las obligaciones de hacer efectivos los cánones y derechos de licencia, según lo dispuesto en el contrato respectivo.</p> | 637 |
| Exportación | Es aplicable el derecho de exportación establecido por la norma vigente en la fecha del registro de la correspondiente solicitud de destinación de exportación para consumo. | 726 |

Fuente: Elaboración propia

2.1.1.4. Base Imponible

La base imponible será el valor en Aduanas, el peso, la medida y el número de unidades en la forma en que las mercancías están tarifadas en el Arancel de Aduanas”. (Rubin de Celis, 2000, pág. 35)

La base imponible sobre la cual se liquidarán los derechos de compensación y los derechos antidumping se determinará de acuerdo a las disposiciones del GATT, la base imponible de los impuestos internos aplicables a la importación se regirá por las

normas respectivas. Ahora bien, el Art. 13 de la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999), dispone que la obligación tributaria aduanera y la obligación de pago en aduanas, serán exigibles a partir del momento de la aceptación de la Declaración de Mercancías o desde la notificación efectuada por la Aduana, nótese entonces, que el momento relevante se perfecciona a partir de aceptación de la Declaración y/o de la notificación por parte de la Aduana.

Lo que se hace imprescindible considerar, que mientras las mercancías se encuentren en posesión de la administración aduanera y no se haya acreditado la cancelación de la obligación aduanera, el derecho de prenda aduanera tendrá preferencia sobre cualquier otro tipo de obligación, lo contrario sería que si la Aduana desaduaniza la mercancía sin la previa percepción de sus derechos, la posibilidad de su recuperación puede tornarse incierta, de ahí la razón del porque la Aduana permite conocer y calcular apropiadamente el importe de los derechos que corresponden abonar con anterioridad. (Villegas, 1997, pág. 25)

A la vez, el Art. 14 de la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999), dispone que en todos los casos, la administración aduanera si no percibe sus derechos en el momento que la ley lo señala, puede disponer de la mercancía en la forma que señala la Ley y su Reglamento, para cubrir el pago de los tributos aduaneros emitidos, más intereses, actualizaciones y multas.

La Aduana, en su caso, puede a fin de garantizarse el pago de la omisión de sus derechos, perseguir y afectar el patrimonio de las personas naturales o jurídicas obligadas al pago de los tributos aduaneros, incluyendo actualizaciones, intereses y multas.

Tabla 3 Base Imponible

| Operación | ¿Cuál es la base imponible? | ¿Qué significa? |
|--------------------|---|--|
| Importación | Costo o valor CIF (Costo, Seguro y Flete) | En las operaciones de importación para la determinación de la base imponible se utiliza la metodología definida en el "Acuerdo sobre Valoración de Mercaderías en Aduana" en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Nuestro país ratificó este acuerdo con la sanción de la Ley 24.425. Se utiliza como base el valor de la transacción <ul style="list-style-type: none"> - Ajustes a deducir. - Ajustes a incluir. - Flete y seguro internacional. |
| Exportación | Costo o valor FOB | El valor imponible de la mercadería se define como: FOB: para operaciones por vía acuática o aérea. FOT ó FOR: para operaciones por vía terrestre, según el medio de transporte que utilizara. |

Fuente: Elaboración propia.

2.1.1.5. Alícuota

La alícuota es el porcentaje a aplicar. El porcentaje de los derechos de importación y exportación es regulado por el Ministerio de Economía y aplicado por la Dirección General de Aduanas.

2.1.2. Derechos Aduaneros

Estudiando los derechos a la importación o exportación podemos clasificar:

- Derechos "ad valorem" son un porcentaje que se determina sobre la base imponible.
- Derechos "específicos" consisten en la aplicación de una suma fija de dinero por cada unidad de medida.

Tabla 4 Derechos Aduaneros

| | | |
|----------------------------------|--------------------|---|
| Derechos a la importación | Ad valorem | El derecho de importación ad valorem es aquel cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor en aduana de la mercadería o, en su caso, sobre precios oficiales CIF, si éstos fueren superiores. |
| | Específicos | El derecho de importación específico es aquel cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de una suma fija de dinero por cada unidad de medida. |
| Derechos a la exportación | Ad valorem | El derecho de exportación ad valorem es aquel cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor imponible de la mercadería o, en su caso, sobre precios oficiales FOB. |
| | Específicos | El derecho de exportación específico es aquel cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de una suma fija de dinero por cada unidad de medida. |

Fuente: Elaboración propia

2.1.2.1. La potestad aduanera

La potestad aduanera es el conjunto de atribuciones que la ley otorga a la Aduana Nacional, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y debe ejercerse en estricto cumplimiento de la presente Ley y del ordenamiento jurídico de la República. (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999)

Mediante esta potestad la Ley otorga a la Aduana Nacional la facultad y atribución para el control del ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías del territorio aduanero nacional hacia y desde otros países o zona franca, para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan los regímenes aduaneros, conforme a los alcances establecidos en la Ley, reglamento y demás disposiciones complementarias, a través de su Directorio, Presidente Ejecutivo, los órganos operativos y administrativos establecidos a nivel nacional y regional.

2.1.3. Ilícitos tributarios.

“Constituyen ilícitos tributarios las acciones u omisiones que violen normas tributarias materiales o formales, tipificadas y sancionadas en el presente Código y demás disposiciones normativas tributarias” (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003)

(Giuliani, 1973, pág. 58), ha afirmado certeramente que la infracción es un concepto genérico, mientras que delitos y contravenciones serían lo específico. Agrega que concibe el derecho tributario como un todo orgánico con aspectos diversos, pero interconectados y no separados y estima que las infracciones y sanciones pertenecen a una misma categoría jurídica ilícita – fiscal. En consecuencia, todo lo relativo a infracciones y sanciones no deriva sino del propio poder tributario estatal. Sostiene que no obstante el carácter punitivo de las sanciones fiscales y su vinculación con los principios generales del derecho criminal, su singularidad no permite aplicarle las disposiciones del Código Penal, salvo cuando la ley tributaria remite expresamente a sus normas.

2.1.3.1. Clasificación

Conforme a lo dispuesto por el Art. 149 de (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) los ilícitos tributarios se clasifican en contravenciones y delitos.

2.1.3.1.1. Contravenciones

El (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) hace una clasificación de las contravenciones tributarias y, los expone de la siguiente manera:

1. Omisión de inscripción en los registros tributarios.
2. No emisión de factura, nota fiscal o documento equivalente.
3. Omisión de Pago.
4. Contrabando, cuando se refiera al último párrafo del Art. 181 C.B.T.
5. Incumplimiento de otros deberes formales.
6. Las establecidas por leyes especiales

2.1.3.1.2. Delitos

El (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) en su Art. 175 hace una clasificación de los delitos tributarios y, los expone de la siguiente manera:

1. Defraudación tributaria;
2. Defraudación aduanera;
3. Instigación pública a no pagar tributos;

4. Violación de precintos y otros controles tributarios.
5. Contrabando:
6. Otros delitos aduaneros tipificados en leyes especiales

2.1.4. Ilícito Aduanero

Los ilícitos aduaneros, tienen una figura interpretada, como la violación e incumplimiento a las disposiciones que tienen relación con el derecho aduanero. Identificando entonces, que el bien jurídico protegido por la norma punitiva aduanera es de diversa índole y, puede por su naturaleza no sólo ser fiscal, sino también, económica, social, de salud e higiene pública y seguridad común, por lo que advertimos que la gama del bien jurídico protegido es más amplia como podemos observar: (Carvajal, 2009, pág. 24)

- El control aduanero sobre la introducción, extracción y circulación de mercaderías por el Estado.
- La protección de la producción nacional de un Estado.
- El control de ingreso de armas, estupefacientes, substancias radiactivas. - La salud e higiene pública
- El erario público o la obligación solidaria de contribuir al sostenimiento del Estado, cuando se trata de delitos tales como la defraudación.

2.1.4.1. Clasificación de Ilícitos Aduaneros.

Los ilícitos por su naturaleza pueden ser de:

2.1.4.1.1. Delitos Aduaneros

Comete Delito Aduanero la persona que cometa:

- a) Contrabando
- b) Defraudación Aduanera
- c) Usurpación de funciones aduaneras
- d) Sustracción de prenda aduanera
- e) Falsificación de documentos aduaneros

- f) Asociación delictiva aduanera
- g) Falsedad aduanera
- h) Cohecho activo y pasivo en la actividad aduanera
- i) Tráfico de influencias en la actividad aduanera

a) Contrabando

La palabra contrabando, significa comercio o producción prohibida, lo ilícito o encubierto, la etimología de la palabra viene de “lo hecho contra un bando o pregón público”. (Wikipedia Enciclopedia Libre, 2016)

Comete delito de contrabando:

- Quien instruya o realice tráfico de mercancías para su introducción o extracción del territorio aduanero nacional en forma clandestina.
- Quien realice tráfico de mercancías sin la documentación legal o en violación de los requisitos esenciales exigidos por las normas aduaneras o por leyes especiales.
- Quien realice tráfico de mercancías eludiendo el control aduanero o por vías u horarios no habilitados.
- Quien realice transbordo de mercancías infringiendo disposiciones de esta Ley o las descargue en lugares distintos de la Aduana De Destino (oficina aduanera donde finaliza una operación de tránsito aduanero),
- Quien realice tráfico o comercialización de mercancías extranjeras dentro del territorio nacional sin el amparo de la respectiva documentación aduanera.
- Quien tenga o comercialice mercancías cuya importación se encuentre prohibida.
- Quien tenga mercancías extranjeras sin la autorización de la Aduana Nacional o comercialice mercancías, mientras están bajo el Régimen de Tránsito Internacional.
- Quien no entregue los documentos de transporte normalmente exigibles por la Administración Aduanera.
- Quien ingrese mercadería por un lugar no habilitado del territorio nacional.
- Quien descargó la mercancía sin la previa entrega del Manifiesto Internacional de Carga, a los depósitos aduaneros autorizados.

b) La Defraudación Aduanera.

La Defraudación Aduanera es un delito aduanero consistente en la disminución o el no pago de los tributos aduaneros, por operación aduanera en las que dolosa y falsamente se declara la calidad, cantidad, valor, peso u origen de las mercancías o servicios.

c) Usurpación de Función Aduanera.

Comete delito de Usurpación de Funciones Aduaneras, quién ejerza atribuciones de funcionario o empleado público aduanero o de auxiliar de la función pública aduanera, sin estar debidamente autorizado o designado para hacerlo y habilitado mediante los registros correspondientes, causando perjuicio al Estado o a los particulares.

d) Sustracción de Prenda Aduanera.

Comete delito de Sustracción de Prenda Aduanera el que mediante cualquier medio sustraiga o se apoderare ilegítimamente de mercancías que constituyen prenda aduanera.

Este delito será sancionado con privación de libertad de uno a tres años, con el resarcimiento de los daños y perjuicios y la restitución de las mercancías o su equivalente a favor del consignante, consignatario o propietario de las mismas, incluyendo el pago de los tributos aduaneros.

En el caso de los depósitos aduaneros, el resarcimiento tributario se sujetará a los términos de los respectivos contratos de concesión o administración.

e) Falsificación de Documentos Aduaneros.

Comete delito de Falsificación De Documentos Aduaneros, el que falsifique o altere documentos, declaraciones o registros informáticos aduaneros. Este delito será sancionado con privación de libertad de uno a tres años y el pago de la multa.

f) Falsedad Aduanera.

Comete delito de Falsedad Aduanera el servidor público que posibilite y facilite a terceros la importación o exportación de mercancías que estén prohibidas por ley expresa; o posibilite la exoneración o disminución indebida de tributos aduaneros, así como los que informan o certifican falsamente sobre la persona del importador o exportador o sobre la calidad, cantidad, precio, origen, embarque o destino de las mercancías.

g) Cohecho Activo y Pasivo Aduanero.

Comete delito de cohecho activo aduanero cuando una persona natural o jurídica oferta o entrega un beneficio a un funcionario con el fin de que contribuya a la comisión del delito.

El cohecho pasivo se produce con la aceptación del funcionario aduanero y el incumplimiento de sus funciones a fin de facilitar la comisión del delito aduanero.

2.2 Elementos Procedimentales

2.2.1 Control Aduanero

La expresión "control aduanero" ha sido definida en el glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas como las "medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la aduana". (Comercio, 2015, pág. 62)

Por imperio del art. 298 numeral 4 de la (Constitución Política del Estado) ,que determina como una competencia privativa del nivel Central del Estado el Régimen aduanero, menciona que "la potestad aduanera es el conjunto de atribuciones que la ley otorga a la Aduana Nacional para el cumplimiento de sus funciones y objetivos... sic"

Por lo tanto para que la aduana pueda aplicar estas leyes y reglamentos de forma eficiente, todos los movimientos comerciales internacionales deben tener un procedimiento y tratamiento que debe ser determinado por la Administración Aduanera. Esto implica la aplicación de principios que permiten eficacia y simplicidad

en los controles y la ejecución de técnicas en gestión de riesgo a los operadores de comercio exterior, auxiliares de comercio y otros que estén relacionados con las operaciones aduaneras, a los efectos de simultáneamente: cumplir con la responsabilidad de control, fiscalización y recaudación que tiene la Aduana Nacional de Bolivia.

La implementación de instrumentos legales eficientes que permitan la ejecución de estos controles se debe mantener a la par de los continuos cambios que ocurren en los modelos y en las prácticas comerciales y de transporte por parte de los operadores de comercio exterior, prácticas que tienen la finalidad de evadir el pago de tributos, o en el caso de disminuirlos. (Padilla, 2009, pág. 57)

2.2.2 Clasificación del control aduanero según el momento de control

El control aduanero puede clasificarse según el momento de control:

- a. Control Anterior es aquel ejercido por la Administración Aduanera antes de la Declaración Única de Importación.
- b. Control aduanero durante el despacho Aduanero, o Control Diferido, es aquel que se ejerce desde el ingreso de la mercancía a zona primaria hasta antes de la salida de la mercadería del recinto aduanero, con la orden de levante correspondiente.
- c. Control Aduanero Posterior, Es aquel que ejerce la Administración Aduanera a partir del despacho de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Esta clasificación tiene como medida de referencia la Declaración Única de Importación, documento mediante el cual, los operadores de comercio exterior, realizan sus operaciones de comercio.

2.2.2.1 Control Aduanero Anterior al despacho

Es el ejercicio de la Administración Aduanera anterior a la admisión de la Declaración Única de Importación. El control inicia desde el momento que las operaciones de comercio exterior son puestas en conocimiento de la Administración Aduanera,

mediante cualquier comunicación de una determinada mercancía que va a ser destinada a algún régimen u operación aduanera. (Comunidad Andina, 2015, pág. 31)

Es a partir de este momento que la Administración Aduanera inicia su trabajo, tomando como base la información proporcionada por los operadores de comercio exterior, con referencia al tipo de mercancías que han de ingresar al territorio aduanero, y que van a tener autorización de tránsito por la zona primaria. Este tipo de controles permiten que se genere riesgo en los operadores de comercio.

2.2.2.2 Control Aduanero durante el despacho

Es el control ejercido desde el momento del ingreso de la mercancía al territorio aduanero o zona primaria, hasta el momento del levante o embarque de las mercancías. (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999)

Los criterios de gestión de riesgo según la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990, 1999) y su Decreto Reglamentario, se basan en base a la retroalimentación del servicio de Inteligencia de la Aduana Nacional, sin embargo de esto, la norma prevé que más del 70% de las Declaraciones Únicas de Importación, han de merecer canal verde, lo que significa, levante inmediato. Sin embargo de aquello, esta situación no priva a los Técnicos Aduaneros, de realizar el aforo documental e incluso físico de la mercancía, para controlar, la calidad y exactitud de la DUI con respecto a la mercancía que se está tratando de nacionalizar.

2.2.2.2.1 Control Diferido

Es el que se ejerce por las autoridades aduaneras cuando las mercancías se encuentran ya en el territorio aduanero al amparo de un determinado régimen aduanero o bien se trata de mercancías cuyas características no permiten su reconocimiento en los recintos de la Aduana y las operaciones de despacho aduanero se diferencian o se desplazan hasta el lugar en que se encuentre la mercancía, siempre bajo el control de las autoridades aduaneras. (Comunidad Andina, 2015, pág. 17)

Respecto al Procedimiento de Control Diferido, corresponde señalar que el art. 21 del (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003)., establece que: “El sujeto activo de la relación jurídica tributaria es el Estado, cuyas facultades de recaudación, control, verificación, valoración, inspección previa, fiscalización, liquidación, determinación, ejecución y otras establecidas en este Código son ejercidas por la Administración Tributaria nacional, departamental y municipal dispuestas por Ley” así también el art. 100 del (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003), determina que: “La Administración Tributaria dispondrá indistintamente de amplias facultades de control, verificación, fiscalización e investigación (...)”.

Por otra parte, el art. 48 del (Decreto Supremo N° 27310), dispone que: “La Aduana Nacional ejercerá las facultades de control establecidas en los Artículos 21 y 100 de la (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003), en las fases de: control anterior, control durante el despacho (aforo) u otra operación aduanera y control diferido. La verificación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados durante estas fases, podrán ser objeto de fiscalización posterior.”

Bajo ese ámbito normativo, la Administración Aduanera emitió la (Resolución Administrativa 01-003-14, 2014), que aprueba el Procedimiento de Control Diferido GNF F02, el cual en el parágrafo V. A. establece que:

“El control diferido se podrá originar en un análisis de riesgo, denuncias recibidas o fichas informativas; en base a los que el Gerente Nacional de Fiscalización o el Gerente Regional respectivo, emite la Orden de Control Diferido.

La selección de declaraciones para control diferido se efectuará independientemente del canal asignado durante el despacho y deberá enmarcarse al periodo de prescripción establecido en los artículos 59 y 60 de la (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003)

Cuando el Despacho Aduanero sujeto a control diferido se encuentre dentro de recinto aduanero, se bloqueará por sistema el pase de salida del despacho a fin de garantizar la revisión física y documental de la mercancía. En los casos en los que la mercancía se encuentre en el recinto aduanero, la misma podrá ser objeto de aforo físico aun cuando se hubiere emitido el pase de salida en el sistema.

Asimismo, el control diferido también podrá ser realizado en aquellos casos en los que la mercancía no se encontrara disponible para el aforo. En todos los casos, el control diferido se asocia a un solo despacho aduanero". (Comercio, 2015, pág. 14) Por todo lo cual se puede establecer que al tratarse de Actos Administrativos, en el caso de los ciudadanos también es aplicable el principio de buena fe de los operadores de comercio; en este contexto el procedimiento de control diferido establecido por la Resolución Administrativa 01-003-14 el 26 de Febrero de 2014 es atentatorio al principio de buena fe aplicables tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos y operadores de comercio.

2.2.2.3. Plazo de ejecución del control diferido

La (RD - PE N° 01-003-14, 2014), que aprueba el Procedimiento de Control Diferido de la Gerencia Nacional de Fiscalización, el cual en el Numeral 5 B. establece que: "El plazo máximo para la realización del Control Diferido será de treinta (30) días corridos computables a partir de la comunicación con la Orden de Control Diferido hasta la emisión del Auto Inicial de Sumario Contravencional (AISC), la vista de cargo (VC), el acta de intervención (AI) o, la Resolución Determinativa (RD) en aquellos casos que no existan observaciones.

El plazo de ejecución podrá ser ampliado por sesenta (60) días adicionales, previa solicitud justificada mediante escrito por el (los fiscalizadores) y Jefe de Unidad o Departamento y Autorización del Gerente Regional o Gerente Nacional de Fiscalización, conforme corresponda.

En el control diferido con verificación física de mercancía, la inspección física de la misma deberá ejecutarse en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a partir de la presentación de la documentación.

Si durante el proceso de control diferido (con verificación física de las mercancías) no se establecen observaciones, se debe autorizar la salida de éstas en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de concluida la inspección física y documental. Sin embargo, en caso de encontrar observaciones el (los) fiscalizador (es) determinará, la permanencia en almacenes el tiempo que se considere necesario."

Cuando el operador no estuviere de acuerdo con las observaciones, éste podrá presentar una boleta de garantía (garantía a primer requerimiento) por el 120% del importe de la Deuda Tributaria no pagada con vigencia de un (1) año.

Una vez aceptada la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento), la unidad de Fiscalización de la Gerencia Regional, podrá autorizar la salida de la mercancía del recinto aduanero. La presentación de la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento), posibilitará solamente la salida de las mercancías de los depósitos aduaneros, por lo que, el operador de comercio exterior de manera posterior tiene la posibilidad de presentar descargos, los cuales serán evaluados por la aduana Nacional, producto de la cual se puede establecer la inexistencia del Tributo omitido o la ratificación del mismo.

Una vez que la Resolución Determinativa se convierta en título de Ejecución Tributaria, la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento) presentada deberá ejecutarse de acuerdo al procedimiento establecido". (Comercio, 2015, pág. 19)

Del acápite mencionado se pueden advertir dos situaciones:

- 1) Que conforme a la ley y la doctrina en general, para que ninguna autoridad jurisdiccional o administrativa vulnere derechos de terceras personas o usuarios es necesario delimitar plazos prudentes que garanticen el ejercicio de los derechos como usuarios y por otra parte el plazo debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones con el estado.

En la norma fruto del análisis se ha encontrado una clara contradicción entre el párrafo primero y el párrafo segundo toda vez a que en el primer párrafo se menciona un plazo máximo de 30 días para la ejecución del Control Diferido sin embargo en el segundo párrafo se menciona que este plazo podrá ser ampliado hasta 60 días adicionales. Sin embargo de esto no se especifican en que causales y bajo qué criterios se han de ampliar los plazos para la ejecución de esta auditoría aduanera.

Por lo tanto estamos frente a un procedimiento con vacíos legales que generan inseguridad jurídica en los usuarios de la Aduana Nacional, asimismo la Resolución Administrativa en análisis en nivel de jerarquía está por debajo de la CPE y las Leyes vigentes en nuestro país

- 2) El acápite en cuestión continua describiendo el procedimiento para la ejecución del Control Diferido, menciona que en el caso de encontrar contradicciones u observaciones, el operador de comercio exterior tiene la única alternativa de presentar boleta de garantía al primer requerimiento. Situación atentatoria al debido proceso y la presunción de inocencia.

En este punto es el criterio del fiscalizador el que tiene el valor suficiente para determinar si la mercancía sujeta al Control diferido va a pasar por un proceso de revisión aún más exhaustivo en referencia al contenido de la declaración, esta situación en particular pone en riesgo la fiabilidad del mismo funcionario, que muchas de las veces por rencillas personales amenaza con realizar un control diferido, con el pretexto de que existe la "duda razonable".

En otras palabras esta figura se ha convertido en el instrumento perfecto para extorsionar a los operadores de comercio, generando con este tipo de procedimientos situaciones de inseguridad jurídica para los usuarios de la Aduana Nacional. Estos hechos en su gran mayoría no merecen denuncia ante las instancias correspondientes, por el trámite que este tipo de actuaciones representan (tiempo, coste económico).

2.2.2.4 Conclusión del control diferido

La conclusión del procedimiento de control diferido conlleva a 4 situaciones:

1. Si no se identificaron indicios de la comisión de ilícitos tributarios u observaciones al valor, orden de levante.
2. Si se establece la presunta comisión de contravenciones aduaneras, conforme lo establecido en el artículo 160° numerales 5 y 6 del (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003), el artículo 186° de la (Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990) y el Anexo de Clasificación de Contravenciones Aduaneras y Graduación de Sanciones vigente, caso en el que prevé la emisión de informe y remisión del expediente a la Unidad Legal para la aplicación de Sumario Contravencional establecido en el artículo 168° del (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) y el Manual de Procesamiento de Contravenciones Aduaneras".

Tabla 5 Contravenciones Tributarias

| Numeral del procedimiento | Tipo de observación y resultado en el CD | Tipo de documento final emitido por Fiscalización | Normativa para el documento |
|---------------------------|--|---|--|
| 1 | Sin observaciones. | Resolución | Art. 169 del CTB y |
| 2b | Con tributos omitidos y/o Contravenciones Aduaneras PAGADOS . | Determinativa | Art. 53 de su Reglamento |
| 2a | Con Contravenciones Aduaneras | Auto Inicial de Sumario Contravencional | Art. 168 del CTB |
| 2b | Con tributos omitidos y/o contravenciones Aduaneras PAGADOS PARCIALMENTE o NO PAGADOS (Tributo Omitido menor o igual a UFV200.000) | Vista de Cargo | Art. 96 del CTB y 18 de su Reglamento. |
| 2c | Contrabando (Tributo Omitido menor o igual a UFV200.000) | Acta de Intervención | Art. 96 del CTB |

Tabla 6 Delitos Aduaneros

| Numeral del procedimiento | Tipo de observación y resultado en el CD | Tipo de documento final emitido por Fiscalización | Normativa para el documento |
|---------------------------|---|---|-----------------------------|
| 3a | Contrabando (Tributo Omitido mayor a UFV200.000 con la existencia de dolo). | Acta de Intervención | Art. 187 del CTB |
| 3b | Con tributos omitidos PAGADOS PARCIALMENTE o NO PAGADOS (Tributo Omitido mayor a UFV50.000 con la existencia de dolo) | | |

Fuente: Circular 063/2014 Gerencia Nacional Jurídica.

3. A la conclusión del control diferido regular, la remisión de informes a la Gerencia Nacional de Fiscalización sobre los resultados encontrados producto de la revisión.
4. Si existen indicios de tributos omitidos, situación que a su vez prevé dos casos: cuando esté comprobada la existencia de los indicios, caso en el que se dispone la emisión de Orden de Fiscalización; o cuando no fue posible su comprobación, circunstancia que da lugar a la intervención del Departamento de Inteligencia Aduanera para la ampliación de la investigación. El control diferido puede tener como resultado:

2.2.3 Control Aduanero posterior al despacho

Es el control que se ejerce una vez realizado el levante de las mercancías, respecto de las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares, los funcionarios y de las demás personas, naturales o jurídicas, que intervienen en las operaciones de comercio exterior. (Padilla, 2009, pág. 23)

Este tipo de controles importa para la generación de riesgos para los operadores de comercio exterior y los auxiliares de comercio, este procedimiento está marcado por un periodo largo en el cual se puede iniciar una fiscalización por parte de la Administración Aduanera para determinar si en la importación han confluído los requisitos exigidos por ley y no se han omitido tributos a favor del Estado.

2.2.4 Territorio Aduanero

Tabla 7 Territorio Aduanero

| TERRITORIO ADUANERO | |
|--|--|
| <p>Todo ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como también en los enclaves constituidos a su favor, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.</p> | |
| Territorio aduanero general | Zona primaria |
| <p>Es aquel en el cual es aplicable el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.</p> | <p>Es aquella parte del territorio aduanero habilitada para la ejecución de operaciones aduaneras o afectadas al control de las mismas, en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y el movimiento y disposición de la mercadería. La zona primaria aduanera comprende: locales, instalaciones, depósitos donde se realizan operaciones aduaneras, puertos, muelles, atracaderos, aeropuertos, pasos fronterizos, espacios aéreos correspondientes a los lugares mencionados anteriormente, etc.</p> |
| | Zona secundaria |
| | <p>Todo lo que no es zona primaria constituye zona secundaria aduanera.</p> |
| | Zona de vigilancia especial |
| | <p>Zona de vigilancia especial es la franja de la zona secundaria aduanera sometida a disposiciones especiales de control, que se extiende:</p> <p>a) en las fronteras terrestres del territorio aduanero, entre el límite de este y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;</p> <p>b) en las fronteras acuáticas del territorio aduanero, entre la costa de este y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;</p> <p>c) entre las riberas de los ríos internacionales y nacionales de navegación internacional y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;</p> <p>d) en todo el curso de los ríos nacionales de navegación internacional; a los espacios aéreos correspondientes a los lugares mencionados en los incisos precedentes.</p> |
| Territorio aduanero especial (o área aduanera especial) | |
| <p>Es aquel en el cual es aplicable un sistema especial arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones. Ej: En Tierra del Fuego se aplica un régimen arancelario especial que contempla aranceles inferiores que los que se aplican en el territorio aduanero general.</p> | |

Fuente: Elaboración propia

Cabe aclarar que, en la Aduana no hablamos de "Territorio Aduanero" sino de:

- **Territorio Aduanero General (TAG)** que comprende a todo el país con excepción de Tierra del Fuego y
- **Territorio Aduanero Especial (TAE)** que integra a Tierra del Fuego. (Establecido por la Ley 19.640).

2.3. Aplicación Teórica

2.3.1. El Control Aduanero

La expresión "control aduanero" ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas-OMA (Los términos de Comercio Internacional utilizados por la OMC, 2015) como "*medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana*". En (Decisión 574 Régimen Andino sobre Control Aduanero, 2002) se define la expresión "control aduanero" como "*el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas*".

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

El control aduanero, puede clasificarse en las siguientes categorías:

Según **momento del control**:

Las fases según el momento en que se ejercita el control aduanero, son explicadas acertadamente en la (Decisión 574 Régimen Andino sobre Control Aduanero, 2002),

Según la siguiente clasificación:

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

2.3.2. Gestión de Riesgo en aplicación del control aduanero

El uso de tecnologías de información es algo que ya es común desde hace muchos años en entidades financieras, lo que les ha permitido obtener información relevante de sus clientes y determinar quiénes pueden ser sujetos de crédito. Años atrás, las administraciones aduaneras exigían a los operadores que presenten de manera obligatoria originales y copias de todos los documentos relacionados con la operación aduanera, con lo que supuestamente la administración se aseguraba de contar con el respaldo de la transacción realizada.

Hoy en día, las administraciones tributarias, visto un entorno donde cada vez se cuentan con más avances tecnológicos que pueden permitir a los usuarios cometer algún tipo de fraude, es que deben estar a la vanguardia y disponer a su vez de las mejores herramientas que les permitan detectar los mencionados fraudes, hecho en el cual la Gestión de Riesgo juega un papel fundamental.

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

2.3.2.1 Identificación de Riesgos

La identificación del riesgo puede darse en dos momentos.

- La primera es que se logre identificar el riesgo, pero de manera posterior, es decir cuando éste ya se haya consumado, por lo que sólo nos queda evaluar las consecuencias de dicho riesgo y que nos sirva la experiencia para el futuro.
- La segunda opción es que se logre identificar el riesgo antes que éste se produzca, es decir que la estrategia utilizada en la gestión de riesgo sea proactiva, lo que nos permite evaluar sus consecuencias y poder establecer un plan de contingencias para evitar o —en el mejor de los casos— para minimizar sus consecuencias.

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

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

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

2.3.2.2 Análisis de Riesgos

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

A manera de ejemplo, diremos lo siguiente: si una vez identificados los riesgos: valor, contrabando o cobro indebido de un beneficio, empezamos a hacer el análisis respectivo veremos que no sólo es necesaria la identificación de la mercadería, porque si sólo nos basamos en una variable, nos encontramos con el problema que las DUA's a seleccionar son tantas que rebasan la capacidad operativa de la administración aduanera.

Por eso es necesario poder identificar otras variables que hagan que la identificación de las DUA's con riesgo sea más precisa; por ejemplo, podemos identificar los países de los que normalmente se exportan mercancías sensibles al fraude o que vengan con precios dumping.

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

2.3.2.3 Evaluación de Riesgos

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

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

2.3.2.4 Manejo de Riesgos

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

2.3.2.5 Gestión de riesgos en el contexto aduanero

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

El nivel de riesgo se determina en el contexto de prioridades de las administraciones aduaneras, por ejemplo, la prioridad puede ser la recaudación de derechos e impuestos o la verificación de la aplicación de prohibiciones y restricciones u otra área específica que hubiera sido definida.

2.3.2.5.1 Principios básicos de control.

La gestión de riesgo se aplica exitosamente en el sector privado, cuando las compañías de seguros, los bancos, el comercio y la industria consideran que la misma contribuye a superar los resultados comerciales. El empleo de la gestión de riesgo también puede ayudar al sector público a determinar dónde se encuentran las

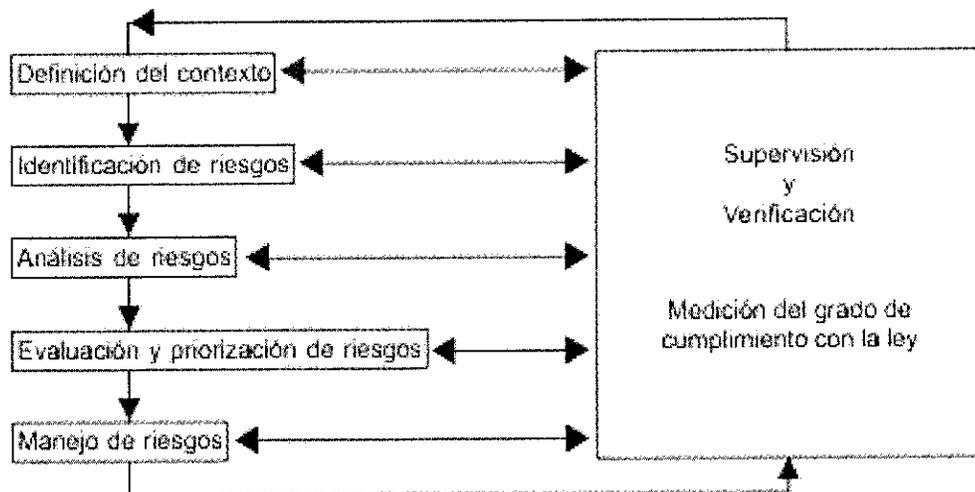
áreas mayormente expuestas al riesgo, y puede brindar un apoyo a la gerencia a la hora de decidir cómo repartir eficazmente los limitados recursos.

En la gestión de riesgo se debe obtener un equilibrio entre costos y beneficios (estudio de rentabilidad) ya que no resultaría económico tratar a todos los riesgos de igual manera.

2.3.2.5.2 Panorama general

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

Gráfica 1 Mediciones del grado de cumplimiento con la Ley



2.3.2.6 Gestión de riesgo dentro de la Aduana

2.3.2.6.1 El contexto

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

Gestión de riesgo estratégica. Mediante el estudio exhaustivo de la información, las administraciones aduaneras pueden identificar sectores de riesgo, descartar aquellos

de menor importancia e intervenir solamente cuando sea necesario de acuerdo con la experiencia y el criterio práctico.

Los sectores de riesgo en el contexto aduanero pueden incluir temas sociales (exclusión de drogas, pornografía, etc.), prohibiciones y restricciones respecto a las importaciones / exportaciones (por ejemplo CITES), salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales (por ejemplo: IPR, GSP), cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos.

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

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

2.3.2.6.2 Selección, definición de perfiles y detección de infracciones.

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

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

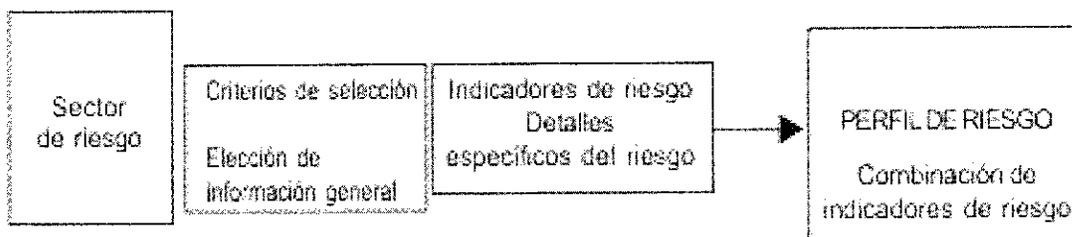
Los indicadores de riesgo son criterios de selección específica como por ejemplo: código específico de mercancías, país de origen específico, país de expedición específico, indicador de licencia específico, valor específico, operador económico específico, nivel de cumplimiento específico, tipo del medio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

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

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

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

Grafica 2 Perfiles y Detección de Infracciones



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

2.3.2.6.3 Medición del cumplimiento de la Normativa Legal

El éxito se mide con respecto al total cumplimiento de las leyes comerciales por parte de los comerciantes y de las referidas a las mercancías importadas y exportadas. Varias Aduanas han instituido también un programa de "información sobre el

concepto de cumplimiento de la ley”; en el cual, los funcionarios brindan asistencia a los comerciantes y a la industria con respecto a la comprensión y aplicación de reglamentos comerciales y a la superación de los procesos internos de sus empresas a los efectos de cumplir con los requisitos de importación y de exportación.

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

La medición del cumplimiento de la ley como herramienta de diagnóstico debería ser empleada por las administraciones aduaneras junto con la evaluación de riesgo, los procesos de definición de perfiles de riesgo y de detección de infracciones. Utilizada estratégicamente, la medición del cumplimiento de la ley y la detección de objetivos pueden proporcionar el equilibrio necesario para asignar los recursos eficazmente a aquellas áreas que presentan problemas a la Aduana.

2.3.2.6.4 Áreas sobre las cuales se aplica la medición de cumplimiento

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

Las áreas pueden incluir:

Documentos:

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

Procedimientos:

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

Fisco:

- Recaudación del monto exacto a su debido tiempo
- Adecuada constitución de garantías
- Transporte
- Exactitud de los datos relativos a la cantidad de mercancías
- Exactitud en la descripción de las mercancías en el manifiesto y/o documento de transporte
- Exactitud en las cantidades y números de identificación de los contenedores
- Cumplimiento de la ley por parte del transportista

Problemas específicos:

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

2.3.2.6.5 Modalidades de medición

La Aduana recaba datos desde diversas fuentes, tanto internas como externas y a través de medios manuales y automatizados. Con los datos (registros de importación y exportación), las herramientas (análisis estadístico) y la metodología (análisis sistemático de grandes comerciantes o grandes volúmenes de

mercancías/commodities), la Aduana puede llegar a conclusiones razonables y bien fundamentadas respecto a los índices de cumplimiento de varias entidades. Se puede determinar estos índices para cada etapa del proceso de la transacción, por ejemplo –en el caso de las importaciones— desde el manifiesto a la presentación de la declaración de mercancías hasta la recaudación de derechos e impuestos. Los sistemas automatizados que la Aduana emplea para evaluar los envíos de alto riesgo permiten respaldar el control del cumplimiento de la ley a los efectos de un enfoque científico con respecto a la recolección de datos, análisis y proyecciones, aunque los índices de cumplimiento también se pueden medir eficazmente sin automatización.

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

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

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

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

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

A continuación se detalla algunos factores que deberían ser considerados durante una revisión como ejemplo de estos procesos, tenemos el Cumplimiento de la declaración de mercancías:

- a) ¿Existe prueba documental que respalde la exactitud de una declaración de mercancías?
- b) ¿Las cantidades declaradas corresponden al contenido del envío?

c) ¿El país de origen corresponde al mercado en las mercancías?

d) ¿La descripción declarada de las mercancías corresponde a las mercancías en los hechos?

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

a) Realizar un muestreo estadísticamente válido de declaraciones de mercancías conforme al código del S.A seleccionado.

b) Si el índice de cumplimiento resultante fuera menor al 95%, realizar otra medición del mismo código del S.A, pero estratificado conforme a los países de origen seleccionados.

c) Con respecto a los países de origen cuyo cumplimiento sea inferior al 95%, realizar una medición de cada uno de los importadores más importantes.

d) Con respecto a los importadores cuyo índice de cumplimiento sea inferior al 95%, la Aduana debería afanarse por:

- Informar al importador (“Programa de información sobre el concepto de cumplimiento de la ley”)
- Definir perfiles / objetivos con respecto a áreas de incumplimiento identificadas
- Realizar mediciones posteriores para asegurarse que el importador ha corregido el problema
- Realizar más controles y/o verificaciones
- Infligir multas o amonestaciones, si fuera necesario, en los casos de reiterado incumplimiento.

2.3.2.6.6 Utilización de la tecnología de la información para implementar una gestión de riesgo eficaz

El uso de la tecnología de la información es una herramienta eficaz para la gestión de riesgo. Permite realizar más rápidamente un análisis de los criterios de selección que si fuera realizado manualmente. La automatización permite a las administraciones aduaneras establecer una base de datos nacional con respecto a

todas las transacciones y movimientos, pasible de ser actualizada y empleada para intercambios rápidos de información y para identificar sectores de riesgo en cambio. Asimismo, puede proporcionar una base de datos relativa a todos los perfiles de riesgo que formaría la base de un módulo de selección dentro de un sistema de desaduanización automatizada.

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

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

2.3.3. Propuesta

Con la entrada en vigencia de la Resolución Administrativa (RA-PE) 01-003-14 de 26 de Febrero de 2014, que aprobó el Procedimiento de Control Diferido, se ha puesto en vigencia de manera atentatoria un plazo de 90 días para la ejecución de un control aduanero invasivo y vulneratorio. Por lo cual el presente trabajo de investigación tiene la finalidad de demostrar que las resoluciones de directorio dentro de la jerarquía normativa son inferiores a la aplicación de la C.P.E. y la Ley General de Aduanas de Bolivia; y que corresponde la implementación de otro instrumento de mayor jerarquía en el cual se establezcan los lineamientos y mecanismos para que los controles se subsuman a la norma suprema en lo que se refiere a los principios constitucionales protegiendo la libertad de comercio consagrado en el art. 47 del texto constitucional.

2.4 Referencia Legal

2.4.1 Marco normativo del control aduanero

La (Decisión 778 Comunidad Andina de Naciones, 2012), que aprueba el “Régimen Andino sobre Control Aduanero”, en su artículo Tercero establece que control

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

La (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) de 2 de agosto de 2003 en su artículo 66 referido a (facultades específicas), establece que: "La administración tributaria tiene las siguientes facultades específicas: 1. Control, comprobación, verificación, fiscalización e investigación,". Asimismo, en su artículo 100 referido a (ejercicio de la facultad) dispone: "La administración Tributaria dispondrá indistintamente de amplias facultades de control, verificación, fiscalización, e investigación, a través de las cuales en especial podrá".

El artículo 48 del (Decreto Supremo N° 27310, 2014) de 09 de enero de 2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano expresa lo siguiente: "(Facultades de Control). La Aduana Nacional ejercerá las facultades de control establecidas en los artículos 21 y 100 de la (Código Tributario Boliviano, Ley 2492, 2003) en las fases de: control anterior, control durante el despacho (aforo) u otra operación aduanera y control diferido. La verificación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados durante estas fases, podrán ser objeto de fiscalización posterior".

El Reglamento a la Ley General de Aduanas, aprobado mediante (Decreto Supremo N° 25870 "Reglamento de la Ley General de Aduanas", 2000), en el artículo 26 señala que: "Ninguna autoridad u organismo del Estado distinta de la aduanera podrá ejercer funciones de recaudación, control y fiscalización aduanera que en aplicación de la Ley le compete exclusivamente a la Aduana Nacional y los órganos operativos y administrativos que la integran, bajo responsabilidad legal".

2.4.2 Sistema tributario boliviano

El marco legal constituye conjunto de ordenamientos jurídicos donde se contemplan leyes, decretos supremos, reglamentaciones, resoluciones ministeriales, entre otros, que permiten regular y hacer seguimiento sobre el sistema tributario boliviano. Están

constituidas por normativas impositivas que tienen aplicación con carácter indefinido y transitorio en todo el territorio nacional, donde los agentes económicos son principales objetos como base de aplicación e intermediación al momento de realizar transacciones desde la compra venta de insumos hasta consumo final con varias fases establecidas.

El régimen impositivo boliviano actual se rige por la Ley N° 843 y Código Tributario Boliviano Ley N° 2492; "Son parámetros legales referenciales que facultan el seguimiento y control de las recaudaciones a Impuestos Nacionales entidad encargada a hacer cumplir la normativa tributaria vigente actualmente."

La Constitución Política del Estado de Bolivia norma la temática relacionada con la economía pública bajo dos enfoques:

Primero, que se denomina disperso, en la cual temas como tributos, presupuesto, endeudamiento y otros son tratados en capítulos que no concentran los aspectos normativos a la hacienda pública

Segundo, más concentrado en la parte denominada "régimenes especiales", que se refiere al "régimen económico y financiero" los cuales incluyen mandatos y normativa para los bienes nacionales, la política económica del Estado, las rentas y presupuesto".

En este contexto, se analizara las siguientes normativas legales vigentes:

2.4.2.1 Ley N° 843

La (Ley N° 843, 1986), constituye normativa matriz en materia tributaria, que regula la gestión administrativa y fiscalización del sistema tributario boliviano, que corresponde al control, seguimiento, y supervisión del pago de impuesto de los contribuyentes al fisco. A partir de esta ley se conforman toda la normativa tributaria. Ley N° 843 como instrumento normativo tributario asigna una importancia vital al IVA en su administración, sin perder de vista una modificación sustancial de su alícuota.

- La (Ley N° 843, 1986) es un instrumento normativo que regula el funcionamiento del sistema tributario boliviano, que guarda una supremacía sobre los impuestos directos como factores explicativos de resultados exitosos en las recaudaciones impositivas.

- Actualmente el IVA logra alcanzar una capacidad recaudadora e impositiva altísima dentro del sistema tributario vigente establecido por la Ley 843, reducir algunos porcentajes su alícuota no afecta casi nada. Se constituye en el impuesto de alto rendimiento, productividad, y competitividad con respecto a otros. (Jemio, 2008)
- Ley N° 843 es un instrumento normativo de la política tributaria actualmente de alto rendimiento impositivo, logra que el impacto recaudatorio del IVA sea altísimo en el largo plazo, con algunas dificultades tiene mecanismos necesarios para enfrentar la escasa capacidad contributiva de los sectores sociales de ingresos bajos que generalmente tienden a evadir la carga fiscal. Además, encuentra una excesiva concentración del ingreso nacional que divide a la población en dos segmentos marcadamente distintos, una con mayor capacidad de pago, y otra con recursos escasos.

Por consiguiente, una característica esencial destacable, que el IVA se constituye en pieza clave de la razón de ser para política tributaria vigente en el marco de sus delineamientos directrices. De esta forma, optimizar los ingresos fiscales equivalentes a maximizar las recaudaciones mediante este instrumento operativo y minimizar las evasiones mediante los mecanismos de control, es una agenda del presente y futuro un desafío que es urgente realizar a futuro.

2.4.2.2 Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano

Artículo 1° (Ámbito de aplicación). Las disposiciones de este Código establecen los principios, instituciones, procedimientos y las normas fundamentales que regulan el régimen jurídico del sistema tributario boliviano y son aplicables a todos los tributos de carácter nacional, departamental, municipal y universitario.

Artículo 2° (Ámbito espacial). Las normas tributarias tienen aplicación en el ámbito territorial sometido a la facultada normativa del órgano competente para dictarlas, salvo que en ellas se establezcan límites territoriales más restringidos.

Tratándose de tributos aduaneros, salvo lo dispuesto en convenios internacionales o leyes especiales, el ámbito espacial está constituido por el territorio nacional y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rige la potestad aduanera, en

virtud a Tratados o Convenios Internacionales suscritos por el Estado bolivianos con otras instancias vinculadas con los impuestos.

Artículo 5º (Prelación normativa). Con carácter limitativo, son fuentes del Derecho Tributario con la siguiente prelación normativa:

- La Constitución Política del Estado.
- Los Convenios y Tratados Internacionales aprobados por el Poder Legislativo.
- El presente Código Tributario.
- Las Leyes.
- Los Decretos Supremos.
- Resoluciones Supremas.
- Las demás disposiciones de carácter general dictadas por los órganos administrativos facultados al efecto con las limitaciones y requisitos de formulación establecidos en este Código Tributario.

2.4.3 Derecho comparado

En Perú la Ley General de Aduanas, establece lo siguiente:

“Artículo 4º.- Facilitación del comercio exterior

Los servicios aduaneros son esenciales y están destinados a facilitar el comercio exterior, a contribuir al desarrollo nacional y a velar por el control aduanero y el interés fiscal.

Para el desarrollo y facilitación de las actividades aduaneras, la Administración Aduanera deberá expedir normas que regulen la emisión, transferencia, uso y control de documentos e información, relacionados con tales actividades, sea ésta soportada por medios documentales o electrónicos que gozan de plena validez legal. (Portal Digital , 2008)

Artículo 7º.- Gestión de la calidad y uso de estándares internacionales

La prestación de los servicios aduaneros deberá tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de gestión de la calidad, con énfasis en los procesos, y a aplicar estándares internacionales elaborados por organismos internacionales vinculados al comercio exterior.

Artículo 8º.- Buena fe y presunción de veracidad

Los principios de buena fe y de presunción de veracidad son base para todo trámite y procedimiento administrativo aduanero de comercio exterior”. (Portal Digital , 2008)

De lo cual se puede entender que dentro de la normatividad aplicable en Perú se establece la facilitación de las operaciones de comercio exterior en base a mecanismos de gestión de calidad y uso de instrumentos internacionales aplicables en materia, por otra parte también se establecen los principios de buena fe y veracidad para las operaciones de comercio. Por lo tanto queda establecido que la normativa de Perú corre bajo la corriente normativa internacional.

En Paraguay el Decreto 4672/05 de 6 de enero de 2005 establece:

“Que los Países Miembros de la Comunidad Andina son Partes Contratantes del Consejo de Cooperación Aduanera conocido como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que a su vez aprobó, entre otros Convenios, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, denominado en lo sucesivo Convenio de Kyoto, desde 1974;

Que el Consejo de Cooperación Aduanera adoptó, en su sesión de 26 de junio de 1999, el Protocolo de Enmienda del Convenio. El apéndice I del Protocolo de Enmienda contiene el texto del preámbulo y de los artículos del Convenio, revisados; el apéndice II contiene el Anexo General, y el apéndice III, los anexos específicos revisados. El preámbulo y los artículos del Convenio, junto con el Anexo General y los anexos específicos, todo ello revisado, se denomina Convenio de Kyoto revisado;

Que una simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y, en particular, la adopción de un instrumento internacional único pueden facilitar a los usuarios el acceso a las disposiciones internacionales en vigor en materia de los procedimientos aduaneros y contribuir de una forma eficaz al desarrollo del comercio internacional y de otras formas de intercambio internacional;

Que el referido Convenio internacional para la simplificación y armonización de regímenes aduaneros negociado en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera, puede contribuir de manera eficaz al desarrollo de los intercambios internacionales;

Que los representantes del comercio y de otros medios interesados de los Países Miembros han expresado sus deseos en el sentido de que se facilite el cumplimiento de las formalidades relativas a la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros". (Decisión 618 Comunidad Andina de Naciones, 2005)

Por lo cual es necesario entender que en el ámbito de la normativa regulatoria internacional en materia de aduanas, se está simplificando y armonizando los procedimientos de control aduanero mediante la aplicación de métodos de auditoría y gestión de riesgo que garantizan un control efectivo menos invasivo.

2.4.4. Fundamento Jurídico

El art. 209 del Norma Fundamental ha establecido en el Título V referido a las Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa, que "I. Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, hecho que determina para la materialización de las garantías jurisdiccionales no es necesario un desarrollo legislativo, materializando el principio de la eficacia máxima de los derechos y la directa justiciabilidad de los mismos.

Debe entenderse que los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado no solo afectan al orden público, también irradian su contenido sobre las relaciones en ámbitos privados por tanto, la observancia del respeto a los derechos fundamentales es obligatoria también a particulares, patentizándose a partir de la eficacia horizontal de los derechos.

La aplicación y el desarrollo de jurisprudencia en el ámbito administrativo con respecto a la superioridad de la norma suprema en referencia a los actos administrativos ha determinado que todas las normas inferiores en grado deben estar supeditadas a la norma de mayor jerarquía, en el caso que nos atañe la CPE.

2.4.5. El principio de legalidad en el ámbito administrativo

Este principio implica el sometimiento de la Administración al derecho, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa;

en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos.

Este principio está reconocido en el art. 4 inc. c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) que señala: *“La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso”*; esto implica, además, que los actos de la Administración pueden ser objeto de control judicial (vía contenciosa administrativa), como lo reconoce el art. 4 inc. i) de la LPA, al establecer que *“El Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables”*.

Otro signo del principio de sometimiento de la administración al derecho está referido a que la administración no puede sustraerse del procedimiento preestablecido, sino que debe sujetar su actuación y el de las partes en su caso, a lo previsto en la norma que regula el caso en cuestión. Conforme a esto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su art. 2 establece que: *“1. La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley”*.

Por lo cual se entiende que el sometimiento de los actos administrativos a la norma suprema constitucional es vinculante, no pudiendo una norma de jerarquía inferior estar por encima de la Ley y la CPE.

a) Principio de buena fe

Junto al principio de legalidad, singular importancia tiene el principio de buena fe, reconocido en el art. 4 inc. e) de la LPA, que establece que *“en la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo”*. Este principio ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en la **SC 95/2001, de 21 de diciembre**, señalando que *“...es la confianza expresada a los actos y decisiones del Estado y el servidor público, así como a las actuaciones del particular en las relaciones con las autoridades públicas. De manera que aplicado este principio a las relaciones entre las autoridades públicas y los particulares, exige que la actividad pública se realice*

en un clima de mutua confianza que permita a éstos mantener una razonable certidumbre en torno a lo que hacen, según elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración, asimismo certeza respecto a las decisiones o resoluciones obtenidas de las autoridades públicas”.

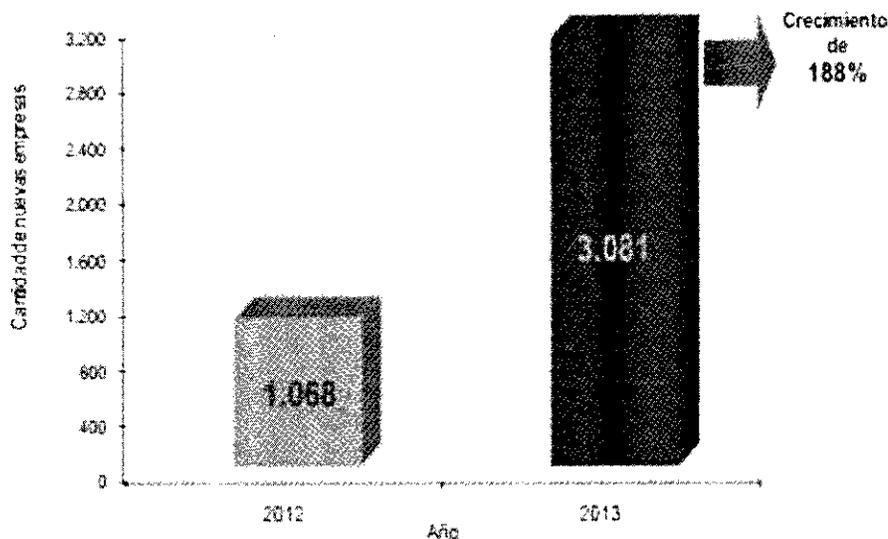
2.4.6. Fundamento social-económico

En el contexto mundial, la apertura comercial se ha incrementado considerablemente en la última década, debido al fenómeno de la globalización que acompañado del consumismo ha generado un cambio en las economías de los países, en especial en la economía Boliviana que como país con un crecimiento sustentable estos últimos años, ha ingresado a formar parte de este fenómeno comercial.

Por lo tanto el tema de la apertura comercial actual, resulta de gran importancia como un aspecto a desarrollar, ya que de alguna manera se explica el porqué de las nuevas políticas, lineamientos jurídicos, administrativos y estructurales que utilizan actualmente las Administraciones Aduaneras para regular el comercio.

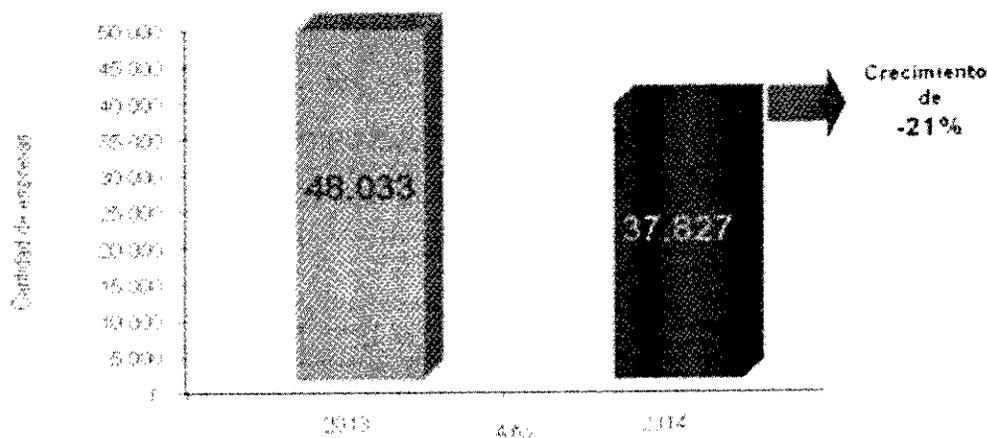
En el mes de enero de 2012 se inscribieron 1.068 empresas, en el mes de enero 2013 se inscribieron 3.081, representando un crecimiento de 188%.

**Grafico 3 Bolivia: Inscripción de empresas por gestión, al mes de enero 2012 y 2013
(en cantidad de empresas)**



De enero a septiembre de 2013, la cantidad de inscripciones fue de 48.033 empresas, de enero a septiembre de 2014 se inscribieron 37.827 empresas, representando una reducción del 21%

Grafico 4 Bolivia: Inscripción de empresas por gestión, al mes de enero a septiembre de las gestiones 2013 y 2014 (en cantidad de empresas)



Fuente: FUNDEMPRESA

De los boletines estadísticos de los años 2013 y 2014, elaborados por el Registro de Comercio de Bolivia se puede advertir un crecimiento significativo de los registros de inscripciones al Registro de Comercio a cargo de FUNDEMPRESA, mismos que representan un aumento importante en el número de registros del mes de enero de 2013 a septiembre de 2014. Por lo que se puede evidenciar que día a día muchas más empresas, deciden formalizar sus actividades mediante inscripción en los registros públicos correspondientes, en otras palabras, al formalizarse como empresas legalmente establecidas se puede establecer que las distintas empresas para realizar sus actividades comerciales, de producción, distribución y otras operaciones en algún punto de su vida institucional van a realizar operaciones comerciales de importación o exportación de mercancías.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1 Diseño Metodológico

Toda investigación consta de tres elementos esenciales: el sujeto, el objeto y el método. El sujeto de conocimiento es el investigador que aborda una interrogante o exhorta a una explicación; el objeto es lo que se desea conocer y el método es el camino a recorrer para develar el interrogante. La metodología de la investigación además de ser una herramienta de conocimiento para abordar lo desconocido puede considerarse un verdadero paradigma investigativo ya que la construcción del proyecto de investigación, la investigación misma y la exposición de los resultados implica la utilización de marcos teórico-metodológicos para interpretar los resultados obtenidos. (Hernández, 1996, pág. 117). Es así que en el presente trabajo se decidió utilizar los siguientes métodos: Método Deductivo, Método de Observación y el Método de Revisión de Documentación Especializada.

3.2 Fases Metodológicas

En el desarrollo de la investigación se hace predominante el análisis de los métodos a utilizarse en la presente investigación, es así que se decidió utilizar los siguientes métodos:

3.2.1 Investigación descriptiva

Como su nombre lo indica, describe, narra, relata un hecho o fenómeno, generalmente aspectos característicos o peculiares del mismo. Para describir se utilizan todas las variantes del lenguaje: escritos, gráficos, imágenes, símbolos y otras formas que representen al hecho y permitan comunicar los conocimientos e información. (Velasco, 1993, pág. 115)

Según (Hernández, 1996, pág. 60), en su libro metodología de la investigación nos señala: los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Danhke, 1989). Miden, evalúan

o recolectan datos sobre diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. Desde el punto de vista científico, de escribir es recolectar datos (para los investigadores cuantitativos, medir; y para los cualitativos recolectar información).

Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide o recolecta información sobre cada una de ellas, para así (vélgase la redundancia) describir lo que se investiga. (Hernández, 1996, pág. 99)

Porque se describirán los elementos presentes en los delitos tributarios aduaneros, cometidos por los contribuyentes por falta de procedimientos normativos simplificados en los trámites del control diferido para la importación/exportación de mercaderías, por tanto, se sistematizaran y se determinara una propuesta, que nos darán los elementos suficientes para regular con más eficiencia y sancionar estas prácticas.

Consecuentemente, en el presente trabajo se utilizó el tipo de estudio descriptivo, lo cual permitió analizar las diferentes formas e instrumentos de control aduanero, para posteriormente, de esa forma lograr una síntesis conceptual y una propuesta procedimental para responder a las cuestiones planteadas.

3.2.2 Investigación propositiva

Este tipo de investigación propone tentativamente acerca de una relación entre dos o más variables que se apoyan en conocimientos organizados y sistematizados.

La investigación es propositiva, porque se tiene como punto de partida el estudio y el análisis de las diferentes formas e instrumentos de control aduanero con el propósito de demostrar la existencia de deficiencias en la regulación jurídica para Control Diferido de mercaderías, no obstante se lograra una síntesis conceptual y una propuesta procedimental, lo cual culminara con la incorporación de nuevos mecanismos de control aduanero durante el despacho de mercaderías, su procedimiento e incorporación en la legislación aduanera.

3.3 Técnicas de Investigación

La técnica es indispensable en el proceso de la investigación científica, ya que integra la estructura por medio de la cual se organiza la investigación por lo que se aplicó básicamente:

3.3.1 Técnica Documental

El método de revisión documental, permitirá al autor conceptualizar, caracterizar contextualmente el procedimiento de control diferido, como un instrumento de control de la Administración Aduanera, contribuirá a la fundamentación de su modificación procedimental, en especial con respecto a los plazos.

En función a ello, se recopilará información de textos, leyes, reglamentos y demás trabajos o libros electrónicos relacionados con el mismo, lo cual permitirá la evaluación del procedimiento del control diferido, basados en la normativa legal.

Por otra parte, esta técnica permitirá al autor analizar el procedimiento del control diferido, además, permitirá desmenuzar las diferentes formas e instrumentos de control aduanero y posteriormente de esa forma lograr una síntesis conceptual y su propuesta procedimental para responder a las cuestiones planteadas.

3.3.1.1 Recolección de datos

Una vez identificado los métodos por medio de los cuales se llevara a cabo el desarrollo de la investigación, se hizo necesario reconocer las técnicas, que no son más que el procedimiento práctico para recopilar información, la revisión de trabajos de investigación, como tesis, monografías, entre otros, facilitará tareas del proceso de investigación.

Las técnicas de recolección de datos primarios aplicables al presente trabajo estará apoyado en la observación documental – bibliográfica, ya que se seleccionara, organizara y a su vez se relacionaron los datos referentes al objeto de estudio, de igual forma, se utilizara técnicas de revisión y consulta de literatura, entre las cuales se consultara las fuentes legales que regulan el control diferido y los delitos tributarios.

Siguiendo en el mismo orden de ideas, esta técnica constituirá una fuente principal de información para la investigación que se llevara a cabo; la técnica se fundamenta en la fuente legal tales como la Ley General de Aduanas, Código Tributario y Circulares emitidos por la Administración Aduanera, la cual será revisada, consultada y analizada, tomando en cuenta que también se examinarán folletos informativos, revistas relacionadas directamente con la materia.

3.4 Universo o Población de referencia

Se realizó la investigación tomando en cuenta como universo al Territorio boliviano y sus principales trancas aduaneras.

3.5 Delimitación geográfica

El trabajo se desarrollará en su mayor parte en las zonas francas de los nueve Departamentos de País.

Zonas francas

- La Paz. Tiene tres zonas francas: Desaguadero, La Paz Comercial (General Industrial & Trading S.A.) y la Zona Franca Industrial (GIT La Paz).
- Santa Cruz. Tiene cinco zonas: Puerto Aguirre, Puerto Suárez, General Industrial & Trading en Santa Cruz, San Matías y Winner.
- Cochabamba. Hay una zona franca denominada Comercial e Industrial.
- Oruro. Tiene una zona denominada Zona Franca Oruro S.A.
- Pando y Beni. Hay dos: Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija y la Zona Franca Guayaramerín S.A.
- Tarija y Potosí. La primera tiene la Zona Franca Yacuiba S.A. y la segunda la Zona Franca Villazon.

3.6 Delimitación temporal

Este trabajo será llevado a cabo en un lapso de tres (4) meses.

3.7 Presupuesto

Los gastos en que se incurrió para la elaboración de la presente monografía se realizara las siguientes gastos:

Tabla 8 Presupuesto

| N° | DETALLE | IMPORTE |
|--------------|---|----------------|
| 1 | EQUIPO DE COMPUTACION | 50.00 |
| 2 | INTERNET | 70.00 |
| 3 | IMPRESORA | 100.00 |
| 4 | COPIAS FOTOSTATICAS | 20.00 |
| 5 | PASAJES DE TRANSPORTE | 100.00 |
| 6 | MATERIALES | 90.00 |
| 7 | TRNASCRIPIOES DE ARTICULOS Y OTROS | 25.00 |
| 8 | BORRADOR Y ANILLADO DE LA MONOGRAFIA | 25.00 |
| 9 | EMPASTADOS E IMPRESIONES DE LA MONOGRAFIA | 400.00 |
| TOTAL | | 880.00 |

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

En función de los objetivos propuestos, y conforme a la realización de las distintas etapas de la investigación, en las que se estudiaron y analizaron los pormenores de la problemática; se obtuvieron las siguientes conclusiones.

Uno de los factores que influyen en el ámbito del control aduanero, es la solidez y calidad de las instituciones y el comportamiento del comercio internacional, en los cuales existe una relación estrecha. En esta línea de análisis, se considera que los procesos de apertura comercial deberían ser graduales a fin de ir adaptando paralela y progresivamente al marco normativo internacional de las formas de control aduanero.

Los lineamientos internacionales de simplificación de procedimientos de control aduanero, producidos por los diferentes organismos internacionales reguladores en materia de comercio y aduana se pudo establecer que los mismos para un mejor flujo de la economía basados en gestión de riesgos, adopta un modelo que surge a los avances informáticos a fin de hacer frente al incremento de las operaciones del comercio. Dicho modelo de gestión, cambia sustancialmente el accionar de las aduanas, siendo un método que le permite aplicar criterios de selección posibilitando obtener información más confiable y oportuna permitiendo ejecutar los controles de forma más efectiva y de forma ininterrumpida en plazos cortos.

Un aspecto importante que se detectó orientado en el control aduanero diferido, es que en jerarquía normativa la aplicación de este tipo de controles, no debería encontrarse en una resolución administrativa, sino al contrario el procedimiento necesariamente debería estar contemplado en otro instrumento normativo de mayor jerarquía y supeditado al control de constitucionalidad que ofrecen el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el desarrollo del control aduanero, los técnicos aduaneros, (funcionarios públicos), su actuar debe regirse a la CPE y de las leyes vigentes en el país y no solamente así a normas de rango inferior.

Finalmente conforme al desarrollo jurisprudencial que se ha descrito con respecto a los actos administrativos, se pudo establecer que existe un vacío legal en referencia a que actualmente una resolución Administrativa determina un procedimiento invasivo y vulnerador del derecho al comercio y consecuentemente al trabajo.

4.2 Recomendaciones

El presente trabajo de investigación ha sido fruto de la observación objetiva de la normativa y los procedimientos invasivos que actualmente está implantando la aduana Boliviana en las operaciones de comercio. Por otra parte la Gerencia Nacional de Fiscalización en franca violación de la jerarquía normativa al emitir normativa reglamentaria ha vulnerado los derechos constitucionales de los operadores de comercio exterior y de los comerciantes en general, que no tienen otra finalidad al importar mercancía que la de generar fuentes de trabajo y generar movimiento económico lo que en términos de tributación se traducen en mejores ingresos para el desarrollo de nuestro país.

La Aduana debería llevar regularmente a cabo tareas de evaluación y revisión mediante un proceso de medición de cumplimiento de la ley.

También se pueden realizar a través de auditorías de gobierno externas, mediante autoridades auditoras del Estado como el Revisor de Cuentas o el Auditor General. Aunque el alcance y las metodologías de estas revisiones difieren, su objetivo es identificar las debilidades presentes en el programa de control y realizar las recomendaciones pertinentes para su mejoramiento.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Carvajal, C. M. (2009). "Derecho Aduanero" , 15ª Edición. México: Porrúa.
- Código Tributario Boliviano, Ley 2492. (2003). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Comercio, O. M. (2015). Los términos de comercio internacional., (págs. 63,68).
- Comunidad Andina, C. (2015). El Control Aduanero. Proyecto de decisión Andina sobre Control Aduanero. Portal Digital.
- Constitución Política del Estado.
- Decisión 574 Régimen Andino sobre Control Aduanero. (30 de Enero de 2002). Recuperado el 2016 de Agosto de 20, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/Dec574s.asp>
- Decisión 618 Comunidad Andina de Naciones. (2005). Naciones C.d.
- Decisión 778 Comunidad Andina de Naciones. (2012). Recuperado el 28 de Agosto de 2016, de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC778.doc>
- Decreto Supremo N° 25870 "Reglamento de la Ley General de Aduanas". (2000). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo N° 27310. (2014). La Paz: Gaceta oficial de Bolivia.
- Giuliani, F. C. (1973). "Derecho Financiero", Tomo I y II. Buenos Aires: Argentina.
- Hernández, S. R. (1996). Metodología de la Investigación. México: Mac Graw Hill, Segunda Edición.
- Jemio, A. (2008). "Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia". La Paz.
- Ley General de Aduanas de Bolivia, Ley 1990. (1999). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley N° 843. (1986). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Los términos de Comercio Internacional utilizados por la OMC. (26 de octubre de 2015). Recuperado el 12 de Agosto de 2016, de Organización Mundial del Comercio:
www.iica.int/Esp/Programas/AnalisisEstrategico/Boletin/2012/n07/Glosario%20de%20la%20OMC.pdf
- Padilla, M. L. (2009). "Control y Alcance del Control Aduanero". Perú.

- PONCE, R.
- Portal Digital . (27 de Junio de 2008). Recuperado el 24 de Abril de 2016, de Ley General de Aduanas de Perú: www.sunat.gob.pe
- Portal Digital S.A. (06 de Enero de 2005). Recuperado el 28 de Julio de 2016, de Servicios Aduaneros Paraguay, Decreto N° 4672/05: www.serviciosaduanerosycomerciales.wordpress.com
- RD - PE N° 01-003-14. (2014). La pAz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Resolución Administrativa 01-003-14. (2014). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- ROHDE Ponce, A. (2002). Derecho Aduanero Mexicano. Tlalnepantia, Estado de Mexico: ISEF.
- Rubin de Celis, M. (2000). Tributación Adunera en Bolivia. La Paz.
- Velasco, S. C. (1993). "Metodología de la Investigación". Santa Cruz.
- Villegas, I. A. (1997). "Tratado de Derecho Aduanero". La Paz: Estampa Gráfica Digital.
- Wikiaduanera. (2009). Recuperado el Mares de Agosto de 2016, de wikiaduanera.org/index.php?titlt=el_control_aduanero.
- Wikipedia Enciclopedia Libre. (23 de Julio de 2016). Recuperado el 18 de Agosto de 2016, de Wikipedia Enciclopedia Libre: <https://es.wikipedia.org/wiki/Contrabando>

ANEXOS

Anexo N° 1 Circular N° 63/2014 "Procedimientos de Control Diferido"



GERENCIA NACIONAL JURIDICA

CIRCULAR No. 063/2014

La Paz, 05 de marzo de 2014

REF: RESOLUCION ADMINISTRATIVA N° RA-PE 01-003-14
DE 26/02/2014, QUE APRUEBA EL "PROCEDIMIENTO
DE CONTROL DIFERIDO".

Para su conocimiento y difusión, se remite la Resolución Administrativa N° RA-PE 01-003-14 de 26/02/2014, que aprueba el "Procedimiento de Control Diferido".



MPP/34
DIAG/0013-56014

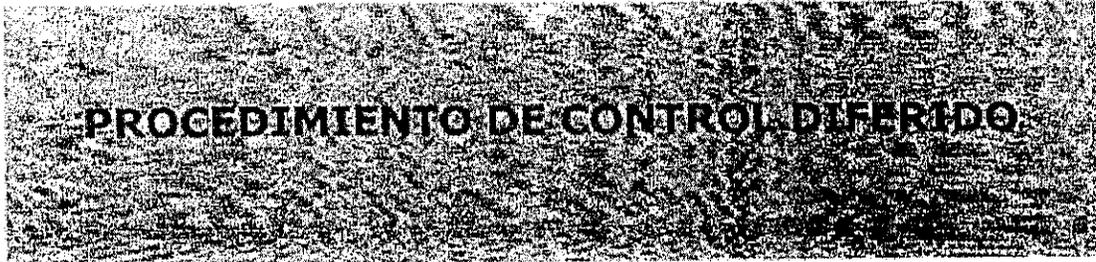




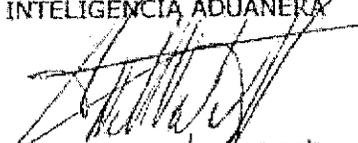
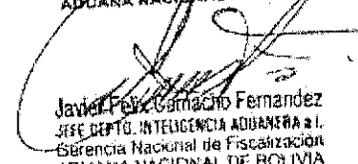
Aduana Nacional

ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA

Gerencia Nacional de Fiscalización
Departamento de Inteligencia Aduanera



PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO

| | | |
|--|--|-------------------|
| Elaborado Fecha | Revisado Fecha | Aprobado Fecha |
| DEPARTAMENTO DE INTELIGENCIA ADUANERA | GERENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN | |
|  Williams Alejandro Valdez Valenzuela TÉCNICO INVESTIGADOR DPTO. INTELIGENCIA ADUANERA GERENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA |  Franz Pedro Rozich Bravo GERENTE NACIONAL DE FISCALIZACIÓN s.l. ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA | |
|  Javier Félix Gamacho Fernandez JEFE DEPTO. INTELIGENCIA ADUANERA s.l. Gerencia Nacional de Fiscalización ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA |  Alberto Pozo Peñaranda Gerente General s.l. ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA | |
| Sellos y Firmas | Sellos y Firma | Sellos y Firmas |

| | | | | |
|---------|-----------------|------------|--|--|
| Versión | 01/RD 01-004-09 | 02 | | |
| Fecha | 08/12/2008 | 25/02/2014 | | |

| | | |
|---|--|-------------------------------------|
|  Aduana Nacional | PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO | GNF-F02 Versión 01 |
|---|--|-------------------------------------|

I. OBJETIVO

Objetivo General

Establecer las pautas para la ejecución de controles aduaneros a efectuarse por los investigadores y fiscalizadores nacionales o regionales, con la finalidad de verificar la correcta aplicación de la normativa legal y las formalidades vigentes, a las operaciones aduaneras efectuadas en los diferentes regímenes aduaneros, que consisten en acciones de comprobación y control sobre mercancías que cuentan con Declaración Única de Importación o de Exportación, según corresponda.

El Control Diferido será ejercido por la Aduana Nacional a partir del levante de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero, en aplicación del artículo 48 (facultades de control) del Decreto Supremo N° 27310 (Reglamento al Código Tributario Boliviano).

Objetivos Específicos

1. Generar sensación de riesgo en los operadores de comercio exterior mediante control selectivo a aquellas operaciones cuyo levante ha sido autorizado por la Administración de Aduana.
2. Retroalimentar al Departamento de Inteligencia Aduanera de la Gerencia Nacional de Fiscalización y a las Gerencias Regionales con los resultados obtenidos en los controles efectuados para optimizar la aplicación de selectividad nacional y/o regional, la generación de Análisis de Riesgo para Fiscalización y/o de Controles Diferidos.

II. ALCANCE

La aplicación del presente procedimiento alcanza a las operaciones de comercio exterior efectuadas por los sujetos pasivos, deudores solidarios y terceros responsables contemplados en los artículos 22 al 31, 34, 35, 151 y 152 del Código Tributario Boliviano; artículo 4 del Decreto Supremo N° 27310 de 9 de enero de 2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano y artículo 296 del Decreto Supremo N° 25870 de 11 de agosto de 2000, Reglamento a la Ley General de Aduanas.

III. RESPONSABILIDAD

Son responsables de su aplicación los funcionarios de las Unidades de Fiscalización Regional y/o de la Gerencia Nacional de Fiscalización, cuando intervengan en dichos controles.

La supervisión y control de la correcta aplicación de este procedimiento corresponde a las Gerencias Regionales a través de las Jefaturas de Unidad de Fiscalización Regional y a la Gerencia Nacional de Fiscalización en forma directa o a través de las

| | | |
|---|---|-------------------|
| Elaborado por:  GNF/GC/DIAFC |  GNF/GC/DIAFC | Fecha: 25/02/2014 |
|---|---|-------------------|

| | | |
|---|--|-------------------------------------|
|  Aduana Nacional | PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO | GNF-F02 Versión 01 |
|---|--|-------------------------------------|

Jefaturas de los Departamentos de Inteligencia Aduanera o de Fiscalización a Operadores, cuando corresponda.

La ejecución del Control Diferido no modifica ni cambia la responsabilidad de las Administraciones de Aduana de realizar el control aduanero en el marco de sus funciones, a las mercancías que ingresan o salen de territorio nacional.

IV. BASE LEGAL

- "Régimen Andino Sobre Control Aduanero" Decisión 778 de la Comunidad Andina de 06 de noviembre de 2012
- "Código Tributario Boliviano", Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003.
- "Ley General de Aduanas", Ley N° 1990 de 28 de julio de 1999.
- "Ley de Procedimiento Administrativo", Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002.
- "Reglamento al Código Tributario Boliviano", Decreto Supremo N° 27310 de 9 de enero de 2004.
- "Reglamento a la Ley General de Aduanas", Decreto Supremo N° 25870 de 11 de agosto de 2000.
- "Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo", Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003.
- Normativa aduanera conexas.

V. ASPECTOS GENERALES

A. IDENTIFICACION DE OPERACIONES Y OPERADORES SUJETOS A CONTROL DIFERIDO

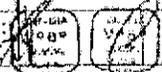
El Control Diferido se podrá originar en un análisis de riesgo, denuncias recibidas o fichas informativas; en base a los que el Gerente Nacional de Fiscalización o el Gerente Regional respectivo, emite la Orden de Control Diferido.

La selección de declaraciones para control diferido se efectuará independientemente del canal asignado durante el despacho y deberá enmarcarse al periodo de prescripción establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley N° 2492 del Código Tributario.

Cuando el Despacho Aduanero sujeto a Control Diferido se encuentre dentro de recinto aduanero, se bloqueará por sistema el pase de salida del Despacho a fin de garantizar la revisión física y documental de la mercancía.

En los casos en los que la mercancía se encuentre en el recinto aduanero, la misma podrá ser objeto de aforo físico aun cuando se hubiere emitido el pase de salida en el sistema.

Asimismo, el Control Diferido también podrá ser realizado en aquellos casos en los que la mercancía no se encontrará disponible para el aforo.

| | | | |
|-------------------------------|---|----------------|-------------------|
| Elaborado por: GNFGC/DIAFC |  | Página 3 de 13 | Fecha: 25/02/2014 |
|-------------------------------|---|----------------|-------------------|

En todos los casos, el Control Diferido se asocia a un solo Despacho Aduanero.

B. ASPECTOS GENERALES

El Procedimiento de Control Diferido se aplica en el marco de:

- a) La Decisión 778 de la Comunidad Andina que aprueba el "Régimen Andino sobre Control Aduanero", cuyo Artículo Tercero define al "control aduanero" como *"El conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas"*.
- b) Las facultades establecidas para la Aduana Nacional en los artículos 66 y 100 de la Ley N° 2492 de 02 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano, artículos 48 y 49 del Decreto Supremo N° 27310 de 09 de enero de 2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano y artículo 296 del Decreto Supremo N° 25870, Reglamento a la Ley General de Aduanas.

La comprobación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados durante el Control Diferido, podrán ser objeto de fiscalización aduanera posterior, conforme al artículo 48 del Decreto Supremo N° 27310.

Para efectos del presente procedimiento, los sujetos pasivos, sustitutos, responsables y terceros previstos en el alcance del presente procedimiento se denominan "Operadores".

1. Facultades de los funcionarios actuantes en el control diferido

A efectos de ejecutar el Control Diferido, el Fiscalizador puede ejercer las facultades previstas en los artículos 66 y 100 de la Ley N° 2492.

2. Obligaciones del operador

Constituyen obligaciones del operador a efectos de la ejecución del Control Diferido las establecidas en los artículos 70 y 71 del Código Tributario Boliviano.

3. Comunicaciones y Notificación al Operador

La Orden de Control Diferido, Actas de Diligencia, solicitudes de información y otros requerimientos y/o comunicaciones, así como los Autos de Inicio de

| | | |
|---|--|-------------------------------------|
|  Aduana Nacional | PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO | GNF-F02 Versión 01 |
|---|--|-------------------------------------|

Sumario Contravencional y los resultados del proceso de control, deberán ser puestos a conocimiento del operador por uno de los medios previstos en el artículo 83 y siguientes del Código Tributario Boliviano.

En aquellos casos en los que el operador solicite ampliación de presentación de documentación, la respuesta será comunicada al operador a través de la notificación en secretaría conforme lo establecido en el artículo 90 del Código Tributario Boliviano.

4. Alcance

El Control Diferido se realiza a un despacho u operación aduanera específica realizada por el Operador.

En dicho control se efectúa el análisis técnico de los antecedentes y otros documentos relacionados a la operación de comercio exterior; revisando según corresponda, valor, origen, clasificación arancelaria, cantidad, aplicación de alicuotas u otros, además de verificar la correcta aplicación de la normativa vigente, según el régimen aduanero aplicado a la operación u operaciones objeto de control.

5. Plazo de ejecución del control

El plazo máximo para la realización del Control Diferido será de treinta (30) días corridos computables a partir de la comunicación con la Orden de Control Diferido hasta la emisión del Auto Inicial de Sumario Contravencional (AISC), la Vista de Cargo (VC), el Acta de Intervención (AI) o, la Resolución Determinativa (RD) en aquellos casos que no existan observaciones.

El plazo de ejecución podrá ser ampliado por sesenta (60) días adicionales, previa solicitud justificada mediante informe escrito por el (los) fiscalizador (es) y Jefe de Unidad o Departamento y autorización del Gerente Regional o Gerente Nacional de Fiscalización, conforme corresponda.

En el control diferido con verificación física de mercancía, la inspección física de la misma deberá ejecutarse en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a partir de la presentación de la documentación.

Si durante el proceso de control diferido (con verificación física de las mercancías) no se establecen observaciones, se debe autorizar la salida de éstas en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de concluida la inspección física y documental. Sin embargo, en caso de encontrar observaciones el (los) fiscalizador (es) determinará (n), la permanencia en almacenes el tiempo que se considere necesario.

| | | | |
|------------------------------------|---|----------------|-------------------|
| Elaborado por GNFGC/DIAF |  | Página 5 de 13 | Fecha: 25/02/2014 |
|------------------------------------|---|----------------|-------------------|

Cuando el operador no estuviere de acuerdo con las observaciones, éste podrá presentar una boleta de garantía (garantía a primer requerimiento) por el 120% del importe de la Deuda Tributaria no pagada con vigencia de un (1) año.

Una vez aceptada la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento), la Unidad de Fiscalización de la Gerencia Regional, podrá autorizar la salida de la mercancía del recinto aduanero.

Cabe aclarar que la presentación de la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento) posibilitará solamente la salida de las mercancías de los depósitos aduaneros, por lo que, el operador de comercio exterior de manera posterior tiene la posibilidad de presentar descargos, los cuales serán evaluados por la Aduana Nacional, producto de la cual se puede establecer la inexistencia del tributo omitido o la ratificación del mismo.

Una vez que la Resolución Determinativa se convierta en título de Ejecución Tributaria, la boleta de garantía (garantía a primer requerimiento) presentada deberá ejecutarse de acuerdo al procedimiento establecido.

6. Requerimientos de información y/o documentación durante el control

La información y/o documentación solicitada por el (los) fiscalizador(es) deberá ser proporcionada por el Operador en el plazo máximo de tres (3) días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud, en la forma y en el lugar requeridos.

Los plazos previstos podrán ser ampliados por similar período y por única vez a requerimiento escrito y justificado del operador, cuya respuesta será notificada en Secretaría, de acuerdo con el artículo 90 del Código Tributario Boliviano.

La negativa o **incumplimiento** injustificado del plazo, forma y lugar de presentación de la información o documentación por parte del Operador se hará constar en el Auto Inicial de Sumario Contravencional.

C. DOCUMENTOS A UTILIZAR POR LOS FUNCIONARIOS A CARGO DEL CONTROL

1. Orden de Control Diferido

Emitida por el Gerente Nacional de Fiscalización o Gerentes Regionales, según corresponda, deberá guardar el siguiente correlativo dependiendo de dónde se genere la misma:

AAAACDXXXXNNN

Dónde:

AAAA = Gestión de Generación del Control Diferido

XXXX = Gerencia Regional o Nacional (Ej.: GRLP, GRCB, GRSC, GROR, GRPT, GRTJ o GNF)

NNN = Correlativo del Control Diferido (001, 002, etc.).

La Orden de Control Diferido será emitida en dos (2) ejemplares (Ejemplar 1: Operador; Ejemplar 2: Archivo de la GNF o GR), misma que deberá establecer:

- Operación u operaciones que serán sujetas a control.
- Identificación del operador.
- Identificación de los funcionarios actuantes.
- Fecha de Inicio.
- Lugar de Realización.

2. Acta de Diligencia

Documento que se elabora en el transcurso de la ejecución del control, en aquellos casos que corresponda según criterio de los funcionarios actuantes, emitido en doble ejemplar (Ejemplar 1: Operador; Ejemplar 2: Expediente), en el que se hará constar lo siguiente:

- Identificación de la mercancía
- Actuaciones de control efectuadas
 - Control Documental
 - Control Físico
 - Análisis de Laboratorio (si corresponde)
- Resultados preliminares del control
- Información y/o documentación adicional solicitada por el fiscalizador al operador, y/o Comunicación de la liquidación previa de la Deuda Tributaria.
- Cualquier otro hecho que los funcionarios actuantes consideren relevante.

3. Auto Inicial de Sumario Contravencional

Documento numerado que se redacta en doble ejemplar, utilizado para el inicio del procedimiento sancionador por comisión de contravenciones aduaneras, de acuerdo a la normativa establecida al efecto (Ejemplar 1: Operador; Ejemplar 2: Expediente).

Elaborado por:
GNFGC/DIAFC



Página 7 de 13

Fecha: 25/02/2014

4. Acta de Inexistencia de Documentos

Documento que se redacta en doble ejemplar para detallar la documentación y/o información total o parcial que sea declarada por el operador como inexistente y que por tanto no podrá ser presentada en instancias posteriores (Ejemplar 1: Operador; Ejemplar 2: Expediente).

5. Acta de Recepción/Devolución de documentos

Documento que se redacta en doble ejemplar donde se detalla la fecha y hora de recepción/devolución, documentación recibida/devuelta, identificación de la persona que entrega/recepiona la documentación (Ejemplar 1: Operador; Ejemplar 2: Expediente).

D. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO

1. Generación de la Orden de Control Diferido

Gerente Nacional de Fiscalización/Gerente Regional

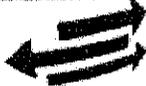
En función al análisis de los requerimientos efectuados y en base a criterios de riesgo, la Gerencia Nacional de Fiscalización o a iniciativa de la propia Gerencia Regional, se emite la Orden de Control Diferido.

Se comunica la Orden de Control Diferido al operador y se solicita a través del Acta de Diligencia la presentación de la DUI/DUE, su documentación soporte original y otra documentación pertinente al despacho aduanero.

2. Ejecución del Control Diferido

Gerencia Nacional de Fiscalización/Unidad de Fiscalización Regional

- a) Revisa, evalúa y verifica la información y documentación obtenida, en el marco del artículo 81 del Código Tributario Boliviano.
- b) En caso de que el Control Diferido se realice a Despachos de Importación a Consumo y la mercancía se encuentre en el recinto aduanero o recinto de zona franca (según corresponda), el Jefe de Unidad realiza el bloqueo del pase de salida de la DUI/DUE y mercancía objeto de control mediante el Sistema SIDUNEA++ y se procede a realizar el reconocimiento físico de la misma respaldado con fotografías, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles computables a partir de la recepción de la documentación, debiendo autorizar la salida de las mercancías en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de concluido el

| | | |
|---|--|-------------------------------------|
|  Aduana Nacional | PROCEDIMIENTO DE CONTROL DIFERIDO | GNF-F02 Versión 01 |
|---|--|-------------------------------------|

reconocimiento físico y documental, cuando no se tengan observaciones.

- c) En caso de encontrarse observaciones por omisión de pago el operador sujeto de Control Diferido, podrá presentar una boleta de garantía por la Deuda Tributaria para poder retirar la mercancía de recinto.
- d) De ser necesario, se elaboran requerimientos de información adicionales, a través de Actas de Diligencia, para conocimiento del operador.
- e) Elabora Auto Inicial de Sumario Contravencional, cuando corresponda, para su notificación al operador.
- f) Elabora el Formulario de Liquidación Previa de la Deuda Tributaria, cuando corresponda.
- g) Evalúa los descargos presentados y para la conclusión de las labores de control procede de acuerdo al Literal E siguiente.

E. RESULTADOS DEL CONTROL DIFERIDO

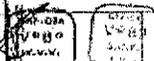
Los resultados de los controles se expondrán en Informe Técnico, por el o los funcionario (s) y sus resultados podrán ser:

1. SIN OBSERVACIONES

El Informe resultante del Control Diferido, especificará la inexistencia de la Deuda Tributaria y deberá ser puesto en conocimiento del Gerente Regional; adjunto a la Resolución Determinativa con la que se comuniquen los resultados al operador y se dispongan las medidas adicionales al efecto, misma que será firmada por el Gerente en señal de conocimiento y aprobación.

En el caso de los Controles Diferidos realizados por los funcionarios de la Gerencia Nacional de Fiscalización, los resultados se plasmarán en el informe técnico y se elaborará el proyecto de Resolución Determinativa para la remisión a la Gerencia Regional competente para su proceso conforme normativa vigente.

La Resolución Determinativa deberá aclarar que el despacho aduanero podrá ser objeto de fiscalización posterior en el marco de lo establecido en el artículo 48 del Decreto Supremo 27310, respecto de la verificación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados durante el control diferido.

| | | | |
|-------------------------------|---|----------------|-------------------|
| Elaborado por: GNFGC/DIAFC |  | Página 9 de 13 | Fecha: 25/02/2014 |
|-------------------------------|---|----------------|-------------------|

2. CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS

- a. Con indicios de la comisión de contravención aduanera, conforme lo establecido en el artículo 160 numerales 5 y 6 del Código Tributario Boliviano, el artículo 186 de la Ley General de Aduanas y el Anexo de Clasificación de Contravenciones Aduaneras y Graduación de Sanciones, el Auto Inicial de Sumario Contravencional conjuntamente el expediente se remite al Gerente Regional conforme lo establecido en el artículo 53 del Reglamento al Código Tributario Boliviano.
- b. Con indicios de la comisión de contravención tributaria por Omisión de Pago (*La ejecución del proceso detallado en este numeral solamente corresponde al Control Diferido*), prevista en el numeral 3 del artículo 160 y sancionada en el artículo 165 del Código Tributario Boliviano.

Se procede a la elaboración de la Vista de Cargo, para su remisión a la Unidad Legal de la Gerencia Regional, en caso de efectuarse el control en la UFR y a la Gerencia Regional en caso de actuación de la GNF, en aplicación del artículo 53 del Decreto Supremo 27310, Reglamento al Código Tributario Boliviano y del Manual Para el Procesamiento de Contravenciones Aduaneras Vigente al efecto.

Si como resultado del Control Diferido se establecen multas por contravención aduanera y omisión de pago, se procede a la aplicación del artículo 169 (Unificación de Procedimientos) del Código Tributario Boliviano.

- c. Con indicios de la comisión de contravención tributaria por contrabando, de acuerdo a lo prescrito en el numeral 4 del artículo 160 y el último párrafo del artículo 181 del Código Tributario Boliviano, se elabora Acta de Intervención en tres (3) ejemplares conforme lo establecido en el artículo 96 parágrafo II. del Código Tributario Boliviano, artículo 66 del Código Tributario Boliviano y en aplicación del Manual Para el Procesamiento por Contrabando Contravencional vigente al efecto.

3. DELITOS TRIBUTARIOS

Indicios de la comisión de delito tributario, el Informe puede reportar:

- a. Contrabando de mercancías (numeral 5 del artículo 175, artículo 181, Código Tributario Boliviano)
- b. Defraudación Aduanera (numeral 2 del artículo 175, artículo 178, Código Tributario Boliviano)
- c. Otros delitos aduaneros tipificados en el numeral 6 del artículo 175 del Código Tributario Boliviano, considerando la concurrencia de las circunstancias agravantes previstas en el artículo 155 del Código Tributario Boliviano, en caso de existir.

F. PAGO DE LA DEUDA TRIBUTARIA

El pago de los tributos omitidos y sanciones determinadas como resultado del Control Diferido, cuando corresponda, podrá ser efectuado por el operador en cualquier sucursal bancaria autorizada, haciendo referencia en el documento de pago al número de Orden de Control Diferido y presentar el Recibo Único de Pago "RUP" ante la Unidad de Fiscalización Regional o Gerencia Nacional de Fiscalización, según corresponda.

El pago debe ser realizado de acuerdo a los siguientes conceptos de pago:

| Nº de Código | CONCEPTO DE PAGO | MONTOS OMITIDOS |
|--------------|---|--|
| 216 | GA Deuda Tributaria Fiscalización | El valor del Tributo Omitido Actualizado más los intereses |
| 217 | IVA Deuda Tributaria Fiscalización | El valor del Tributo Omitido Actualizado más los intereses |
| 218 | ICE Deuda Tributaria Fiscalización | El valor del Tributo Omitido Actualizado más los intereses |
| 219 | IEHD Deuda Tributaria Fiscalización | El valor del Tributo Omitido Actualizado más los intereses |
| 235 | Multa por contravenciones Fiscalización | El valor de la multa establecida para contravención |
| 236 | Multa por delitos Fiscalización | El valor de la multa establecida para delitos aduaneros. |

El funcionario llena el formulario de revisión del pago efectuado, estableciendo si el pago realizado corresponde a la totalidad de la Deuda Tributaria determinada, debiendo continuarse de acuerdo a lo descrito en el literal E. del presente procedimiento.

Crecimiento de las operaciones aduaneras

canal rojo período 2010-2015

Descripción de la evolución del número de trámites aduaneros atendidos, número de declaraciones aduaneras registradas y número de controles efectuados durante el período de análisis, en el control a nivel general en el período analizado. Cabe destacar que en el 2010 la participación de los afores rojos y amarillos realizados por la Aduana Nacional alcanzó el 37,9% del total de trámites atendidos, porcentaje que se redujo a 10,8% del total en el 2015, producto de una mejora de la selectividad aduanera y la utilización de nuevos mecanismos de control aduanero.

En relación a las declaraciones de exportación en la gestión 2015 estas han disminuido en 11,1%, los controles con canal rojo se redujeron en 20,7% y los controles con canal amarillo aumentaron en 15,3%.

En cuanto a las operaciones de comercio exterior en el período de análisis se observó también el aumento de la operativa aduanera, explicitada en el crecimiento del número de importadores, exportadores, transportistas, consolidadores y desconsolidadores de carga.

Resultados de la Operativa Aduanera
Gestiones 2010 - 2015

| Operativa Aduanera | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Número | | | | | | |
| Trámites Aduaneros | 112.109 | 132.189 | 146.620 | 146.574 | 179.747 | 166.329 |
| Unidades Únicas de Importación | 310.149 | 475.767 | 462.214 | 475.660 | 523.219 | 486.085 |
| Control a Importadores | 140.616 | 104.476 | 138.642 | 99.652 | 83.765 | 52.777 |
| Canal Rojo de Importación | 77.014 | 50.981 | 44.849 | 62.256 | 35.544 | 32.026 |
| Canal Amarillo de Importación | 68.602 | 53.495 | 93.793 | 37.394 | 48.221 | 20.751 |
| Unidades Únicas de Exportación | 43.694 | 41.993 | 50.062 | 45.377 | 46.987 | 40.943 |
| Control de Exportaciones | 11.409 | 10.157 | 10.881 | 12.506 | 14.790 | 11.416 |
| Canal Rojo de Exportación | 11.283 | 9.972 | 10.086 | 12.256 | 14.081 | 11.061 |
| Canal Amarillo de Exportación | 226 | 185 | 997 | 391 | 297 | 357 |
| Variación Porcentual | | | | | | |
| Trámites Aduaneros | 100,0 | 117,9 | 130,6 | 133,9 | 159,9 | 148,3 |
| Unidades Únicas de Importación | 100,0 | 153,4 | 145,6 | 145,6 | 167,3 | 157,3 |
| Control a Importadores | 100,0 | 74,3 | 98,6 | 70,9 | 59,6 | 37,5 |
| Canal Rojo de Importación | 100,0 | 66,2 | 58,1 | 80,8 | 45,9 | 41,5 |
| Canal Amarillo de Importación | 100,0 | 77,6 | 137,3 | 48,3 | 70,6 | 30,1 |
| Unidades Únicas de Exportación | 100,0 | 96,1 | 114,6 | 104,1 | 107,5 | 93,7 |
| Control de Exportaciones | 100,0 | 88,2 | 94,8 | 108,9 | 127,8 | 99,1 |
| Canal Rojo de Exportación | 100,0 | 87,6 | 88,7 | 107,8 | 124,0 | 97,9 |
| Canal Amarillo de Exportación | 100,0 | 83,1 | 44,3 | 33,1 | 13,1 | 15,8 |
| Participación Porcentual | | | | | | |
| Unidades Únicas de Importación | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Control a Importadores | 32,2 | 22,6 | 24,4 | 21,0 | 16,1 | 10,6 |
| Canal Rojo de Importación | 19,5 | 10,7 | 9,8 | 13,1 | 6,8 | 6,6 |
| Canal Amarillo de Importación | 21,8 | 11,9 | 14,6 | 7,9 | 9,3 | 4,0 |
| Unidades Únicas de Exportación | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Control de Exportaciones | 26,2 | 24,2 | 23,7 | 27,2 | 31,1 | 28,0 |
| Canal Rojo de Exportación | 25,8 | 23,8 | 23,3 | 26,7 | 29,5 | 27,3 |
| Canal Amarillo de Exportación | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |

Aduana Nacional de Bolivia

Comprender mejor el aumento de las operaciones aduaneras, debe explicarse el crecimiento de las operaciones de comercio exterior del mismo período.

En las importaciones, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística, entre la gestión 2010 y 2015, la tasa de variación promedio anual alcanza a 8,3% de crecimiento. El valor CIF de las importaciones en la gestión 2015 alcanza los 9.682 millones de dólares americanos, este valor comparado con el monto de importaciones de la gestión 2010 que alcanzó a 5.604 millones de bolivianos, presenta un crecimiento acumulado en los últimos cinco años de 72,8%.

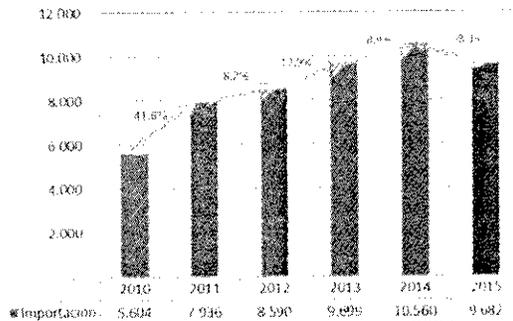
En la gestión 2015 el valor de las importaciones presenta caída de 8,3% respecto a la gestión 2014, aspecto que se explica por la disminución de los valores de importación de los combustibles registrados en los principales socios comerciales, también, la caída de los precios del petróleo determinaron que disminuyan los precios de combustibles -diésel y gasolinas- que se importan.

En el 2015 las exportaciones de Bolivia hacia la Unión Europea aumentaron 200% comparado al 2010, es decir, en términos de valor se incrementó en 488 millones de dólares. En cuanto a las importaciones se registró un incremento de 32,8% más que en el 2010, lo que equivale a 892 millones de dólares en valor.

Las exportaciones hacia la Unión Europea representaron tan sólo el 8% de las ventas externas de Bolivia en el 2015. Por otro lado, las compras significaron el 12% del total importado por el país, tal como se observa en el Cuadro 1.1.

Los principales países de la Unión Europea a los que exporta Bolivia son Bélgica, Francia, Países Bajos y España, estos tres países representan el 60% del total de las exportaciones. En cuanto a las importaciones, los principales países proveedores son Alemania, Francia y España.

Valor CIF de Importaciones, 2010 - 2015 (p)
(En millones de dólares americanos)



Fuente: Elaborado en base a datos del Instituto Nacional de Estadística - (p) Preliminar

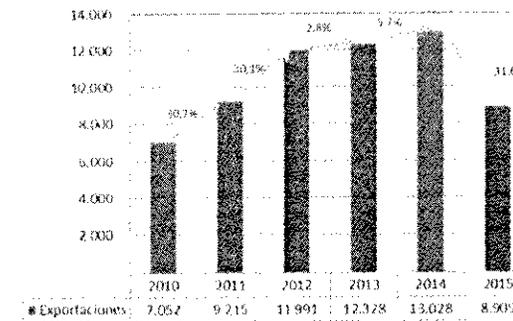
Cabe destacar que el incremento del valor de las importaciones que se presenta en el período de análisis, tiene dos componentes, una relacionada al crecimiento de la actividad económica y otra referida al aumento de las importaciones controladas, es decir, la Aduana Nacional está ampliando la base de importaciones que anteriormente no ingresaban por la Aduana, producto de la modificación de los procedimientos aduaneros, un mejor control operativo aduanero y la generación de cultura tributaria.

Un aspecto a destacar es el referido a que, a partir del control de las operaciones de importación se generan las recaudaciones aduaneras, las mismas se incrementaron significativamente en el período de análisis y son descritas en un capítulo especial.

En cuanto a exportaciones, según datos del INE, en la gestión 2015 tienen una disminución de 31,6% respecto a la gestión 2014, siendo que en período de análisis registraron incremento sistemático hasta la gestión 2014.

Si bien las exportaciones no generan ingresos por recaudación, son también controladas documental y físicamente por la Aduana Nacional, aunque solamente representan el 10% del total de documentos aduaneros atendidos.

Valor FOB de Exportaciones, 2009 - 2015 (p)
(En millones de dólares americanos)



Fuente: Elaborado en base a datos del Instituto Nacional de Estadística - (p) Preliminar

Período 2010-2015 registra 96,2% de incremento

Recaudación de recaudación aduanera

En las gestiones 2010 y 2015 la recaudación aduanera total se incrementó en el contexto económico favorable y una eficiente gestión operativa.

La recaudación aduanera corresponde a los ingresos por el cobro de tributos a las importaciones de mercancía, la misma comprende el pago por el Gravamen Arancelario (GA), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto al Consumo Específico (ICE), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (EHID). Esta recaudación forma parte de los ingresos tributarios del Tesoro General de la Nación.

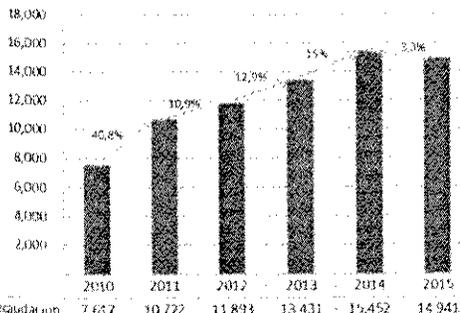
La Aduana Nacional, al 31 de Diciembre del 2015, logró una recaudación de Bs. 14.941 millones, lo que representa una disminución de -3,2% respecto a la gestión 2014, lo que se registró una caída en las importaciones de -8,3% de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo entre las gestiones anteriores, las tasas de crecimiento permanecieron positivas por encima de 10%.

Las recaudaciones por concepto del Impuesto al Consumo Específico (ICE), se incrementaron en 5,9% a diciembre de 2015, siendo el impuesto que registra la mayor tasa de crecimiento en la gestión 2015 así como en el periodo de análisis, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 7,4% determinando que la Aduana Nacional está realizando un control eficiente, debido a que las mercancías que pagan el ICE son mercancías sensibles de ingresar de manera legal.

La recaudación ordinaria según medio de pago registra el siguiente comportamiento entre 2010 y 2015: la recaudación en efectivo alcanza una tasa de crecimiento acumulada de 96,6% y tasa de crecimiento promedio anual de 14,5%; la recaudación ordinaria en valores presenta tasa de crecimiento acumulada de 69,8% y variación promedio anual de 13,7%.

La recaudación en efectivo en el 2015 representa el 93,5% del total de recaudación ordinaria y la recaudación en valores representa el 6,5%, mientras que en el 2010 las recaudaciones en efectivo representaban el 90,2% y la recaudación pagada en valores era el 9,8%. Este incremento de los pagos en valores se explica por el incremento de las importaciones de las empresas públicas principalmente.

Recaudación Total 2010 - 2015 (p)
(En millones de bolivianos)



Aduana Nacional de Bolivia - (p) Preliminar

Recaudación Ordinaria

La disminución en -3,2% en la recaudación ordinaria por importación de mercancías, se explica principalmente por la disminución en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que incide en -4,6%. Sin embargo, la recaudación del Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Gravamen Arancelario (GA) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (EHID) muestran un crecimiento de 5,8%, 9% y 1,6% respectivamente. El IVA y el GA representan el 92,2% del total de las recaudaciones por concepto de aduanas a diciembre de 2015.

En la gestión 2011 las recaudaciones por el GA han sobrepasado los dos mil millones de bolivianos, resultado del esfuerzo operativo aduanero, en un contexto de profundización de los acuerdos comerciales que otorgan facilidades en la liberación arancelaria, y la exoneración del pago del GA como en el caso de la importación de alimentos, importación de carburantes e importación de suministros para la agricultura, aun así se logró aumentar la eficiencia recaudatoria del GA.

Recaudación Ordinaria según Impuesto Enero a Diciembre de 2010 - 2015 (p)

| Impuesto | 2010 Ene-Dic | 2011 Ene-Dic | 2012 Ene-Dic | 2013 Ene-Dic | 2014 Ene-Dic | 2015 Ene-Dic |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Millones de Bolivianos | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 7.610,7 | 9.985,6 | 11.785,1 | 13.429,6 | 15.438,3 | 14.938,2 |
| Recaudación en Efectivo | 7.144,9 | 7.048,9 | 7.465,2 | 7.939,0 | 9.103,7 | 13.938,0 |
| Recaudación en Valores | 465,8 | 2.936,7 | 4.319,9 | 5.490,6 | 6.334,6 | 1.000,2 |
| Variación Porcentual con Relación a Similar Período del Año Anterior | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 25,5 | 31,1 | 18,1 | 13,0 | 15,0 | -3,2 |
| Recaudación en Efectivo | 24,7 | 27,4 | 18,1 | 15,0 | 10,3 | 4,7 |
| Recaudación en Valores | 37,7 | 82,5 | 37,7 | 4,3 | 56,8 | -53,6 |
| Participación Porcentual | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Recaudación en Efectivo | 93,3 | 90,7 | 63,1 | 59,1 | 59,6 | 93,5 |
| Recaudación en Valores | 6,7 | 9,3 | 36,9 | 40,9 | 40,4 | 6,5 |

Aduana Nacional de Bolivia - (p) Preliminar

Recaudación Ordinaria según Tipo de Pago Enero a Diciembre de 2010 - 2015 (p)

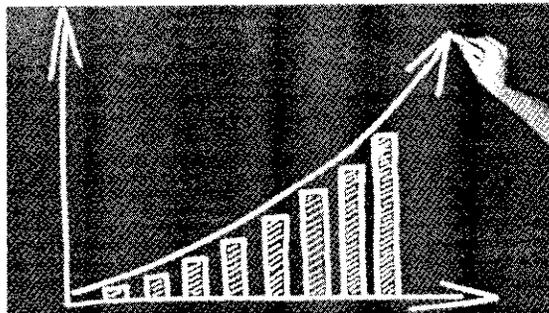
| Recaudación | 2010 Ene-Dic | 2011 Ene-Dic | 2012 Ene-Dic | 2013 Ene-Dic | 2014 Ene-Dic | 2015 Ene-Dic |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Millones de bolivianos | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 7.610,7 | 9.985,6 | 11.785,1 | 13.429,6 | 15.438,3 | 14.938,2 |
| Recaudación en Efectivo | 7.144,9 | 7.048,9 | 7.465,2 | 7.939,0 | 9.103,7 | 13.938,0 |
| Recaudación en Valores | 465,8 | 2.936,7 | 4.319,9 | 5.490,6 | 6.334,6 | 1.000,2 |
| Variación Porcentual con Relación a Similar Período del Año Anterior | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 25,5 | 31,1 | 18,1 | 13,0 | 15,0 | -3,2 |
| Recaudación en Efectivo | 24,7 | 27,4 | 18,1 | 15,0 | 10,3 | 4,7 |
| Recaudación en Valores | 37,7 | 82,5 | 37,7 | 4,3 | 56,8 | -53,6 |
| Participación Porcentual | | | | | | |
| Recaudación Ordinaria | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Recaudación en Efectivo | 93,3 | 90,7 | 63,1 | 59,1 | 59,6 | 93,5 |
| Recaudación en Valores | 6,7 | 9,3 | 36,9 | 40,9 | 40,4 | 6,5 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia - (p) Preliminar

La recaudación ordinaria según departamento, muestra que las aduanas ubicadas geográficamente en los Departamentos de Pando, Oruro, Tarija y Beni presentan una tasa de crecimiento promedio anual entre el 2010 y el 2015, mayor a la tasa de crecimiento promedio anual a nivel general, aspecto que permite inferir que fueron los departamentos más dinámicos en cuanto al incremento de las recaudaciones ordinarias en el periodo de análisis.

Los departamentos que presentan incremento en sus tasas de participación son, el Departamento de Oruro que en 2010 generaba el 6,9% de la recaudación ordinaria y en el 2015 generó el 10,5% con un aumento de 3,6 puntos porcentuales, y el Departamento de Tarija con una tasa de participación del 4,7% en el 2010 que creció hasta con 5,9% en el 2015, aspecto que determina un aumento de 1,2 puntos porcentuales.

Por otra parte, los Departamentos de Potosí, Santa Cruz, La Paz y Chuquisaca registran disminuciones en sus participaciones. El primero disminuye de una tasa de 3,5% alcanzada en el 2010 a una tasa de participación del 1,4% en el 2015. Santa Cruz cae de una tasa de participación de 47,9% registrada en 2010 a 46,3% en el 2015. La Paz registra una disminución menor desde 27,2% de participación en 2010 hasta 26,4% en 2015 y finalmente Chuquisaca reduce su participación únicamente en 0,2 puntos porcentuales.



**Recaudación Ordinaria según Departamento
Enero a Diciembre de 2010 - 2015 (p)**

| Departamento | Miles de bolivianos | | | | | |
|---|---------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Total | 7.616.721 | 9.983.036 | 11.796.063 | 13.429.576 | 15.438.343 | 14.938.101 |
| B | 36.253 | 30.786 | 70.578 | 44.45 | 43.472 | 50.899 |
| C | 2.073.561 | 2.704.827 | 3.271.163 | 3.698.920 | 4.317.790 | 3.945.530 |
| D | 529.174 | 633.600 | 1.107.707 | 1.275.735 | 1.638.267 | 1.505.134 |
| E | 996.742 | 991.647 | 957.341 | 1.198.379 | 1.464.752 | 1.342.839 |
| F | 268.594 | 253.136 | 297.474 | 312.014 | 278.840 | 222.301 |
| G | 362.008 | 671.605 | 796.433 | 782.549 | 905.428 | 887.294 |
| H | 3.846.866 | 4.682.174 | 5.284.739 | 5.931.271 | 6.759.980 | 6.928.329 |
| I | 7.423 | 6.098 | 9.041 | 12.904 | 12.171 | 18.077 |
| J | 194 | 484 | 636 | 1.262 | 1.804 | 3.318 |
| Variación Porcentual con Relación a Similar Período del Año Anterior | | | | | | |
| B | 25,5 | 31,1 | 13,1 | 13,5 | 16,0 | -3,2 |
| C | 95,9 | -15,1 | 129,2 | -27,9 | -2,2 | 47,2 |
| D | 30,4 | 20,4 | 20,8 | 15,2 | 18,7 | -8,8 |
| E | 21,2 | 67,6 | 32,5 | 15,2 | 28,4 | -4,5 |
| F | 10,5 | 29,1 | 8,2 | 22,8 | 28,4 | -9,6 |
| G | 2,1 | -5,0 | 17,5 | 4,9 | -10,7 | -27,4 |
| H | 13,5 | 58,5 | 38,2 | 3,0 | 19,7 | -2,0 |
| I | 31,3 | 28,4 | 12,9 | -12,2 | 13,9 | 2,4 |
| J | 3,9 | -31,8 | 78,6 | 42,7 | -3,7 | 11,7 |
| Total | 297,8 | 149,6 | 31,5 | 112,5 | 33,3 | 69,7 |
| Participación Porcentual | | | | | | |
| B | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| C | 9,5 | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 8,3 | 0,3 |
| D | 27,2 | 27,1 | 27,7 | 29,6 | 28,0 | 26,4 |
| E | 6,5 | 8,4 | 9,4 | 9,5 | 10,6 | 10,5 |
| F | 9,1 | 9,0 | 2,1 | 0,6 | 0,6 | 2,6 |
| G | 3,5 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | -1,5 | -1,4 |
| H | 4,7 | 5,7 | 6,9 | 5,9 | 5,9 | 5,3 |
| I | 47,8 | 46,9 | 44,8 | 44,2 | 43,8 | 46,3 |
| J | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Total | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 3,8 | 9,0 | 0,0 |

Aduana Nacional de Bolivia

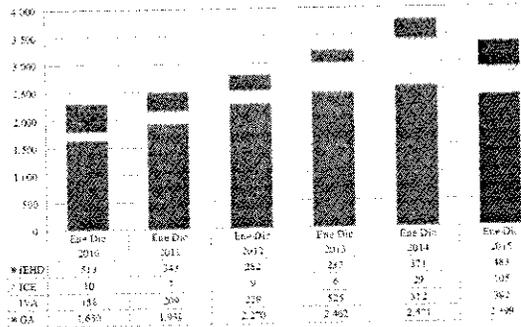
La información corresponde a la recaudación por importación según aduana de pago y no se refiere a la residencia del importador.

Recaudación Liberada

La recaudación liberada del pago de tributos, debido al cumplimiento de acuerdos de integración arancelaria con principales socios comerciales y la determinación de exoneraciones impositivas a empresas públicas -principalmente- y autorizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el periodo 2010 al 2015, registra un crecimiento de 58,2%, explicado básicamente por el aumento de la recaudación por el GA, el IVA y el ICE, que en el periodo de análisis presentan crecimiento anual de 47,2%, 142,2% y 956,2%, respectivamente.

Del total de la recaudación liberada en el 2010, el 76,6% corresponde al GA, el 7,4% al IVA, el 24,1% al IEDD y 0,5% al ICE, mientras que a diciembre de 2015, el 71,2% representa las liberaciones del GA, el 11,2% a liberaciones del IVA, el 14,3% a liberaciones del IEDD y 3,1% al ICE.

**Recaudación Liberada según impuesto
Enero a Diciembre de 2009 - 2014 (p)**
(En millones de bolivianos)



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia - (p) Preliminar



Facilitación: se optimizan procesos

de gestión aduanera para reducir tiempos y costos

La comunidad aduanera internacional defiende la idea de que la facilitación del comercio permite abrir y conectar los mercados y contribuye por lo tanto a la competitividad de un país.

Las reformas en materia de facilitación del comercio son positivas para el desarrollo, ya que contribuyen a aumentar la transparencia de la Administración Aduanera, mejorar la competitividad de los sectores empresariales, mejorar la gestión pública, hacer que los recursos públicos sean más eficaces y eficientes, fortalecer las capacidades, aumentar los ingresos fiscales y ayudar a los sectores informales a incorporarse en la economía formal.

El concepto de facilitación del comercio comprende operativamente la normalización, simplificación y simplificación de la documentación y los procedimientos comerciales, así como la participación de todos los actores que están involucrados en la cadena logística del comercio exterior.

En la gestión 2011, la Aduana Nacional incorporó como uno de sus objetivos estratégicos la facilitación del comercio buscando "Optimizar los procesos de gestión aduanera reduciendo tiempos y costos, para facilitar el comercio exterior". En este sentido se ha efectuado diferentes iniciativas para el logro de importantes resultados.

Tiempos de Despacho

Se efectuaron acciones operativas para reducir los tiempos que comprende el control aduanero en recinto durante el despacho de las Declaraciones Únicas de Importación (DUI). Ello comprende optimizar el proceso de selectividad de canales rojo y amarillo para el examen físico y/o revisión documental de la declaración,

mejorar el proceso de control aduanero durante el despacho, coordinar con el concesionario de recinto para contar con la logística necesaria para efectuar el control aduanero y la salida de mercancía del recinto, ampliar los horarios y días de atención de la administración aduanera en especial durante los meses de noviembre y diciembre de cada gestión para atender el flujo de trámites que se incrementa en dicho periodo del año.

Durante el periodo 2010 al 2011 la Aduana Nacional estableció como meta concluir en un tiempo promedio de (72) horas cronológicas el control efectuado en las declaraciones con canal rojo y amarillo en declaraciones de importación sin observaciones por observaciones de la Administración Aduanera.

Posteriormente, el Decreto Supremo 784 que introduce modificaciones al Reglamento de la Ley General de Aduanas, orientadas a facilitar y simplificar procedimientos aduaneros, lo cual comprendió reducir el plazo de ejecución del control en canal rojo en 48 horas y canal amarillo en 24, en los casos en los cuales la Administración Aduanera no tenga observación sobre la declaración de importación.

En la gestión 2015, se promulgó el Decreto Supremo 2295, mediante el cual se trasladó el despacho de ciertas mercancías a las fronteras, de manera de agilizar el procedimiento de verificación de la mercancía que se realiza sobre el medio de transporte.

En los cuadros siguientes se puede observar la evolución de los resultados logrados, tratándose en concreto el estudio de reducción de tiempos en las Administraciones de Aduana de Interior La Paz, Interior Santa Cruz, Aeropuerto El Alto, Aeropuerto Viru Viru y Frontera Tambo Quemado.

Implementación de Procedimientos y Sistemas para Facilitación de Operaciones en Aduana

Para simplificar las operaciones que realizan los usuarios y declarantes con la Aduana Nacional, se han desarrollado distintas aplicaciones:

Sistema de Información sobre Valoración Aduanera (SIVA). Fue implementado en 2010 y constituye una herramienta de consulta de precios en materia de valoración. Se constituye en un instrumento que facilita el control del valor en los despachos aduaneros y la aplicación correcta del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, conforme lo dispuesto en el artículo 25 de la Decisión 571 Valor en Aduana de las Mercancías Importadas.

Declaración de Asociación (DAV/DUI) fue desarrollada para facilitar la asociación de la Declaración Andina del Valor (DAV) y la Declaración Única de Importación (DUI).

En la gestión 2011 se implementa el Formato Impreso Simplificado de la Hoja Adicional del Formulario DAV, para un número de ítems mayor a 50, a efectos de facilitar el llenado de la DAV ante la administración aduanera y la agilización en el control del valor de los despachos aduaneros.

Sistema de Pago Virtual de Tributos Aduaneros (UNINet). Con el objeto de brindar un mejor servicio y modernizar en la atención a los contribuyentes, la Aduana Nacional y el Banco Unión desarrollaron el Sistema de Pago Virtual de Tributos Aduaneros (UNINet) mismo que evita el manejo de dinero físico, brinda seguridad en las transacciones, minimiza los errores en los pagos, ahorra tiempo y facilita el pago desde cualquier punto del país.

UNINet exige que los importadores tengan una cuenta corriente o caja de ahorro en el Banco Unión y un código de usuario UNINet con acceso a los servicios de Pago de Aduana, la clave virtual habilitada de la entidad bancaria, la Declaración Única de Importación (DUI) o Número de Contribuyente de la ANB y otros datos requeridos por la administración aduanera.

MC Anticipo. Se elaboró el Procedimiento para la Gestión de Manifiestos de Tránsito Aduanero en Agencias de la Aduana Nacional en el Exterior (MC Anticipo), aprobado con Resolución de Directorio RD 01-037-14, contando con la participación de la Administración de Servicios Portuarios - Bolivia (ASP B), Operadores de Comercio Exterior (Cámaras de Transportes y Empresa de Transporte).

- Con el citado procedimiento se establece las formalidades para control de la autorización de trámites aduaneros de las agencias de la Aduana Nacional en el Exterior, para facilitar y garantizar las operaciones a los transportadores internacionales de carga, optimizar los tiempos de atención, reducir el tiempo de permanencia de los camiones en el puerto, automatizar la impresión del MC7/DIA y simplificar los trámites en las Agencias de la Aduana Nacional en el exterior.
- Click UTIL Activo y Contacto ANB. Se implementó sistemas de información para el seguimiento del estado de los trámites aduaneros por parte de los operadores de comercio exterior: sistema Click (transparencia a un click de distancia) en cual publica en el sitio Web de la institución www.aduana.gob.bo/dia/, el detalle de los estados por los cuales pasa cada despacho aduanero de importación; UTIL Activo para empresas adheridas al Servicio de Entado Aduanero, herramienta que posibilita la notificación automática del estado de los DUIS al propio importador; Click Touch en dispositivos con pantalla "touch" en las administraciones de aduana para el seguimiento de sus declaraciones; Contacto ANB aplicativo para dispositivos móviles que ofrece un conjunto de herramientas para renovar e informar sobre las operaciones de la institución.
- Contacto ANB. El aplicativo móvil Contacto ANB, disponible a partir de la gestión 2014, permite a los operadores de comercio exterior e importadores consultar el estado de sus trámites y realizar seguimiento a través del tránsito, depósito y despacho aduanero.



Eficiencia en mecanismos de control al ingreso y salida de

mercancías del país y millones de bolivianos de recuperación al comercio exterior

El control aduanero se desdoba sobre la mercancía que ingresa y sale del país bajo diferentes modalidades de transporte, para lo cual se ha buscado mejorar la eficiencia y agilización de los mecanismos de control y efectuar acciones de represión del contrabando precautelando los intereses del Estado.

Control durante el Despacho Aduanero

Cada vez registrada la Declaración Única de Importación (DUI) en los sistemas automáticos de la Aduana Nacional, se efectúa la asignación de canal rojo, amarillo, verde que indica el tipo de control que será efectuado en recinto durante el despacho aduanero.

En las declaraciones aduaneras en canal rojo se efectúa la revisión de la documentación y examen físico de la mercancía; las declaraciones en canal amarillo sujetas a la revisión documental y las declaraciones en canal verde no se someten a revisión en recinto durante el despacho aduanero.

En el período 2010 - 2015 se llevaron a cabo acciones operativas para mejorar la eficiencia del control efectuado durante el despacho de mercancías lo cual comprende la revisión periódica de criterios de riesgo basado en distintas variables, la selección de declaraciones y el tipo de control a ser aplicado.

Con el incremento de asignación de canales verdes, se ha logrado mejorar el frente de operatividad de la selección de canales rojos y amarillos expresado en la cantidad de declaraciones con errandía y ajuste de tributos. A diciembre de 2015 se registra el 57% de asertividad, que representa históricamente el mayor porcentaje en los últimos cinco años. La recuperación de tributos a diciembre 2015, alcanza a Bs 199.004.161.

Recuperación de Tributos Gestiones 2010 - 2015

| Año | Número DUI's Afordados | Número DUI's Errandias | Porcentaje Errandias Afordadas | Importe Recuperado (Bolívianos) |
|------|------------------------|------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 2010 | 131.619 | 23.173 | 17,6 | 343.161.867 |
| 2011 | 95.447 | 24.718 | 25,9 | 461.942.778 |
| 2012 | 97.923 | 27.640 | 28,2 | 596.619.991 |
| 2013 | 87.233 | 32.596 | 37,4 | 641.517.655 |
| 2014 | 41.848 | 23.405 | 56,0 | 614.965.602 |
| 2015 | 41.222 | 23.465 | 57,0 | 198.004.161 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Resultados de Fiscalizaciones Aduaneras Posteriores Gestiones 2010 - 2015

| Gestión | Número de Fiscalizaciones Inicadas | Número de Fiscalizaciones Concluidas | Porcentaje de Fiscalizaciones Concluidas (Incluye Multa de Importación) | Importe Recuperado (Bolívianos) |
|---------|------------------------------------|--------------------------------------|---|---------------------------------|
| 2010 | 123 | 113 | 91,8 | 3.282.935 |
| 2011 | 90 | 89 | 98,9 | 11.047.020 |
| 2012 | 90 | 99 | 110,0 | 8.116.162 |
| 2013 | 129 | 127 | 98,4 | 8.075.611 |
| 2014 | 184 | 179 | 97,3 | 9.648.819 |
| 2015 | 253 | 190 | 75,1 | 16.557.044 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Controles Diferidos

En el período 2010 al 2015 se aplicaron controles diferidos sobre declaraciones aduaneras. Inicialmente este control comprendió la revisión documental y examen físico de la mercancía. Actualmente se ha mejorado la eficiencia de los controles a través de la revisión documental, análisis técnico de los antecedentes de los documentos relacionados a la operación de comercio exterior e inspección de valores, origen, clasificación arancelaria, cantidad y otros que corresponden a la declaración aduanera.

En diciembre de 2015 se ha incrementado la cantidad de controles diferidos superando el 40% la meta anual programada, a través de lo cual se ha logrado el pago de la tributaria por más de 125 millones de bolivianos, como puede observarse en el siguiente cuadro. Se tiene como resultado un incremento considerable en la cantidad de controles diferidos concluidos (115,5%) y también del valor de tributos recaudados (257,1%) respecto de la gestión 2014.

Número de Casos y Tributos Recuperados de Controles Diferidos Concluidos Gestiones 2010 - 2015

| Gestiones | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Número de casos | 1.750 | 872 | 1.024 | 589 | 2.234 | 4.903 |
| Valor de tributos recuperados (Bs.) | 28.144.773 | 26.383.623 | 32.989.807 | 19.116.574 | 35.027.516 | 125.025.182 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Operativos de Interdicción

El Control Operativo Aduanero (COA) de la Aduana Nacional realiza Planes de Operaciones para la emisión de órdenes de operaciones de interdicción como patrullajes en vías principales y secundarias, dispositivos de controles móviles y fijos, mantenidos previa identificación de mercancías ilegales.

Se logró mantener la cantidad de operativos de interdicción, incrementando el valor de mercancía sujeta de comiso por contrabando.

Resultado de Ejecución de Operativos Gestiones 2010 - 2015

| Gestiones | TOTAL | Contrabando | Delitos |
|-----------|-------|-------------|---------|
| 2010 | 2.833 | 2.822 | 11 |
| 2011 | 6.119 | 6.052 | 67 |
| 2012 | 5.841 | 5.780 | 61 |
| 2013 | 5.465 | 5.452 | 13 |
| 2014 | 4.681 | 4.664 | 17 |
| 2015 | 6.484 | 6.480 | 4 |

Fuente: Control Operativo Aduanero (COA)

En 2015 el valor de referencia de la mercancía comisada por el Control Operativo Aduanero alcanza a 533,5 millones de bolivianos con incremento de 360,4% entre el año 2010.

Valor Referencial de Operativos Exitosos Gestiones 2010 - 2015 (p) (En millones de bolivianos)

| Gestiones | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Valor Referencial | 147,2 | 181,3 | 172,9 | 239,2 | 311,2 | 383,5 |

Fuente: Control Operativo Aduanero (COA)

En enero a septiembre 2015 la fuente de información es del Control Operativo Aduanero (COA) respecto a los meses 2015 son extractos del Sistema de Procesos Contrabandísticos e Infracciones (SPCI) y Sistema de Procesos de Interdicción, Infracción y Disposición de Mercancías (SPID).

Se destaca que en septiembre de 2011 se registra la incorporación del Comando Regional Potosí y a partir de febrero de 2013 se implementan las patrullas en Cobija.

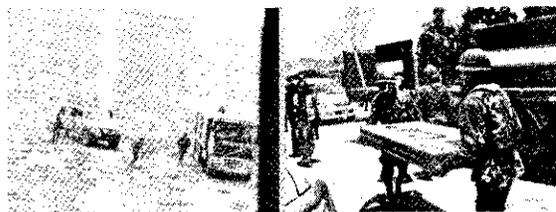
Por otra parte, la Aduana Nacional ha efectuado controles en zona secundaria con la participación del personal técnico de las Gerencias Regionales, el COA y los Comandos Conjuntos de las Fuerzas Armadas con la finalidad de realizar acciones de patrullaje frontal contra el contrabando, dentro del marco de la Ley 100.

En la gestión 2013, durante los meses de noviembre y diciembre, se realizó con el operativo de comiso de fin de año denominado "TRIVARIETAL" en puntos estratégicos de la ruta Paraguay - Santa Cruz y Yacuiba - Santa Cruz.

Este tipo de operativo fue nuevamente implementado en la gestión 2014 bajo el denominativo "TRIVARIETAL II" en primera instancia de marzo a abril, de junio a agosto, y luego ampliado hasta el mes de diciembre. Se planteó la necesidad de continuar con el trabajo en puntos de control fijo y móvil en diferentes localidades (Abapó, Villazón y Yacuiba).

Se impulsó la implementación del Plan de Acción "TRIVARIETAL I y TRIVARIETAL II" como plan cerrojo de las fronteras del sur de país para prevenir y reprimir los delitos aduaneros como el contrabando de mercancías que provienen tanto de la República Argentina como de la República del Paraguay, con la participación de personal técnico de las Gerencias Regionales y personal de los Comandos Regionales del COA de Santa Cruz, Potosí y Tarija de la Aduana Nacional, y de las Fuerzas Armadas con los Comandos Conjuntos del Oriente, Chaco y Chichas a través de sus respectivos Regimientos.

En la gestión 2015, a partir del mes de octubre se puso en ejecución el Plan "Aire y Tierra", mediante el cual funcionarios de las Administraciones Aduaneras apoyaron a las Fuerzas Armadas en las tareas de control del contrabando a través de su participación activa en patrullajes en las áreas más vulnerables.



Procesos por Contrabando Contravencional y Delitos Aduaneros

A partir de la implementación de la Ley 317, que modifica el monto de los tributos omitidos a U\$V 200.000- (Dieciséis millones de Unidades de Fomento de Vivienda), y se prescinde del remate como una vía de disposición de mercancías comisadas, se registraron los siguientes resultados:

Número de Procesos por Contrabando Contravencional Gestiones 2010 - 2015

| Gestiones | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PROCESOS | 1.187 | 5.157 | 6.043 | 7.933 | 7.140 | 7.384 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

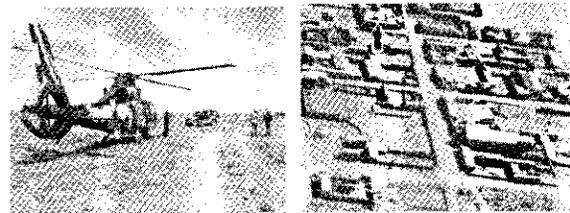
Para el periodo enero a diciembre de 2015 se obtuvieron montos de mercancía según destino los mismos se explicitan en el siguiente cuadro que muestra que la mercancía decomisada representa, tanto en peso como en valor una mayor proporción respecto a la mercancía abandonada.

Mercancía según Destino Enero a Diciembre de 2015

| Gerencia Regional | Mercancía Decomisada | | Mercancía en Abandono | | Mercancía Destruída | |
|-------------------|----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| | Peso (ton) | Valor CIF (Bs.) | Peso (ton) | Valor CIF (Bs.) | Peso (ton) | Valor CIF (Bs.) |
| TOTALES | 2.466 | 139.206.365 | 34 | 3.997.512 | 4.762 | 40.038.103 |

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Los datos de la mercancía decomisada y la mercancía en abandono, no se pueden comparar con los datos de mercancía destruida, debido a que esta última contempla información que corresponde a gestiones anteriores.



Control de Divisas

Aduana Nacional en cumplimiento al Decreto Supremo 29681 tiene la obligación de registrar a todas las personas naturales, públicas, privadas, mixtas nacionales o extranjeras la declaración de ingreso y salida física de divisas mediante Formulario 50. Aquellas personas que incumplan con la presentación del mencionado Formulario o realicen una declaración imprecisa son pasibles al efecto de una multa por la diferencia entre el monto declarado y el verificado mediante controles que se realiza en las fronteras y aeropuertos internacionales.

Se entendió, la Aduana Nacional con el respaldo de un Acta de Infacción realiza el control de diferentes montos que corresponden al 30% ya sea por el concepto de Multa o Retención de Multa.

La actualización por Actas de Infacción se inicia el año 2009 y en septiembre del 2013, el trabajo de la Aduana Nacional en aeropuertos y puntos fronterizos es realizado con el apoyo operativo de carabineros de divisas a cargo del Control Operativo Aduanero.

Entre el periodo 2010 al 2015 se ha mejorado la eficiencia de este control evidenciándose los siguientes resultados de multas por Actas de Infacción:

**Multas por Actas de Infacción
Gestiones 2009 - 2015
(En bolivianos)**

| Detalle | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|-------|--------|---------|-----------|-----------|------------|-----------|
| TOTAL | 2.966 | 94.240 | 325.100 | 1.106.260 | 3.601.488 | 11.139.724 | 5.632.793 |

Fuente: Aduana Nacional



Ejecución Tributaria

En la gestión 2012, mediante Resolución del Directorio RD 01-007-12, se crea las Dependencias de Ejecución Tributaria en cada Gerencia Regional de la Aduana Nacional, con el objetivo de iniciar, sustanciar y culminar la ejecución de adeudos tributarios, garantizando la correcta y efectiva aplicación de las normas establecidas en el Código Tributario Boliviano y la Ley General de Aduanas.

Al final del segundo semestre de la gestión 2014, se han consolidado los equipos de trabajo a nivel nacional. En la gestión 2015, se observa un crecimiento en la ejecución tributaria de 159,9% respecto de la gestión anterior y un crecimiento acumulado de 24% respecto a la gestión 2013.

**Ejecución Tributaria
Gestiones 2013 - 2015
(En bolivianos)**

| Detalle | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------------|------------|-------------|
| TOTAL | 15.714.726 | 41.962.879 | 107.364.313 |

Fuente: Aduana Nacional

Implementación de Sistemas Informáticos

Con el fin de mejorar la eficiencia de los controles aduaneros, se han desarrollado e implementado distintas aplicaciones.

Una de ellas es el sistema para el control de las mercancías en Zonas Francas (SIZOF) que para la declaración de números de serie de las mercancías que corresponden a una declaración de importación.

Otro sistema es el Control de Tránsitos Aduaneros en base a etiquetas de código de barras ECT que está orientado a apoyar la labor del Control Operativo Aduanero (COA).

El Sistema Módulo de Acta de Inspección (MODAI) que permite incorporar distintos modos de comunicación virtual entre la aduana, declarantes e importadores.

Posteriormente se incorporó el Sistema MIRA que permite realizar el registro de observaciones del técnico de aduana a las declaraciones en canal rojo o amarillo.

El módulo para la gestión de certificados de IBMETRO, en el Sistema AUTORIZA, mismo que es controlado al momento de elaborar la DUE (Declaración Única de Importación).

El Sistema de Exención Tributaria orientado a gestionar las exenciones otorgadas al sector diplomático y organismo internacionales.

El Sistema de Retenciones, para realizar el registro de las solicitudes de Retención y Suspensión de Retenciones de Fondos de los Procesos de Inicio de Ejecución Tributaria.

El Sistema de Controlando Contravenional que incluye el proceso de contravenciones en general, omisiones de pago y el registro de impugnaciones.



Tecnología para Control de Operaciones en Aduana

Adicionalmente, se ha avanzado en el intercambio de información con el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, mediante la implementación del sistema SINTIA a través del cual se intercambia información del tránsito internacional.

Además, actualmente la Aduana Nacional está implementando en las Administraciones de Aduana del país medios de control no intrusivos, como por ejemplo el scanner móvil donado por la República Popular de China que permitirá agilizar y hacer más eficiente el control de la mercancía que ingresará por los puntos de control definidos, reduciendo los tiempos de despacho aduanero y permitiendo una revisión más exhaustiva del contenido de contenedores de carga y medios de transporte.

Por último, se potenció la infraestructura tecnológica a través de la adquisición de servidores en el Centro de Procesamiento de Datos de la Oficina Central, se incrementó el ancho de banda satelital para las Administraciones Aduaneras de frontera para mejorar su conectividad.



Remolques y Semirremolques

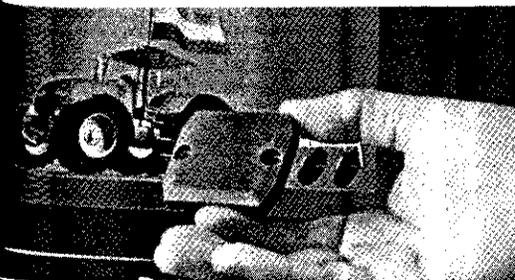
El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas emitió la Resolución Ministerial N° 598 que establece los plazos de registro y de despacho aduanero de remolques y semirremolques en el Programa de Saneamiento Legal. Posteriormente la Aduana Nacional publicó el instructivo para registro de remolques y semirremolques y el modelo para su Despacho.

En el mes de registro se contabilizó un total de 17.642 casos registrados y durante el mes de despacho aduanero se nacionalizó un total de 14.765 casos, con una recaudación de tributos de Bs. 69.110.526.

Maquinaria Agrícola

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mediante Resolución Ministerial N° 173, emite que la Aduana Nacional inicie el Programa de Saneamiento de tractores y maquinaria agrícola indocumentada, cuyo plazo para efectuar el despacho aduanero finalizó el 19 de diciembre de 2014.

La Aduana Nacional habilitó el Sistema SAMA para el relevamiento de información de la flota maquinaria, obteniéndose un total de 57.927 registros. Asimismo, mediante RA-PE 01-021-2014 se aprueba el instructivo para el Despacho Aduanero de Tractores y Maquinaria Agrícola.



Estado de Trámites por Periodo
Desde 03/07/2014 hasta 10/12/2014

| Recepción | Difíciladas | 00 Pagadas | Finalizadas | Total Ingresos (Bolívianos) |
|-----------|-------------|------------|-------------|-----------------------------|
| 52.827 | 36.780 | 31.917 | 22.982 | 14.463 |
| | | | | 11.852,34 |

Aduana Nacional de Bolivia

Dakar

A partir de la gestión 2014 y por dos gestiones consecutivas, la Aduana Nacional asumió la responsabilidad de manejar puestos de control aduanero en Villazón, Bermejo, Uyuni y Avaroa, con el fin de coadyuvar a la aplicación de recepción de trámites a competidores y miembros del equipo que participaron en el evento deportivo mundial DAKAR, así como vehículos de la prensa, aficionados y material de apoyo logístico.

Programa de Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos - Contrato de Préstamo BID Nro. 1743/SF-BO

Desde la gestión 2007 la Aduana Nacional participó en Programa de Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos, cuyo objetivo general fue elevar de manera sostenible la eficiencia del área de ingresos públicos en su conjunto, mediante el fortalecimiento, coordinación y conciliación de los procesos de modernización institucional de las entidades responsables de la formulación e implementación de las políticas tributaria y aduanera de Bolivia.

Para el logro de este objetivo se establecieron indicadores y metas para la Aduana Nacional que fueron cumplidos hasta marzo de la gestión 2011. Dichos indicadores comprendieron mejorar la eficiencia en la recaudación de la administración aduanera, facilitación de los operadores aduaneros a través de la disminución de los tiempos promedio del control aduanero durante el despacho de declaraciones con canal rojo y amarillo y la aplicación de los procedimientos de control efectivos en el área de fiscalización.

La modalidad de financiamiento del Programa, corresponde a un préstamo de inversión en función a resultados, de manera que el logro de las metas asignadas a la Aduana Nacional permitieron la autorización de desembolsos previstos, previa verificación del cumplimiento de resultados.



Aduana con máximo empeño en ejecución

del Proyecto SUMA y el Programa OEA

Las ambiciosas iniciativas que no solo cambiarán la cara sino que significarán un cambio sustancial de la estructura misma de la operativa institucional están en los últimos grados de ejecución, el Proyecto del Sistema Único de Modernización Aduanera (SUMA) y el Programa Operador Económico Autorizado (OEA).

Sistema Único de Modernización Aduanera

La Aduana Nacional cuenta actualmente con un sistema de gestión aduanera conocido por SIDUNEIA+ y aproximadamente 24 sistemas o módulos satélites que complementan su funcionalidad.

El Sistema SIDUNEIA+ fue desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se encuentra implementado en la Aduana Nacional desde el año 2001 e incluye funcionalidades centrales como la gestión de los manifiestos, la declaración única de importaciones (DUI), la declaración única de exportaciones (DUE), pagos en entidades financieras, selectividad, entre otras. Los módulos satélites, en cambio, se implementaron a partir de la gestión 2004 y fueron creados ante requerimientos y necesidades puntuales de la institución, de distinta naturaleza y complejidad.

Mediante Resolución de Directorio RD-02-003-13 se crea la Unidad de Ejecución Proyecto Nuevo Sistema de Gestión Aduana, con el fin de implementar dicho proyecto, el cual forma parte de las iniciativas estratégicas definidas en el Plan Estratégico de la Aduana Nacional 2011-2015.

El objetivo del proyecto es "Desarrollar e implementar un nuevo Sistema Integrado de Gestión Aduanera a partir de la mejora y automatización de los procesos aduaneros".



entados en la Aduana Nacional; su ejecución comprenderá el desarrollo de la estructura tecnológica base del nuevo sistema de gestión aduanera, efectuar diagnóstico de los procesos aduaneros en operación y funcionamiento en ADEA, reingeniería los procesos de gestión aduanera a través de la aplicación de las prácticas y estándares internacionales en materia tecnológica y aduanera, diseñar un sistema informático integrado que permita atender de manera ágil y oportuna los requerimientos de los operadores de comercio exterior y la Aduana Nacional, poner en operación y funcionamiento del nuevo sistema de gestión aduanera en reemplazo de SUDUNIA+, tanto para la Aduana Nacional y los operadores de comercio exterior.

En la gestión 2013 se conformó el equipo de trabajo y se contó con la asistencia técnica en procesos de modernización efectuados en otras aduanas a nivel mundial en el marco de la aplicación de los estándares e instrumentos de facilitación del comercio y mejoría del control aduanero establecidos por la Organización Mundial de Aduanas y otros organismos.

Se efectuó el diagnóstico del macro proceso de Registro y Gestión Operaciones, y Salida de Mercancías, con la participación del sector privado y agencias de control.

En la gestión 2014, se concluyó el desarrollo del procedimiento y aplicación informática del Nuevo Sistema de Registro de Importadores, aprobado mediante Resolución de Excmo. RD (11 015-14). A través del intercambio de información electrónica con el Servicio de Impuestos Nacionales, Servicio General de Identificación Personal y COMEPRESA se efectuó la validación de los documentos referidos al NIT, Cédula de Identidad y Código de Registro de Comercio durante el registro de los datos de los operadores. Esta característica del nuevo sistema permitirá contar con un padrón actualizado y actualizable.

En mayo de 2014 se inició el reempadronamiento de importadores con la actualización de puntos de registro a nivel nacional, donde se pudo evidenciar una gran importancia en el padrón de importadores.

Asimismo, para el Registro de otros Operadores (transportistas, agencias de despacho y otros) se cuenta con el procedimiento normativo e instrumento informático desarrollado, misma que se implementó en la gestión 2013.

Respecto al Macro-proceso de Salida de Mercancías, se concluyeron los diseños y flujos del modelo futuro del proceso de exportación temporal y definitiva en los distintos modalidades de transporte (carretero, aéreo, fluvial, férreo y ductos). Actualmente se cuenta con los módulos de sistema informático desarrollados, de los cuales se realizó la demostración del funcionamiento tanto a usuarios internos como externos de la Aduana Nacional de los cual se recogieron observaciones y sugerencias.

SUMA

Sistema Único de Modernización Aduanera

Se efectuaron reuniones de trabajo con entidades que participan en la exportación de mercancías, como son: SENASAC - Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria; ABT - Autoridad de Bosques y Tierras; SERAVEX - Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones; ANH - Agencia Nacional de Hidrocarburos; FELCN - Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico; SUNARECOM - Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales; IBTEN - Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear; Ministerio de Salud - Unidad de Medicamentos; Ministerio de Defensa; Ministerio de Culturas y Turismo; Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Dichas instituciones emiten certificaciones, autorizaciones, pruebas y permisos obligatorios para la exportación de mercancías, a objeto de definir una lista de mercancías codificadas en sus respectivas subpartidas arancelarias para su incorporación y control en el nuevo Sistema de Gestión Aduanera. Asimismo, se han ido adelantando labores de coordinación a fin de vincular el intercambio de información entre la Aduana Nacional y varias de las entidades referidas.

Programa Operador Económico Autorizado (OEA)



En la gestión 2012, mediante Decreto Supremo 1443 se modificó el Reglamento de la Ley General de Aduanas, asignando a la Aduana Nacional la atribución de establecer y regularización de la figura del Operador Económico Autorizado de acuerdo a las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de Aduanas en el Marco de Trabajo para la Seguridad y Facilitación del Comercio, conocido como "Marco SAFE". Este contiene un conjunto de directrices a modo de pautas mínimas de actuación para mejorar la gestión aduanera internacional orientadas a crear un balance entre seguridad y facilitación del comercio exterior. El Marco SAFE descansa sobre tres pilares: la relación Aduana-Operador, Aduana-organismos gubernamentales y Aduana-Operador privado que promueve la implementación de programas de OEA en las administraciones de aduanas, en búsqueda de relaciones de confianza entre la aduana y el sector privado, a través del cual la administración de aduana identifica a aquellas empresas con prometidas con el cumplimiento de la normativa tributaria aduanera y que cuenta con medidas de seguridad en la cadena logística internacional.



A fin que las empresas puedan alcanzar a la certificación de OEA, deben someterse a un riguroso proceso de autoevaluación de las condiciones en las que se encuentra para cumplir los requisitos exigidos por el Programa y así poder garantizar niveles mínimos de seguridad en su cadena logística internacional, resultado del cual puede implicar realizar adecuaciones y mejoras en su infraestructura, procesos y procedimientos, mismos que son revisados a partir de una auditoría in situ por parte de funcionarios de la Aduana Nacional a fin de aviar su pertinencia. Mencionar que aquellos que alcanzan la certificación OEA son acreedores de beneficios que los diferencian del resto de operadores de comercio exterior traducido en agilización, simplificación y priorización en operaciones aduaneras y con otras instituciones vinculadas con el comercio exterior con las cuales la Aduana ha suscrito un convenio institucional (SERNAVEX, VMI, UNIMED, IBTEN, etc.)



Mediante Resolución de Directorio RD 09-006-13 se creó la "Unidad del Programa Operador Económico Autorizado - OEA", que tiene la finalidad de implementar y administrar el Programa OEA para Bolivia.

La Aduana Nacional, contó con la asistencia técnica de expertos de la Organización Mundial de Aduanas para desarrollar el Plan de acción 2013-2015 para la implementación del Programa OEA, inicialmente orientado al sector Exportador, previendo incorporar paulatinamente al resto de actores de la cadena logística internacional.

La Aduana Nacional comprometida con el control y facilitación del comercio exterior en nuestro país, el 24 de marzo del 2015 realizó el lanzamiento oficial del Programa del Operador Económico Autorizado, contando con la presencia del Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas, administradores de aduana de otros países, representantes del RD, así como representantes del sector privado, hecho que permitió destacarnos a nivel internacional, convirtiéndonos en el Programa Operador Económico (13) de la región junto con Argentina, Uruguay, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Jamaica. El número setenta y cuatro (64) a nivel mundial.

Es de resaltar la colaboración que se ha recibido del sector privado en la creación y fortalecimiento de los programas OEA, construyendo una construcción conjunta de los aspectos fundamentales del programa que posibilitará la competitividad de las empresas y la seguridad en el comercio global.

De las tinieblas a la luz: Aduana boliviana tomó en serio

la transparencia y la lucha contra la corrupción

En el ámbito del trabajo institucional de la Aduana durante el periodo 2010-2013 se transparentó su actuar así como profundizó la lucha contra la corrupción y fuera de sus puertas logró el compromiso de un trabajo conjunto con el privado.

Al Web
Como el mandato constitucional de profundizar los mecanismos de transparencia y gestión pública y fortalecer el derecho de todos los actores y organizaciones de acceder a la información institucional, la Aduana Nacional transparentó su información a través de su portal Web: www.aduana.gob.bo, instrumento que se incluye, en uno de los más completos a nivel nacional, permitiendo a la ciudadanía general acceder a información institucional, horarios de atención, normativa, servicios, acciones, convocatorias de personal, bienes y servicios, lucha contra la corrupción, recursos humanos, escala salarial, presupuesto, recaudación, fiscalización y información institucional relevante para el ejercicio del control fiscal.

Medios de Difusión de información Pública
Además de las medidas de transparencia adoptadas por la Aduana Nacional, respecto a la difusión de la información, además del portal Web, utiliza otros medios para dar información de interés tanto para el operador de comercio exterior como de la población en general, por ejemplo:

- **Medios impresos** (trípticos, folletos y volantes) sobre procedimientos, requisitos y normativa aduanera, lista de documentación que divide a nivel nacional tanto en las Administraciones de Aduana.
- **Publicación de precios de referencia de circulación nacional de precios referenciales**. Con lo que se logra el acceso público y fácil de la información de precios referenciales en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo Nº 284.
- **Publicación en radio y televisión** de información para el público en general, sobre distintos medios de contacto con la Aduana y obligaciones tributarias.

Contacto directo con la Aduana
Como mecanismo para llegar a la ciudadanía en general, la Aduana Nacional participa activamente en las ferias interinstitucionales de Transparencia, Día Nacional contra la Corrupción, Caravanas por la Transparencia a nivel Nacional, al fin de brindar información de las oficinas de transparencia, lucha contra la corrupción y el acceso a la información.

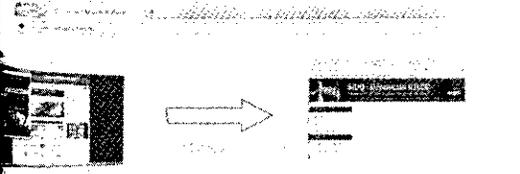
Por otra parte, la Aduana Nacional creó mecanismos de coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, como ser la suscripción de Convenios Interinstitucionales con la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, el Servicio General de Selección de Personal, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, la Unidad de Información Institucional y a través de la dotación de recursos humanos, mediante convocatorias públicas y transparentes a nivel nacional, para el cumplimiento de sus funciones.

Acciones
De acuerdo al Artículo 14 de la Ley Nº 204, de "Lucha contra la Corrupción, el Acusamiento ilícito e Investigación de Hechos", la Aduana Nacional, se ha constituido en parte querrelante en todos los procesos por delitos de Corrupción identificados al inicio de la instrucción, asimismo, se ha coordinado un trabajo conjunto con el Ministerio Público y la Policía Nacional, logrando la detención en flagrancia, de aquellos servidores aduaneros, que cometían ilícitos en el desempeño de sus funciones.

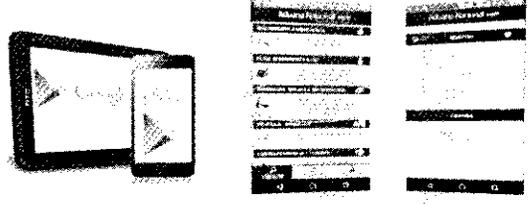
Otros mecanismos y herramientas para denuncias
Cada persona puede comunicarse con la Unidad de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción de las siguientes formas:

- **Escritura**
- **Personal** (apersonamiento ante la Unidad de Transparencia)
- **Por teléfono** a Línea Gratuita de la UTLCC Nº 800-10-0005
- **Por Web**, mediante Sistema Informático de Denuncias, Quejas y Solicitudes de Información (SIDQ)
- **Mediante** Aplicación Android Plataforma Móvil (celular)

Por web
Gracias a este sistema informático la Aduana Nacional permite a la ciudadanía en general realizar el registro de Denuncias, Quejas y Solicitudes de Información, en forma digital y anónima.



Mediante dispositivos Android
Se desarrolló e implementó el aplicativo móvil del Sistema de Registro y Seguimiento de Denuncias, Quejas y Solicitudes de Información para dispositivos móviles con pantalla táctil, como teléfonos inteligentes o tablets, actualmente disponible para dispositivos Android.



Lucha Contra la Corrupción

Conscientes que la Lucha contra la Corrupción, es una labor que no sólo involucra al que recibe el dinero, sino también al que lo ofrece, la Aduana Nacional, viene desarrollando talleres de capacitación y concientización, a los usuarios directos del servicio que presta esta institución, como ser operadores de comercio exterior y auxiliares de la función pública aduanera, con el objetivo de establecer acciones humanas en materia de ética, transparencia y lucha directa contra la corrupción a los activistas que se materializaron en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Oruro, con la colaboración logística del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), logrando la participación activa de los usuarios, con los cuales se acordó el análisis correspondiente a fin de suscribir la suscripción de Memorándums y/o Cartas de Entendimiento.

Como medida preventiva para evitar la corrupción, se vio necesaria la implementación de cámaras de seguridad en ambientes de la Oficina Central, Gerencias Regionales y Administraciones de Aduana, permitiendo esta tecnología un mayor control del personal y las operaciones.

El 17 de diciembre de 2014, se realizó el Foro "Pacto de Prevención y Lucha Contra la Corrupción en la Cadena Logística de Comercio Exterior", misma que fue organizada por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la Aduana Nacional, con la participación de trece cámaras de empresarios y productores y veintidós empresas líderes.

Producto de este Foro se adoptaron voluntariamente 115 acuerdos a un compromiso de acciones concretas, como lo implementaron, de manera consensuada y coordinada, de un Consejo público y privado, para realizar seguimiento y denuncia de los actos de corrupción que se presentan en la cadena logística de comercio exterior, asimismo las instituciones privadas se comprometen a modificar y adecuar sus Códigos de Ética e impulsar una comisión mixta a fin de generar planes de acción, investigación y difusión en la lucha contra la corrupción. Este momento contó también con la participación de un representante de la Organización Morfológica de Aduanas (OMA).

Rendición de Cuentas

En cumplimiento al mandato constitucional de Rendición de cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública, establecido en el numeral 4) del Artículo 235 de la Constitución Política del Estado, la Aduana Nacional, viene desarrollando las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, eventos en los que se informa a la ciudadanía en general, los resultados programados, ejecutados y obtenidos en cada gestión.

Esta interacción de la Aduana Nacional, con los actores sociales a través de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, en las gestiones 2010 y 2011, fue desarrollada conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, entidad que junto a sus instituciones bajo su tutela, a formaron a organizaciones sociales y sociedad civil, los objetivos institucionales a corto y largo plazo.

Durante la gestión 2013, la Aduana Nacional, de manera individual, del ente tutor, realizó tres (3) Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, actividades que se desarrollaron en la ciudad de Santa Cruz, con la participación de actores sociales y representantes de entidades vinculadas al comercio exterior.

La Aduana Nacional, en la gestión 2013, desarrolló tres (3) Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas en el Departamento de Tarija, eventos en los cuales se informaron a los actores sociales y población en general, sobre la programación, ejecución y resultados obtenidos.

En la gestión 2014, desarrolló tres (3) Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, en la ciudad de Cochabamba, donde operadores de comercio exterior y población en general realizaron labores de seguimiento y control a las funciones, atribuciones y demás de los recursos institucionales.



Daniel Molina

1. Introducción.

A guisa de introducción, corresponde referirse primeramente cómo se establecieron las Zonas Francas Comercial e Industrial, para tener un conocimiento cierto y objetivo para la aplicación del Régimen Aduanero de Zona Franca, toda vez que, de acuerdo al Convenio de Kyoto de 18 de mayo de 1973, desde muchos años atrás, algunos Estados establecieron las "Zonas Francas", con las denominaciones de "Puerto Franco" y "Depósito Franco"; para favorecer al desarrollo comercial y el comercio internacional, concediendo para este fin exenciones tributarias sin límite de tiempo a las mercancías que se introducían en una parte de su territorio que se la consideraba como un espacio fuera de su territorio aduanero, en Bolivia existen dos modalidades de zonas francas: "Comercial" e "Industrial".

Las mercancías introducidas a las zonas francas, si bien están exencionadas de los derechos e impuestos de importación (tributos), el Estado puede establecer determinadas disposiciones, como ciertas prohibiciones y restricciones que provienen establecidas en la legislación nacional de cada país. Así mismo, la Aduana procede a determinadas medidas de control fiscal dentro de las zonas francas para garantizar el cumplimiento de las normas legales y la regularidad de las operaciones asignadas.

En el Convenio de Kyoto, se define la "zona franca" como una parte del territorio de un Estado en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen en el territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación." (Tributos aduaneros de importación).

En síntesis, el Convenio de Kyoto es la norma internacional que ha introducido las bases fundamentales para establecer las zonas francas, incluso en Bolivia. De acuerdo a sus objetivos de simplificación, armonización de regímenes aduaneros y ciertos procedimientos o formalidades aduaneras.

2. Antecedentes Históricos.

La idea de las zonas francas se remonta en la historia por más de dos mil años atrás, en el comercio y las exportaciones practicadas por el Imperio Romano, donde ciudades en el mediterráneo que dependían del comercio para su supervivencia usaron las zonas francas en la edad media; asimismo, poderes coloniales establecieron zonas de libre comercio en puntos estratégicos sobre la ruta de comercio internacional. Gibraltar (establecida en 1704), Singapur (establecida en 1819) y Hong Kong (establecida en 1842) son los ejemplos más importantes, puesto que ya realizaban comercio de mercancías en lugares estratégicos para mejorar la calidad de vida y hacer negocios internacionales, en ese sentido, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX hubo una rápida expansión de la idea de las zonas francas en Europa.

Después de la segunda guerra mundial cuando el comercio internacional empezó a crecer de nuevo, las zonas de libre comercio fueron establecidas en puntos importantes de rutas internacionales de comercio alrededor del mundo, donde la Zona Franca de Colón en Panamá, fue probablemente la más exitosa de las zonas francas establecidas en ese periodo. En los últimos años de la década de los cincuenta, una nueva forma de zona franca fue ganando popularidad no tanto por el aspecto del comercio, sino para la generación de empleo que se estaba dando y por el desarrollo de las exportaciones de manufacturas; la primera zona de este tipo fue establecida en Irlanda, Shanon en 1959, que actuó en un momento decisivo y como un modelo a seguir en el desarrollo posterior de las zonas francas.

Siguiendo el éxito alcanzado por Shanon, se desarrollaron otras zonas de exportación en otros lugares; los más importantes ejemplos son la de kaoshiung en Taiwán establecida en 1960, Bataan en Filipinas y Masan en Corea los que fueron establecidas en los primeros años de la década de los setenta.

Otra parte de la historia se remonta a los fenicios, que afectaron sendas fajas de su territorio costero y puertos importantes, con vistas a atraer el comercio y la navegación de otros pueblos, exonerándolos de cargas fiscales para el pasaje de mercancías y embarcaciones, ya que se trataba de ciudades marítimas exoneradas de todo tipo de impuesto y separadas del resto del territorio por cordones aduaneros. En esa época era común encontrar regímenes aduaneros diferentes dentro de un mismo país para distintas regiones, por ello son considerados también los iniciadores oficiales de las zonas francas en la historia de la humanidad. Las zonas francas fueron apareciendo en aquellos lugares con comercio de trasbordo para reexportación, a lo largo de las tradicionales rutas del comercio de la época; en consecuencia su implantación no respondía a una política de fomento o promoción y desarrollo de la zona en cuestión, sino a una necesidad de las dificultades que tenía el transporte de mercancías en aquel entonces.

El incremento de las actividades comerciales de algunas potencias con sus lejanas colonias, hizo que se utilizara este mecanismo para acumular mercaderías con el fin de distribuir las en los respectivos mercados; posteriormente las civilizaciones Sumerias y Acadia (2.500 años A.C) adoptaron similares zonas de libre comercio, sin embargo, es recién a partir del siglo XVIII cuando comienzan a resurgir adquiriendo auge y difusión.

En los tiempos modernos son muchas las zonas francas que existen alrededor del mundo, toda vez que existen más de 2500 en todo el mundo; en virtud a que los países fueron fijando sus objetivos económicos, todos los instrumentos utilizados se fueron adaptando a esa nueva realidad y las zonas francas no se mantuvieron ajenas a esta regla general, si bien algunos rasgos de las actuales zonas son similares a las originales, las diferencias en cuanto a sus finalidades, en algunos casos son muy acentuadas, mientras aquellas primeras tenían por finalidad solucionar algunos problemas de comunicaciones y eran principalmente depósitos de mercaderías en tránsito, las actuales responden a necesidades del sector externo de la economía y a características particulares del lugar donde se radican, o del país en que se encuentren.

La convención de Kyoto, en su anexo F.1 adoptado por el Comité Técnico Permanente en Diciembre de 1975 e incorporado a la Convención por decisión del Consejo aprobada el 15 de Junio de 1976, en su introducción, se refiere al hecho de que ciertos Estados, desde tiempo atrás, estiman necesario favorecer el desarrollo de su comercio exterior y de manera general, el Comercio Internacional, otorgando exoneraciones de derechos y tasas de importación, sin límite de tiempo, a las mercaderías introducidas en una parte de su territorio donde son consideradas como fuera del territorio aduanero. Esta parte de territorio que es denominada zona franca, es igualmente conocida en algunos países bajo otros términos, tales como Puerto Franco o Entrepuerto Franco. En ese contexto, las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo con el fin de que se desarrollen en ellas, con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la ley, toda clase de actividades como ser industriales, comerciales o de servicios.

Entre los objetivos más comúnmente perseguidos por Estados que han instalado estas zonas en sus territorios, se encuentran los guiados a atraer inversiones de capital, crear fuentes de trabajo, generar nuevos ingresos de divisas, promover la transferencia de tecnología, crear polos de desarrollo en determinadas regiones, mejorar el nivel de la mano de obra local, concentración de la oferta exportable y mejoramiento de su promoción, aumento de la utilización de bienes y servicios locales; en ese entendido, resulta claramente resaltada el creciente papel que las zonas francas desempeñan en la economía mundial fundamentalmente en el Comercio Exterior, toda vez que son cada vez más los países que tienden a implantar estas zonas en sus territorios. Algunas han alcanzado un desarrollo muy importante, mientras que otras evolucionaron más lentamente, esto se debe en gran medida a que existen importantes diferencias entre unas y otras. Las zonas francas para evolucionar y desarrollarse óptimamente necesitan de un conjunto de circunstancias que actúen conjuntamente: un marco legal claro y sencillo; una infraestructura de servicios conexos adecuada y eficiente; un marco económico, político social estable y confiable; un sistema financiero ágil y sin trabas para operar de acuerdo a las normas

internacionales actuales; apoyo nacional para promocionarlas adecuadamente y respaldar su desarrollo.

Si bien es cierto que existen algunas diferencias entre las zonas francas, no deja de ser menos cierto que todas tienen algunos denominadores comunes, los cuales nos permiten diferenciar una Zona Franca, de una Zona de Promoción Industrial, o de Libre Comercio o de simples Depósitos Fiscales.

En la parte occidental del globo encontramos los siguientes países que cuentan con una o varias zonas francas instaladas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

3. Definición de Zona Franca.

En primera instancia corresponde analizar el concepto de zona franca que etimológicamente viene: el primer vocablo que emana del latín o de la palabra "zona" que a su vez procede del griego y puede traducirse como "cinturón" o "faja". El segundo vocablo, franco, por su parte tiene su origen etimológico en el francés "Frank" que significa "libre", de donde se establece que una zona franca es un área geográfica específica del territorio de un Estado nacional donde la legislación aduanera se aplica en forma diferenciada o no se aplica, por lo que las mercancías de origen extranjero pueden ingresar y permanecer o ser transformadas sin estar sujetas al régimen tributario normal.

Asimismo, las zonas francas están definidas como el área de terreno físicamente delimitada, planificada y diseñada, sujeta a un Régimen Aduanero Especial establecido por la Ley, en las que personas individuales o jurídicas se dedican indistintamente a la producción y comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional. Las zonas francas pueden ser públicas o privadas.

Cuando se indica que una zona franca debe estar "físicamente delimitada" se refiere a que debe existir una barrera física que separe la zona franca del resto del territorio nacional, dado que una zona franca para efectos aduanales es considerada como un área extraterritorial.

4. Usuario de zona franca.-

Se entiende por usuario de zona franca a las personas naturales o jurídicas autorizadas por la Administración Aduanera y el Concesionario para operar en la zona franca y en su reglamento, los usuarios pueden ser:

4.1. Industriales: Cuando se dediquen a la producción o ensamble de bienes para la exportación, fuera del territorio aduanero nacional, reexportación, o a la investigación y desarrollo tecnológico; y en su caso, cuando se someten al régimen de importación para el consumo cuando la mercancía terminada es objeto de nacionalización para ingresar a territorio aduanero nacional con el pago de los tributos aduaneros de importación; es decir, en las zonas francas industriales las operaciones autorizadas están destinadas a operaciones de perfeccionamiento de los productos.

4.2. Comerciales: Cuando se dediquen a la actividad de comercialización de mercancías, para ser destinadas a la exportación fuera del territorio aduanero nacional, así como a la reexportación sin que realicen actividades que cambien las características del producto o alteren el origen del mismo; y en su caso, cuando las mercancías se someten al régimen de importación para el consumo son objeto de nacionalización para ingresar a territorio aduanero nacional con el pago de los tributos aduaneros de importación; es decir, en la zona franca comercial las operaciones autorizadas por lo general se limitan a las que son necesarias para la conservación de las mercancías y a las manipulaciones corrientes destinadas a mejorar la presentación o la calidad de las mercancías y para acondicionarlas para el transporte. En espera de su destino posterior, estando prohibida su elaboración o transformación.

4.3. De Servicios: Son todas aquellas empresas que se dedican a la prestación de servicios vinculados al comercio internacional, cuando se consideran servicios vinculados con el comercio internacional aquellos que se presten directamente al exterior así como las que sean necesarios para realizar la actividad de exportación de los usuarios localizados en zonas francas.

5. Las zonas francas en el Estado Plurinacional de Bolivia.-

Bajo el esquema de promoción de exportaciones, en especial de manufacturas, los países han establecido diversos mecanismos entre los que se encuentra el de las zonas francas. En el mundo existen hoy en día más de 2.500 zonas francas, las cuales han venido incrementando su número desde la década de los años setenta especialmente en países en vía de desarrollo. Se destacan los países recientemente industrializados del Este Asiático -Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán- de quienes se asegura deben parte de su rápida industrialización a la aplicación de diversos esquemas de protección, entre ellos el de las zonas francas.

Según la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, en 1992 los Estados Unidos tenían 326 zonas, Europa 105, América Latina y el Caribe 124 -por ejemplo, República Dominicana cuenta con 32 zonas francas, en su mayoría privadas, con un empleo aproximado de 150 mil personas y Costa Rica quince zonas francas privadas y 70 mil empleos-, África 36, el Lejano Oriente 78, y el Medio Oriente 18.

En Bolivia existen Zonas Francas Industriales y Comerciales, se implementaron desde el año 1983, con el objeto de facilitar las operaciones del sector comercial e industrial nacional e internacional, a partir del tratamiento de segregación aduanera y fiscal a las operaciones que se realicen en estas áreas. Las Zonas Francas, son administradas por empresas del sector privado, las cuales se adjudican una concesión de administración.

Es necesario precisar que un país no puede quedar aislado de su entorno ni del mundo comercial, ni aunque esa sea su voluntad, debido principalmente a que ningún país es autosuficiente como para generar todos los bienes y servicios necesarios para su subsistencia, es por ese motivo que los países siempre han buscado la integración de manera que puedan beneficiarse mutuamente; en ese contexto, Bolivia por su situación geográfica territorial de no tener acceso al mar se ha visto en la obligación de buscar acuerdos especialmente comerciales que le permitan crecer, ya que por la teoría el proceso de desarrollo se sustenta en cuatro fuerzas que son: La población, la formación de capital; la tecnología y los recursos naturales; en este caso para Bolivia la integración es de vital importancia, dado que su mercado interno es relativamente pequeño y sus empresas necesitan un mercado ampliado que viabilice la expansión de su producción nacional, existen limitaciones en infraestructura del transporte y el acceso al financiamiento es muy complejo.

El hecho de que Bolivia cuente con gran cantidad de recursos naturales, no fue determinante para alcanzar su desarrollo debido principalmente a que como país no generamos la tecnología que se necesita para procesar los recursos naturales y dejar de ser exportadores de materias primas para exportar productos manufacturados que además de mejorar la balanza comercial este proceso tendría un efecto multiplicador en lo social al generar mayores fuentes de trabajo, puesto que como Estado Miembro de la Comunidad Andina de Naciones, Bolivia hace parte de la Zona de Libre Comercio Andina adoptada por los países andinos.

6. Justificación para la creación de zonas francas en el Estado Plurinacional de Bolivia.-

El Estado Plurinacional de Bolivia, por la crisis económica que atravesaba el país, tuvo que buscar alternativas de estabilidad con desarrollo económico y social, con perspectivas de generar ingresos para el erario nacional y empleos, adoptando medidas que permitan la inversión y reinversión, la expansión de los mercados internos para la producción nacional, la diversificación de exportaciones, el apoyo estatal a las actividades productivas, para lograr el fortalecimiento y desarrollo del país.

Por lo anterior, el Estado Plurinacional de Bolivia, se vio la necesidad de introducir modificaciones en la estructura jurídico institucional de las operaciones del comercio exterior, creando instrumentos que coadyuven y faciliten el proceso de productividad y de las exportaciones; en ese contexto, por los antecedentes señalados y las razones expuestas se determinó la creación de zonas francas industriales inicialmente, con la finalidad de permitir la internación e introducción de bienes, insumos y productos semielaborados para su procesamiento y transformación, para su posterior reexportación con valor agregado, para contribuir a la actividad productiva del país.

Por otra parte, la situación geográfica del país, como la falta de costas marítimas propias, motivaron la imperiosa necesidad de establecer, no solamente zonas francas industriales, sino la necesidad de crear zonas francas comerciales, terminales de depósitos que eliminen o atenuen los factores que distorsionen, retarden o entorpecen las operaciones de comercio exterior. Las zonas francas mencionadas, además están destinadas a facilitar la aplicación de modalidades de transporte directo o intermodal, desde los países de origen o procedencia, para simplificar los procesos de intermediación en el tráfico de mercancías, en los diferentes medios de transporte; otra de las finalidades de las zonas francas, es de facilitar el sector productivo y el comercio, las posibilidades de acceso inmediato de las mercancías que importan y reexportan.

7. Legislación del Estado Plurinacional de Bolivia.-

Por la importancia que reviste la creación de una zona franca, mediante Ley No. 571, de 12 de octubre de 1983, se creó la Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija, por un plazo de veinte (20) años, con objeto de impulsar su desarrollo social y económico; habiéndose reglamentado su funcionamiento mediante Decreto Supremo No. 20287, de 08 de junio de 1984 y Decreto Supremo No. 20509, de 21 de septiembre de 1984.

Por Ley No. 1850, de 7 de abril de 1998, se amplió el plazo de vigencia de la Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija, por veinte (20) años, la misma que continua en funcionamiento hasta el presente; asimismo por Decreto Supremo No. 25933, de 10 de octubre de 2000, se Reglamentó el Régimen de Zona Franca

Comercial e Industrial de Cobija y se dispuso que la Aduana Nacional, elabore y apruebe los procedimientos operativos a efectos de su cumplimiento. Asimismo, se abrogaron los Decretos Supremos Nos. 20286 y 20509, de 8 de junio de 1984 y 21 de septiembre de 1984.

Posteriormente, mediante el Artículo 154 del Decreto Supremo No. 21660, de 10 de julio de 1987, se autorizó el establecimiento, dentro del territorio nacional, de enclaves de "Zona Franca Industrial", sometida a los principios de segregación aduanera y fiscal, disponiéndose el establecimiento de los incentivos necesarios, con el objeto de fomentar el desarrollo industrial, en el rubro de la exportación de productos. Los incentivos y beneficios, debieron estar limitados estrictamente a las regiones, zonas o áreas que son declaradas zonas francas industriales por el Poder Ejecutivo; encargando a los Ministros del área encaminar e impulsar dichas actividades; posteriormente el Artículo 59 del Decreto Supremo No. 22407, de 11 de enero de 1990, aprobó el Régimen de Zonas Francas Industriales, de Zonas Francas Comerciales y terminales de depósitos, de internación temporal y maquila, así como la simplificación de los trámites de exportación y de los despachos aduaneros de mercancías.

De igual manera, a través del Decreto Supremo No. 22410 de 11 de enero de 1990, el gobierno nacional aprobó el Régimen de Zonas Francas Industriales, Comerciales y Terminales de Depósito, Internación Temporal y Maquila así como la Simplificación del Trámite de Exportación, el Transporte Aéreo de Carga y el Despacho Aduanero de Mercancías, donde se creó la ZOFRAIN y la ZOFACOT; posteriormente mediante Decreto Supremo No. 22526, de 13 de junio de 1990, se reglamentó la creación de las Zonas Francas a través del Consejo Nacional de Zonas Francas (CONZOF) que era el órgano encargado de emitir los informes para la creación de zonas francas y de hacer el seguimiento a sus operaciones y velar por el cumplimiento de las normas aduaneras.

Asimismo el Régimen Especial de Zona Franca se encuentra reconocido en la Ley No. 1990 (LGA), de 28 de julio de 1999, concretamente en los Artículos 134 al 142; asimismo el referido Régimen Aduanero se encuentra en el Reglamento a la Ley General de Aduanas aprobado mediante Decreto Supremo No. 25870, de 11 de agosto del 2000 en los Artículos 238 al 247.

Posteriormente entró en vigencia el Decreto Supremo No. 27944 de 20 de diciembre de 2004 que reglamentaba los aspectos relativos a la creación, concesión, objetivos, control, fiscalización y régimen tributario aplicable a las zonas francas, así como las actividades comerciales e industriales que realicen de todos los usuarios y concesionarios en las zonas francas, sin embargo el Decreto Supremo No. 0470, de 07 de abril de 2010, en sus Disposiciones Abrogatorias, resolvió abrogar el Decreto Supremo No. 27944 de 20 de diciembre de 2004; es decir, en la actualidad la norma que rige el procedimiento específico para el régimen de zona franca en cuanto al funcionamiento, creación y uso es el referido Decreto Supremo No. 0470.

En ese entendido con las facultades previstas en los Artículos 64 de la Ley No. 2492 (CTB), 37 inciso e) de la Ley No. 1990 (LGA) y 37 Inciso a) del Reglamento a la Ley General de Aduanas, emitió la Resolución de Directorio No. RD 01-002-10 de 5 de agosto de 2010 que Aprueba el Procedimiento para el Régimen Especial de Zonas Francas, el Uso del Sistema Informático SIZOF y el Instructivo para la Habilitación de Usuarios de Zona Franca.

8. Régimen de zonas francas en Bolivia.

Es el régimen aduanero que se aplica dentro del Estado Plurinacional en las operaciones de ingreso, permanencia, transformación y salida de mercancías de zonas francas comerciales e industriales, así como las actividades y operaciones de los usuarios y servicios de los concesionarios, efectuados dentro de las zonas francas.

8.1. Objetivos.

8.1.1. Zonas francas comerciales.-

En Bolivia los objetivos específicos de las zonas francas comerciales son dos: 1. Simplificar y facilitar las operaciones de comercio exterior en beneficio de los agentes económicos de los sectores productivos y del comercio, con normas claras y concretas para el desarrollo, donde los usuarios, concesionarios y operadores de comercio exterior tienen la obligación de cumplir con el ordenamiento jurídico vigente a efecto de no entorpecer las actividades que realizan; 2. Facilitar al sector productivo un acceso más ágil a las materias primas o bienes intermedios para los procesos industriales.

8.1.2. Zonas francas industriales.-

En Bolivia los objetivos fundamentales de las zonas francas industriales vienen a ser: 1. Contribuir a la producción y productividad nacional y regional; 2. Generar empleo productivo y sostenible; 3. Promover la generación de productos exportables con valor agregado; 4. Atraer inversiones principalmente intensivas

en mano de obra y que promuevan la capacitación y desarrollo de tecnología; 5. Promover el desarrollo de una infraestructura industrial vinculada al comercio exterior; 6. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, sustentabilidad medioambiental y buenas prácticas empresariales; 7. Promover la generación de economías de escala.

9. Legislación nacional.-

Una de las obligaciones de los usuarios, concesionarios así como los prestadores de servicios conexos es que deben sujetarse y aplicar plenamente la legislación nacional en materia laboral, seguridad social, seguridad industrial, comercial, ambiental, tributaria y aduanera, es decir, cumplir con el ordenamiento jurídico vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, a efecto de poder ejecutar las operaciones de manera concreta, rápida y oportuna.

10. Creación y concesión.-

En el Estado Plurinacional de Bolivia está permitida la creación de empresas públicas o mixtas que no se encuentran sujetas a las formalidades de cumplimiento que el Decreto Supremo No. 0470 determina; además se encuentra prevista la creación de y concesión a empresas privadas siempre y cuando cumplan con los requisitos y formalidades establecidas en los Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 16 y 17 del referido Decreto Supremo No. 0470.

11. Plazo de concesión.-

El Decreto Supremo No. 0470 dispone que el plazo para la concesión de zonas francas comerciales es de cinco (5) años prorrogables un plazo de cinco (5) años, previa evaluación del Comité Técnico de Zona Franca (CTZF); asimismo, para las zonas francas industriales, el plazo de concesión es de diez (10) a años prorrogables por periodos de cinco (5) años previa evaluación del CTZF.

12. Prohibiciones.-

Se encuentra terminantemente prohibida la creación, concesión y existencia de zonas francas: 1. Destinadas a prestar servicios para un solo usuario o a un conjunto de usuarios económicamente vinculados; 2. Con áreas de zona franca menor a diez hectáreas; 3. Que no cuenten con las condiciones necesarias de infraestructura para desarrollar actividades industriales y/o comerciales; 4. En la que el solicitante o cualquiera de sus accionistas sea titular o accionista de otra empresa concesionaria de una zona franca de la misma naturaleza ya sea comercial o industrial o depósito aduanero.

De igual manera se encuentra prohibido que el concesionario pueda transferir bajo ningún título, total ni parcialmente, la concesión, los derechos o las obligaciones emergentes; asimismo no puede ser objeto de transferencia ni garantía hipotecaria, total o parcial la propiedad de los terrenos afectados a la zona franca a terceras personas no usuarias, mientras dure el periodo de concesión de la zona franca; sin embargo, el concesionario podrá otorgar a los usuarios los terrenos e instalaciones de la zona franca, en anticresis, usufructo, arrendamiento o arrendamiento con opción a venta a la finalización del plazo de concesión.

13. Pago por derecho de concesión.-

Durante la vigencia de la concesión, incluyendo las prórrogas que se produzcan el concesionario está obligado a pagar mensualmente al Estado Plurinacional de Bolivia por derecho de concesión de zona franca en una cuenta del Tesoro General de la Nación (TGN), en moneda nacional, un porcentaje de los ingresos brutos que será determinado anualmente mediante Resolución Biministerial emitida por los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

En el caso de la Zona Franca de Cobija (ZOFRACOBIJA), la normativa determina un pago por derecho de concesión a favor del TGN equivalente al veinticinco por ciento (25%) del monto correspondiente al pago por derecho de ingreso determinado también en el Decreto Supremo No. 25933 de 10 de octubre de 2000.

Por otra parte, existen tres tipos de garantía que debe afianzar el concesionario que son: 1. Garantía de Inversión Mínima en Infraestructura que es el tres por ciento (3%) del monto total de la inversión en infraestructura, la boleta de garantía debe constituirse a favor del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural; 2. Garantía por Derecho de Concesión que debe ser constituida mediante boleta de garantía bancaria a favor del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el dos por ciento (2%) del ingreso bruto anual en la gestión anterior de la zona franca que garantiza el pago por derecho de concesión, en el caso de zonas francas que no tuvieran operaciones en el año anterior la garantía por derecho de concesión será constituida en la suma de \$us. 20.000.-; 3. Garantía de Operaciones, constituida mediante boleta de garantía bancaria o seguro de fianza de ejecución inmediata a favor de la Aduana Nacional (AN) en el cero punto dos por ciento (0.2%) sobre el total de los tributos aduaneros de importación pagados en la gestión anual por las importaciones a consumo efectuadas a través de la zona franca que no será menor a \$us 40.000.-.

Para la Garantía por Derecho de Concesión y la Garantía de Operaciones el plazo será vigente por el periodo de un (1) año y su renovación deberá realizarse con una anticipación de cinco (5) días previos a la fecha de vencimiento.

14. Obligaciones de los concesionarios.-

Entre otras obligaciones de los concesionarios, las más importantes para el correcto desarrollo de sus funciones son: 1. Administrar la concesión y el funcionamiento de la zona franca en el marco de las leyes reglamentos y resoluciones aplicables al Régimen Especial de Zonas Francas; 2. Responder al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de Desarrollo Productivo y Desarrollo Plural sobre el desarrollo y administración de la concesión; 3. Controlar las operaciones de ingreso, permanencia y salida de mercancías de la zona franca, las operaciones de los usuarios; 4. Verificar físicamente que arribe la mercancía previamente a la emisión del Parte de Recepción; 5. Informar de manera inmediata a la administración aduanera las diferencias entre la declaración de mercancías, el manifiesto de carga y las mercancías efectivamente recibidas, reexpedidas o destinadas a otro régimen aduanero así como los faltantes y sobrantes de mercancías que considere como resultado del control a las operaciones de los usuarios; 6. Contratar servicios de seguro contra todo tipo de riesgo que garantice la infraestructura de la zona franca y de la mercancía que se encuentre en su interior; 7. Mantener sus instalaciones, maquinaria y equipo en condiciones adecuadas para un eficiente funcionamiento de la zona franca; 8. Responder ante el Estado por las obligaciones de pago en aduana por las mercancías que sean sustraídas, sustituidas, perdidas o que hubiesen sido retiradas de la zona franca sin autorización de la Administración Aduanera; 9. Proporcionar la información requerida por el CTZF y facilitar todas las actividades de inspección a la zona franca; 10. Dotar a la Administración Aduanera sin costo alguno las infraestructuras adecuadas para el desarrollo de sus actividades.

15. Operaciones Industriales.-

En las zonas francas industriales los usuarios están facultados para efectuar operaciones relacionadas a: 1. Transformación, elaboración, reacondicionamiento o ensamblaje de productos finales o bienes intermedios; 2. Actividades de reacondicionamiento, reparación o adecuación de vehículos, maquinaria y equipos; 3. Operaciones de perfeccionamiento pasivo u otras operaciones industriales. La normativa prohíbe el ensamblaje de vehículos automotores.

Por otra parte las mercancías producidas en zonas francas industriales pueden ser sometidas a los regímenes aduaneros permitidos por la Ley No 1990 (LGA), asimismo los excedentes y sobrantes pueden ser reexpedidos o importados a consumo, de acuerdo a la legislación aduanera aplicable.

En cuanto a los desperdicios deben ser reexpedidos o ser objeto de disposición final de acuerdo a las normas ambientales con autorización de la Administración Aduanera y bajo la responsabilidad del concesionario con el usuario de zona franca.

16. Operaciones Comerciales.-

En las zonas francas comerciales los usuarios están facultados para realizar operaciones relacionadas a: 1. Almacenamiento y conservación; 2. Mejora de presentación; 3. Acondicionamiento para transporte; 4. Parcialización, fraccionamiento y agrupamiento de bultos; 5. Selección y clasificación de mercancías; 6. Cambio de embalaje re-embalaje y etiquetado; 7. Exposición y venta al por menor.

Corresponde hacer notar que las mercancías que se encuentran en zonas franca comerciales pueden ser introducidas a territorio aduanero nacional mediante los regímenes aduaneros permitidos por la Ley No. 1990 (LGA) o reexpedidos a territorio extranjero o zonas francas permitidas.

17. Cesión o Transferencia de mercancías en zonas francas.-

En las zonas francas comerciales e industriales pueden realizarse operaciones de cesión o transferencia de mercancías entre usuarios o a terceros respaldada con la factura de venta en zona franca dosificada por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN); sin embargo, las transacciones deben consignar la cantidad, descripción de las características de la mercancía, valor y proveedor o cliente conforme determinan las normas impositivas y de control de mercancías en zona franca.

18. Ingreso de mercancías a zona franca.-

Las mercancías que provienen del territorio aduanero nacional o del exterior pueden ingresar a una zona franca deberán expresamente estar destinadas a las mismas y consignadas a un usuario habilitado; asimismo la normativa aduanera nacional permite el transbordo de mercancías destinadas a zonas francas que arriben a territorio aduanero nacional en un modo de transporte aéreo para la conclusión del tránsito aduanero en otro medio de transporte; de igual manera el transporte interno de mercancías consignadas a un usuario de zona franca desde un aeropuerto internacional o viceversa, será realizado por el concesionario bajo su responsabilidad y control de la Administración Aduanera.

Resulta necesario hacer notar que no pueden ingresar a zona franca las mercancías: 1. Prohibidas de importación por disposiciones legales y reglamentarias vigentes; 2. Sujetas a autorización previa o certificación, excepto aquellas destinadas a: a) Operaciones industriales; b) Usuarios que sean entidades del sector público; c) Zona Franca Comercial e Industrial Cobija.

19. Permanencia.-

Las mercancías que ingresan a zona franca podrán permanecer en las instalaciones de la zona franca debidamente inventariadas para ser sometidas a operaciones comerciales o industriales; en el caso de mercancías que por su naturaleza impliquen algún peligro o que puedan alterar el estado de otras, podrán ingresar a las zonas francas siempre que el usuario cuente o disponga de ambientes especiales.

20. Salida de mercancías.-

La salida de mercancías de zona franca con destino a territorio aduanero nacional será bajo un régimen aduanero establecido en la Ley No. 1990 (LGA); por otra parte, la reexpedición de mercancías con destino al exterior del territorio nacional u otra zona franca permitida, se efectuará previa constitución de boleta de garantía o seguro de fianza de ejecución inmediata a favor de la Aduana Nacional de acuerdo a la Ley No. 1990 (LGA) y su Reglamento; la normativa aduanera determina la prohibición de la reexpedición entre zonas francas comerciales dentro mismo territorio, excepto de las mercancías de origen extranjero que ingresan a zonas francas situadas en Puertos Nacionales, ubicados sobre aguas internacionales de acuerdo a Convenios Internacionales, siempre que arriben en medios de transporte fluviales.

21. Formalidades para el ingreso de mercancías a zonas francas.-

Toda empresa de transporte de mercancías, a su arribo a una zona franca debe presentar ante la Administración Aduanera el MIC/DTA o el documento de transporte que corresponda; en ese entendido, continuando con el procedimiento el concesionario emite el Parte de Recepción con copia a la Administración Aduanera previa comprobación de la cantidad y peso de las mercancías con lo consignado en el MIC, haciendo constar las diferencias y las observaciones correspondientes.

El ingreso de mercancías que procedan del territorio aduanero nacional será al amparo de la declaración única de exportación (DUE), donde el concesionario de zona franca con obligación de control debe controlar el peso, cantidad y características de la mercancía; en ese sentido, la Administración Aduanera deberá realizar la verificación física selectiva y aleatoria en el ingreso y salida de mercancías a y de zona franca asegurándose de su conformidad en el Parte de Recepción o Declaración de mercancías, según corresponda.

22. Despacho aduanero.-

El procedimiento para el despacho aduanero en zonas francas se rige en aplicación de los regímenes para el ingreso de mercancías a territorio aduanero nacional procedentes de zonas francas; por otra parte se encuentran prohibidas las modalidades de despacho anticipado o inmediato y el reconocimiento físico de las mercancías sobre camión o ferrocarril excepto las permitidas por Decreto Supremo para el sector público.

23. Ventas al por menor.-

Las ventas al por menor en módulos de zonas francas comerciales se realizarán hasta un valor CIF zona franca de \$us3.000.-, por operación, de acuerdo a las condiciones establecidas por la Aduana Nacional; en ese entendido, las mercancías vendidas al por menor en zonas francas comerciales no fronterizas serán importadas a territorio aduanero nacional previa presentación de la DUI cumpliendo con las formalidades de rigor establecidas para el despacho aduanero para importación; para las mercancías vendidas al por menor en las zonas francas comerciales fronterizas podrán ser reexpedidas al exterior por los residentes extranjeros bajo control aduanero o importadas a consumo a territorio aduanero nacional, previa presentación de la DUI y las formalidades de rigor.

Corresponde aclarar que la venta de los vehículos en zona franca independientemente de su valor de venta no constituye ventas al por menor.

24. Régimen Tributario en zona franca.-

La internación de mercancías a zonas francas, provenientes del territorio extranjero a usuarios habilitados no están alcanzadas al pago de tributos de importación, conforme a lo establecido en el Artículo 134 de la Ley No. 1990 (LGA); asimismo, las operaciones desarrolladas por los usuarios al interior de una zona franca, incluida la cesión o transferencia no se encuentran sujetas al pago del Impuesto del Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) e Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), de acuerdo a la Ley No. 2493, de 4 de agosto de 2003.

Las facturas de venta en zona franca que los usuarios emitan por concepto de prestación de servicios y venta, serán habilitadas por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), sin derecho a crédito fiscal IVA.

Las mercancías producidas, elaboradas o transformadas en zonas francas industriales podrán ingresar a territorio aduanero nacional bajo cualquier régimen permitido con el pago de tributos aduaneros de importación que correspondan.

25. Régimen de Exportación Temporal.-

La exportación temporal de mercancías a zona franca se encuentra sujeta al Régimen de Exportación para Perfeccionamiento Pasivo establecido en la Ley No. 1990 (LGA) y su Reglamento. Asimismo la reimportación de mercancías exportadas temporalmente del territorio aduanero nacional para su Perfeccionamiento Pasivo en zonas francas será con el pago de tributos aduaneros aplicables sobre el valor agregado.

No existe exportación ni perfeccionamiento pasivo el ingreso y utilización de sustancias, elementos o materias que intervengan de manera auxiliar y que se consuman en un proceso productivo, tales como los combustibles o cualquier otra fuente energética para producir mercancías a ser importadas o reimportadas.

26. Abandono de mercancías.-

El abandono de mercancías en zonas francas, implica la pérdida por parte del usuario del derecho propietario sobre las mercancías; en ese entendido las mercancías que se encuentren en zonas francas recién declaradas en abandono cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1. El usuario adeudare, por concepto de servicios, al concesionario por más de seis (6) meses continuos, salvo acuerdo de partes que amplíe el plazo; 2. El concesionario mediante informe establezca la existencia de mercancías que se encuentren en estado de deterioro, descomposición, daño total o sean nocivas a la salud o al medio ambiente, de acuerdo con la normativa vigente en dicha materia; 3. De forma expresa y escrita, sea comunicado el abandono por el usuario al concesionario de la zona franca.

A la fecha, por mandato de las Disposiciones Adicionales Decima Primera, Decima Octava Decima Novena y Vigésima de la Ley No. 317, de 12 de diciembre de 2012 que modifican los Artículos 152, 154, 155 y 156 de la Ley No. 1990 (LGA) las mercancías declaradas en abandono por parte de la Aduana Nacional a través de una Resolución Administrativa correspondiente deben ser adjudicadas al Ministerio de la Presidencia a Título gratuito y/o en su caso cuando las mercancías no sean aptas para su adjudicación serán destruidas.

27. Políticas y control en zonas francas.-

27.1. Políticas.-

Los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Desarrollo Productivo y Economía Plural, a través de los Viceministerios de Política Tributaria y de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala en el ámbito de sus competencias y atribuciones son responsables del diseño, implementación y evaluación de las políticas de zonas francas.

27.2. Comité Técnico de Zonas Francas (CTZF).-

Fue creado como instancia técnica de los Ministerios responsables de las políticas de zonas francas, se encuentra conformado por dos (2) representantes del Viceministerio de Política Tributaria; dos (2) representantes del Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala; un (1) representante de la Aduana Nacional (AN); un (1) representante del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN); donde uno de los representantes del Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala asumirá la función de coordinador del CTZF.

El CTZF tiene las siguientes funciones de: 1. Emitir informes técnicos sobre las soluciones de creación, concesión renuncia y revocatoria y ampliación de plazo de concesión de zonas francas, así como las relativas a ampliación, reducción de áreas y traslado de las instalaciones de zonas francas; 2. Realizar estudios para la aprobación de los tarifarios de zonas francas; 3. Emitir informes y criterios técnicos sobre las consultas, infracciones al Decreto Supremo No. 0470 y denuncias presentadas por los usuarios, concesionarios u otras entidades que tengan interés en materia de zonas francas; 4. Efectuar el seguimiento y evaluación al desarrollo y funcionamiento de cada una de las zonas francas, emitiendo informes y recomendando las acciones pertinentes; 5. Evaluar y sugerir soluciones a los problemas que se presenten en el funcionamiento de las zonas francas; 6. Requerir a los concesionarios y usuarios la información necesaria y pertinente; 7. Realizar inspecciones a las zonas francas en coordinación con los Viceministerios miembros del CTZF, a objeto de establecer el grado de cumplimiento de los objetivos de las mismas referidas a la administración y funcionamiento por parte de los concesionarios y usuarios.

28. Otras instituciones de control a zonas francas.-

28.1. La Aduana Nacional (AN).-

Es la institución que asume las funciones de control y fiscalización de ingreso de mercancías, vehículos y personas hacia y desde zonas francas, control periódico de inventarios de mercancías en zonas francas,

precedentes del exterior o del resto del territorio aduanero nacional conforme a lo establecido en la Ley No. 1990 (LGA), la Ley No. 2492 (CTB), sus reglamentos y sus disposiciones complementarias.

28.2. El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).-

Es la institución pública que en cumplimiento de las previsiones de la Ley No. 2492 (CTB), la Ley No. 843 y sus disposiciones complementarias ejercerá su potestad reglamentaria de control y fiscalización sobre los tributos aplicables en zonas francas, así como el control de mercancías de libre circulación registradas en sus estados financieros e ingresadas zonas francas de acuerdo a normas y procedimientos del SIN.

29. Sanciones.-

Todo acto del concesionario de zonas francas usuarios, prestadores de servicios conexos y demás personas que constituya contravención o delito según las normas de la Ley No. 2492 (CTB), Ley No. 1990 (LGA) el Decreto Supremo No. 0470 será procesado de acuerdo a procedimiento.

29.1. Suspensión de la concesión.-

Los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Desarrollo Productivo y Economía Plural, mediante Resolución Biministerial, sin previo proceso suspenderán las operaciones de la zona franca cuando se configuren las siguientes situaciones: 1. Como consecuencia del proceso de intervención se establezca riesgo grave, inminente y determinante para la continuidad del servicio; 2. Exista la ejecución de la Garantía de Operaciones; 3. Exista ejecución de la Garantía por Derecho de Concesión.

La suspensión será hasta el día siguiente hábil del pago mas sus sanciones si corresponde y la constitución de una nueva garantía o de la determinación que ya no exista riesgo grave para la continuidad del servicio, la suspensión en ningún caso será mayor a tres (3) meses.

29.2. Revocatoria de la concesión.-

Los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Desarrollo Productivo y Economía Plural, previo proceso administrativo mediante Resolución Biministerial están facultados para revocar la concesión de las zonas francas cuando se configuren las siguientes situaciones: 1. Exista resolución judicial ejecutoriada o resolución administrativa que cause estado, que establezca la responsabilidad del concesionario en la comisión de uno o más delitos tributarios o aduaneros; 2. Se extinga el derecho de usufructo del concesionario sobre el terreno de la zona franca; 3. Exista cesión total o parcial de la concesión o propiedad, informada y respaldada documentalmente por el CTZF; 4. El concesionario hubiera incurrido en cualquiera de las prohibiciones establecidas en el Decreto Supremo No. 0470 informada y respaldada documentalmente por el CTZF; 5. El concesionario dentro de los tres (3) meses de suspensión temporal de operaciones no subsane las observaciones realizadas. Por lo anterior la revocatoria de la concesión dará lugar a la ejecución de las garantías y a la extinción de la concesión de la zona franca, debiendo procederse al cierre definitivo.

29.3. Intervención.-

Los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Desarrollo Productivo y Economía Plural, mediante Resolución Biministerial están facultados para disponer la intervención en la administración de las zonas francas, cuando la prestación del servicio se encuentre en riesgo, no se garantice la continuidad del servicio o las mercancías internadas no cuenten con las medidas de seguridad adecuadas para su permanencia.

En ese entendido, la intervención tendrá como objeto: 1. Administrar la zona franca por cuenta del concesionario, con las prerrogativas establecidas en el Decreto Supremo No. 29858, de 15 de diciembre de 2008; 2. Controlar, fiscalizar y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la zona franca y las normas que regulan el régimen especial de zonas francas debiendo realizar las auditorías generales y específicas sobre sus operaciones aduaneras, económicas, financieras y otras relacionadas Régimen Especial de Zona Franca.

30. Estadísticas de la zona franca en el Estado Plurinacional de Bolivia.-

El INE incluye dentro de las estadísticas del comercio internacional de mercancías, aquellas destinadas u originarias de las Zonas Francas Bolivianas, de manera tal que la información hace referencia a los movimientos de mercancías entre el Territorio Aduanero Nacional y las Zonas Francas, exclusivamente. La medición del comercio entre las Zonas Francas Bolivianas y el resto del Mundo no está medido, por tanto no se incluye en las estadísticas detalladas de Comercio Internacional, constituyéndose en un importante faltante del territorio económico²¹⁶.

Como se mencionó anteriormente, el ingreso de mercancías de una zona franca a territorio nacional es considerado una importación. Para el caso específico de Bolivia, al no contar con datos del ingreso de mercancías desde el exterior a zonas francas, se está tomando como importaciones aquellas cuya aduana de

²¹⁶ Tomado de "Diagnóstico sobre la Situación Andina en Materia de Cumplimiento de la Decisión 511 y de la Resolución 738" (Lilian Guero).

ingreso figura zonas francas, información cuya fuente es el SICEXT²¹⁷ de la SGCAN. Dichas cifras coinciden con las publicadas por el INE boliviano.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, las importaciones en cuya aduana de ingreso figuran zonas francas ascendieron durante el año 2005 a US\$ 763 millones, representando el 32,5 % del total importado.

La Zona Franca Comercial Industrial Winner S.A. es la más significativa en el caso de las importaciones, con un valor de US\$ 237 millones, seguidas por la Zona Franca Comercial El Alto y la Zona Franca Comercial Santa Cruz. Estas tres aduanas explican el 62 % del ingreso a aduanas denominadas zonas francas.

Cuadro Nº 1
Bolivia: Importaciones cuya Aduana de Ingreso son Zonas Francas
Enero - Diciembre 2005
En Millones de Dólares

| Aduana de ingreso | Cif Frontera |
|---|--------------|
| ZONA FRANCA COMERCIAL INDUSTRIAL WINNER S.A. | 237 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL EL ALTO | 125 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL SANTA CRUZ | 112 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL PUERTO AGUIRRE | 59 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL COCHABAMBA | 55 |
| Z. FRANCA COMERCIAL IND. MAGULADORA PUERTO SUAREZ | 48 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL YAQUIBA | 36 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL COCHABAMBA | 23 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL EL ALTO | 19 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL ORURO | 18 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL DESAGUADERO | 14 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL ORURO | 7 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL WINNER | 6 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL INDUSTRIAL SANTA CRUZ | 3 |
| ZONA FRANCA PATACAMAYA | 2 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL COBUA | 0 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL VILLAZON | 0 |
| Subtotal Zonas Francas | 763 |
| Total Importaciones | 2.343 |

FUENTE: SICEXT - Comunidad Andina

Asimismo, las exportaciones cuya aduana de salida figura como zona franca ascendieron el 2005 a US\$ 5,8 millones (0,2 % del total exportado). El monto no significativo reflejaría lo mencionado anteriormente con respecto a este tipo de exportaciones, es decir, que no se estarían reflejando las exportaciones desde zonas francas hacia el exterior.

Cuadro Nº 2
Bolivia: Exportaciones cuya Aduana de Salida son Zonas Francas
Enero - Diciembre 2005
En Millones de Dólares FOB

| Zonas Francas | Valor FOB |
|---|----------------|
| ZONA FRANCA COMERCIAL COBUA | 1,5 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL COCHABAMBA | 0,9 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL COCHABAMBA | 0,7 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL EL ALTO | 0,6 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL SANTA CRUZ | 0,8 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL INDUSTRIAL WINNER S.A. | 0,8 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL PUERTO AGUIRRE | 0,4 |
| ZONA FRANCA COMERCIAL GUAYARAMERIN | 0,3 |
| Z. FRANCA COMERCIAL IND. MAGULADORA PUERTO SUAREZ | 0,2 |
| ZONA FRANCA INDUSTRIAL EL ALTO | 0,1 |
| Subtotal Zonas Francas | 5,8 |
| Total Exportaciones: | 2.791,1 |

FUENTE: SICEXT - Comunidad Andina

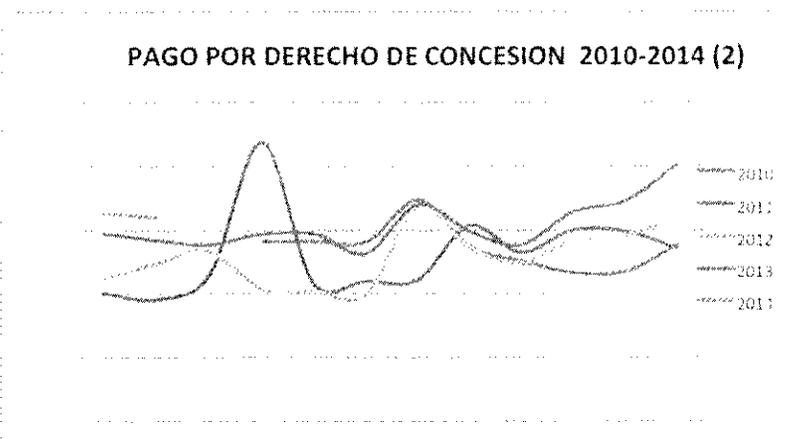
217 - Sistema Integrado de Comercio Exterior de la Comunidad Andina.

Por otro lado, se menciona que en Bolivia la salida de mercancías de una zona franca a otro país, debe ser realizada con el diligenciamiento del formulario de reexpedición, el mismo que se encuentra registrado en el sistema informático de aduanas.

La información anterior debe ser corroborada, dado de que haría posible a la Secretaría de la CAN contar con la cobertura de la salida de mercancía de zonas francas hacia el exterior. También debe evaluarse si es posible contar con datos a nivel detallado. Cabe precisar que se debe diferenciar los tránsitos de esta información, así como evaluar si además del formulario de reexpedición existe otro tipo de documento para la salida de mercancía de las zonas francas bolivianas hacia el exterior.

Continuando con el análisis de las estadísticas de las zonas francas se evidencia que en la actualidad si bien las zonas francas no llegaron a los objetivos planeados por el gobierno nacional, la recaudación realizada contiene cifras muy significativas por el derecho de concesión que pagan los concesionarios a favor del Estado Plurinacional de Bolivia como se puede ver en los siguientes cuadros de análisis:

Cuadro N° 3



Fuente: Viceministerio de Política Tributaria

El comportamiento de los pagos por derecho de concesión es similar en todos los años, inclusive con el cese de funciones de las siguientes Zonas Francas:

Cuadro N° 4

| N° | Zona Franca | Resolución |
|----|--|---|
| 1 | Z.F. Desaguadero SA - ZOFRADESA | Resolución Bi Ministerial N° 32, de 04/10/2010 |
| 2 | Z.F Villazon | Resolución Bi Ministerial N° 33, de 18/10/2010 |
| 3 | Z.F Guayaramerin SA | Resolución Bi Ministerial N° 34, de 18/10/2010 |
| 4 | Z.F. Comercial Industrial Cochabamba SA. - ZOFRACO | Resolución Bi Ministerial N° 008/10 de 27/10/2010 |
| 5 | Z.F. Comercial Industrial de la localidad de Quijarro - Central Aguirre SA | Resolución Bi Ministerial N° 10, de 27/10/2011 |
| 6 | ZF San Matías SA - ZOFRAMAT | Resolución Bi Ministerial N° 006.2012, de de 28/05/2012 |

Fuente: Viceministerio de Política Tributaria

Las cuatro zonas francas más importantes en recaudación son la Zonas Francas Industrial y Comercial El Alto y Santa Cruz, seguidas por la Zona Franca Winner y Cobija que juntas alcanzan un 73%, el 27% restante corresponde a la recaudación de las demás zonas francas.

31. Conclusiones.-

De la revisión y el análisis de la normativa boliviana vigente se evidencia que existe normativa específica aplicable para el tratamiento del Régimen de Zonas Francas reconocidos en los Artículos 134 al 142 de la Ley No. 1990 (LGA) de 28 de julio de 1999 y 238 al 247 del Reglamento a la Ley General de Aduanas aprobado mediante Decreto Supremo No. 25870, de 11 de agosto del 2000; asimismo el Decreto Supremo N° 0470, de 07 de abril de 2010, se constituyen la normativa específica que determina los procedimientos para la aplicación del Régimen de Zona Franca, en concordancia con la Resolución de Directorio No. RD 01-002-10 de 5 de agosto de 2010 que Aprueba el Procedimiento para el Régimen Especial de Zonas Francas, el Uso del Sistema Informático SIZOF y el Instructivo para la Habilitación de Usuarios de Zona Franca; es decir, nuestro país contempla una normativa con preceptos legales, claros y concretos que permiten a los concesionarios y usuarios conocer y realizar las operaciones de comercio exterior permitidas a efecto de garantizar el principio de seguridad jurídica dentro de las actividades referidas al Régimen de Zona Franca.

La zona franca también conocida como free zone y/o free trade zone, en el mundo y en los últimos años, vino adoptando el concepto de zona franca con el objeto de fomentar la instalación de industrias para la exportación sobre la base de materias primas o componentes importados, además de la comercialización y exportación de mercancías terminadas; en ese entendido debemos tomar en cuenta que los objetivos para la creación de zonas francas en Bolivia es la generación de empleos, fomentar la producción nacional y mejorar la calidad de vida de los bolivianos; sin embargo, si bien existe un movimiento económico significativo en la recaudación por pago de concesión dentro de las operaciones de comercio exterior realizado en las zonas francas éste va vinculado a la importación desde zonas francas a territorio aduanero nacional, es decir, que la mayor parte de las operaciones de comercio exterior, va dirigida a las importaciones de mercancías extranjeras, en virtud a las facilidades y ventajas que proporciona éste Régimen Aduanero y las comodidades que brindan los concesionarios a los usuarios e importadores en cuanto a infraestructura, manipulación de mercancías, la posibilidad de vender mercancía al por menor y sobre todo el hecho de la permanencia por tiempo indefinido sin el pago de los tributos aduaneros de importación.

Es función del gobierno nacional estimular las condiciones adecuadas para impulsar una determinada zona o región que se encuentre aislada respecto a la economía del país o que por motivos geográficos se encuentre alejada de los centros importantes de desarrollo, el caso de la Zona Franca Cobija es que se constituye en un ejemplo acertado toda vez que se evidencia la forma en la que se aplicó este mecanismo determinando a todo el radio urbano de ésta región como zona franca, situación que la fecha tiene un considerable movimiento económico casando la generación de empleos y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos que viven en ésta ciudad fronteriza.

Al haberse establecido que en el Estado Plurinacional de Bolivia existe un ordenamiento jurídico claro y concreto en cuanto al Régimen de Zona Franca, corresponde a los gobernantes incentivar a los empresarios nacionales y atraer inversionistas extranjeros.

de acuerdo a sus objetivos de simplificación, armonización de regímenes aduaneros y ciertos procedimientos o formalidades aduaneras; en ese contexto podrán lograrse los objetivo más comúnmente perseguidos que se encuentran guiados a atraer inversiones de capital, crear fuentes de trabajo, generar nuevos ingresos de divisas, promover la transferencia de tecnología, crear polos de desarrollo en determinadas regiones, mejorar el nivel de la mano de obra local, concentración de la oferta exportable y mejoramiento de su promoción, aumento de la utilización de bienes y servicios locales, a efecto de exportar productos terminados o perfeccionados impulsando y mejorando el aparato productor del país, más aún cuando ningún país puede aislarse del mundo puesto que sus políticas de desarrollo deben estar guiadas a producir y competir con mercancías en los mercados internacionales, aspecto que con la aplicación del Régimen de Zona Franca, no serian difícil de alcanzar.



Potestad Aduanera- Control Diferido, Inmediato, Posterior y Regular

Gabriel Díez Pata
Inspector de Hacienda del Estado
Agencia Estatal de la Administración
Tributaria (AEAT). España

1. La potestad aduanera

Un estudio publicado por SENIAT (Venezuela) nos adentra en el ámbito de la **Potestad aduanera**, con una definición inicial del concepto. Así, indica:

"El comercio internacional está basado en el tráfico de mercancías nacionales o extranjeras que entran o salen de una nación, las cuales deben ser inspeccionadas por el gobierno de cada país a fin de evitar el comercio ilícito. Dicho control es generalmente realizado por el Estado a través de las aduanas, las cuales, son las encargadas de recaudar los ingresos que percibe el Fisco Nacional. Para que la recaudación sea exitosa, es necesaria la participación de autoridades competentes y conocedoras del área. Estas autoridades, son las encargadas de llevar a cabo el proceso de desaduanamiento, determinación de tributos a pagar por cada tipo de artículo y aplicación de las sanciones sobre aquellas mercaderías que no cumplan con los requisitos establecidos por la Legislación Nacional; en sentido amplio, a esta actividad se le conoce como Potestad Aduanera".

Como puede apreciar el lector, es una definición genérica, centrada en la facultad de control y de recaudación tributaria. Definición que vamos a tratar de concretar en las siguientes líneas.

Para enfocar el presente apartado, me remito a continuación a un estudio realizado por la Cátedra de Aduana, de la Universidad Marítima del Caribe (Venezuela), en el que define la potestad aduanera como "la facultad de las autoridades competentes para intervenir sobre vehículos o medios de transporte que realicen operaciones de tráfico internacional o interno, sobre las mercancías que contengan, sobre los equipajes de pasajeros y tripulantes y, en general, sobre los bienes señalados en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Aduanas".

En definitiva, la potestad aduanera se conceptúa como un intento del legislador de trasladar a este ámbito específico la muy estudiada figura del poder del Estado, explicado por Jellinek en los siguientes términos: "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. En síntesis, el poder del Estado se diferencia de todos los demás poderes por su carácter de incondicionado y por su capacidad de ejecutar la coacción para que se cumplan sus mandatos, sin que le sea posible a sus súbditos abandonarlo ni substraerse a su imperio". Así, queda claro que la potestad aduanera no es otra cosa que el poder

del Estado aplicado a la regulación del tráfico de mercancías dentro del territorio donde dicho Estado ejerce su poder de dominación o imperium.

La potestad aduanera es, simultáneamente, el poder del Estado aplicado al ámbito aduanero y un conjunto de facultades, asignadas a funcionarios de diverso nivel para que ejerzan ese poder. Para ello, la autoridad u órgano competente podrá, siempre en cumplimiento de sus funciones específicas y en procura de lograr los fines que le han sido encomendados, ingresar a almacenes, patios, oficinas, vehículos, y demás lugares sujetos a potestad aduanera, sin autorización especial.

Se puede apreciar en general que, cuando la Ley nos define la potestad aduanera como una facultad, lo hace como sinónimo de poder, de derecho de hacer o actuar de determinada manera; así, nos encontramos con que la potestad aduanera es el género, mientras que son especies los siguientes derechos:

- Intervenir sobre bienes, equipajes y vehículos de transporte
- Autorizar o impedir el desaduanamiento de mercancías llegadas a las zonas primarias de las aduanas
- Ejercer los privilegios fiscales
- Realizar la determinación tributaria
- Aplicar las sanciones
- Ejercer los controles previstos en la legislación aduanera.

El **ámbito de aplicación** de la potestad aduanera es el territorio aduanero de cada nación o conjunto de naciones (como es el caso de la Comunidad Europea), que es la extensión territorial en la cual rige uniformemente un mismo conjunto de normas aduaneras, los cuales pueden ser:

- 1.- Zona De Libre Comercio
- 2.- Unión aduanera
- 3.- Mercado Común
- 4.- Mar Territorial
- 5.- Zona Franca
- 6.- Puertos Libres
- 7.- Aguas Nacionales
- 8.- Espacio Aéreo

Finalmente, me remito al Código Aduanero de la Unión (Reglamento (UE) núm. 952/2013, de 9 de octubre), que define un concepto más avanzado de dicha potestad, principalmente porque es muy reciente en el tiempo. En su artículo 3, que define la Misión de las autoridades aduaneras, señala:

“Las autoridades aduaneras serán responsables de supervisar el comercio internacional de la Unión, debiendo contribuir a un comercio justo y abierto, a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior y a la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes de la Unión relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministros. Las autoridades aduaneras adoptarán medidas destinadas, en particular, a:

- a. Proteger los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros;
- b. Proteger a la Unión del comercio desleal e ilegal, apoyando al mismo tiempo las actividades comerciales legítimas;
- c. Garantizar la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, y la protección del medio ambiente, actuando, cuando proceda, en estrecha cooperación con otras autoridades; y
- d. Mantener un equilibrio adecuado entre los controles aduaneros y la facilitación del comercio legítimo”.

Como bien indica SENIAT, “Es importante señalar que las fronteras aduaneras no siempre coinciden con las fronteras políticas del país, y que la política aduanera nacional ejercida mediante la potestad aduanera es un excelente mecanismo coadyuvante a la protección económica de la nación, ya que estas políticas bien concebidas y racionalmente bien planificadas protegen y fortalecen a la industria y al comercio nacional legalmente establecido.”

2. El control aduanero

Tal y como vamos a apreciar a continuación, la definición de este concepto, y su enfoque general, no difiere mucho, como no podía ser de otra manera, en el estudio aduanero comparado. De hecho, si partimos nuestro análisis desde el Capítulo 6 del “Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros”(más conocido como “Convenio de Kyoto”, que data de 1973, si bien la versión revisada es de 1999), apreciamos los **elementos fundamentales del “Control aduanero”**. A saber:



1. Todas las mercancías, e incluso los medios de transporte que entren o salgan del Territorio aduanero, se encuentren o no sujetos a derechos e impuestos, serán sometidos al control aduanero
2. El control aduanero se limitará al mínimo necesario a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera
3. En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo
4. La Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento
5. La Aduana adoptará, como apoyo a la gestión de riesgo, una estrategia consistente en medir el grado de aplicación de la ley
6. Los sistemas de control aduanero incluirán controles basados en auditorías
7. La Aduana buscará la cooperación con otras Administraciones Aduaneras, así como la celebración de acuerdos de Asistencia Administrativa Mutua a fin de facilitar el control aduanero
8. La Aduana buscará la cooperación con el sector empresarial así como la celebración de Protocolos de Entendimiento a fin de facilitar el control aduanero.
9. La Aduana empleará tecnología de la información y comercio electrónico tan ampliamente como sea posible, a fin de facilitar el control aduanero
10. La Aduana evaluará los sistemas comerciales de las empresas en el caso en que los mencionados sistemas tengan incidencia en las operaciones aduaneras, a fin de asegurar el cumplimiento de las prescripciones aduaneras.

Por otro lado, si me permite el lector referirme a la normativa que me es más conocida, la europea, el Código Aduanero Comunitario (Reglamento CE 2913/1992, de 10 de Octubre, del Consejo), el Art. 4. 14) define el control de las autoridades aduaneras como "la ejecución de medidas específicas tales como la comprobación de las mercancías, el control de la existencia y autenticidad de los documentos, el examen de la contabilidad de las empresas y demás documentos contables, el control de los medios de transporte, el control del equipaje y demás mercancías que transporten las personas, la práctica de investigaciones administrativas y demás acciones similares, con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa aduanera y, en su caso, de las demás disposiciones aplicables a las mercancías bajo vigilancia aduanera".

Y la nueva reglamentación aduanera europea mencionada anteriormente, el Código Aduanero de la Unión, que sustituirá a la recién mencionada a medida que vayan entrando en vigor los distintos artículos (a más tardar el 1 de Mayo de 2016), recoge un concepto muy reciente de la figura que estudiamos. En concreto:

"Son controles aduaneros los actos específicos efectuados por las autoridades aduaneras para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y las demás disposiciones sobre entrada, salida, tránsito, circulación, depósito y destino final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y otros países o territorios situados fuera de aquél, así como sobre la presencia y la circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destino final". Asimismo, hacemos referencia al documento de trabajo "Proyecto de Decisión Andina sobre Control Aduanero" (Proyecto Granadua) de 17 de Marzo de 2003, donde se define el control aduanero en los siguientes términos:

1. Es el conjunto de medidas tomadas por la autoridad aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya ejecución competa a las aduanas, aplicable al ingreso, permanencia, traslado, almacenamiento, salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte, hacia y desde el territorio aduanero nacional
2. Cuando se trate de mercancías para las que se haya presentado una declaración en aduana, el control aduanero se ejercerá de acuerdo con lo establecido en esta Decisión, cualquiera que sea el régimen o destino aduanero autorizado
3. El control aduanero se ejercerá sobre las personas que intervienen en las operaciones de comercio exterior
4. El control aduanero se ejercerá igualmente sobre las personas que entren o salgan del territorio aduanero.

Y por terminar esta pequeña referencia de artículos, mencionamos la Decisión 778 de la Comunidad Andina (CAN), que aprueba el "Régimen Andino sobre Control Aduanero", que en su artículo Tercero establece que "control aduanero es el conjunto de medidas adoptadas por la Administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas".

En los referidos documentos, como podemos apreciar, se recogen los elementos fundamentales que deben primar en el control aduanero, en los cuales no vamos a centrarnos, dedicando el objeto fundamental de este trabajo a los siguientes puntos que estudiamos a continuación.

2.1. Fases del control aduanero

Me es muy interesante partir del documento mencionado anteriormente (Proyecto Granadua), porque ya hace una década se recogían en dicho documento los elementos fundamentales del aspecto:

"Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) se clasifica el "control aduanero" atendiendo a tres momentos fundamentales en el proceso de importación y exportación de las mercancías, cualquiera que sea el régimen aduanero al amparo del cual tengan lugar estas operaciones.

El primer momento, el control anterior, es todo el periodo comprendido entre la carga o el embarque de la mercancía en el lugar de origen o de partida del medio de transporte hasta el momento en que se presenta ante las autoridades aduaneras la declaración de mercancías, en la aduana de importación. Esta fase es fundamental y exige disponer de información previa facilitada por el propio sistema de gestión aduanera, así como la que pueda facilitar el manifiesto de carga.

Para facilitar las medidas de control en esta fase, se está autorizando a las autoridades aduaneras la posibilidad de exigir, en determinados casos, la transmisión de un manifiesto definitivo desde el mismo momento en que se produzca la carga en el punto de origen con destino a un lugar en el territorio aduanero de la Comunidad Andina. Esa posibilidad contemplada en el proyecto de Decisión es fundamental para iniciar el control aduanero desde el inicio de la operación de transporte, y es decisiva en la colaboración de la lucha contra el fraude.

El control durante el despacho aduanero está dividido en dos momentos. Un control inmediato, que es el ejercido por las autoridades aduaneras en las áreas habilitadas con carácter general para el despacho aduanero. Y un control diferido, que es el que se ejerce por las autoridades aduaneras cuando las mercancías se encuentran ya en el territorio aduanero al amparo de un determinado régimen aduanero, o bien se trata de mercancías cuyas características no permiten su reconocimiento en los recintos de la Aduana, y las operaciones de despacho aduanero se difieren o se desplazan hasta el lugar en que se encuentre la mercancía, siempre bajo el control de las autoridades aduaneras.

El control posterior es el tercer momento en que se efectúa el control aduanero. Tiene lugar después de autorizado el levante de las mercancías y su objetivo es efectuar el control del total de operaciones de comercio exterior efectuadas por una persona física o jurídica durante un periodo amplio de tiempo o durante todo un ejercicio económico, con objeto de comprobar todas aquellas circunstancias de la operación que no han podido comprobarse en el momento del despacho de cada una de las declaraciones.

El control posterior también se aplicará a aquellas mercancías que se encuentran en el territorio aduanero al amparo de regímenes aduaneros, como importación temporal o regímenes de perfeccionamiento, que exigen el cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos."

En resumen, el control aduanero puede tener lugar en las fases siguientes:

- a. Control anterior a la admisión por la aduana de la declaración, por la que el declarante manifiesta el destino que ha de darse a las mercancías.
- b. Control durante el despacho, desde el momento de la admisión por la aduana de la declaración y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.
- c. Control posterior, a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Por otro lado, el Convenio de Kyoto, en sus Recomendaciones, establece con más detalle estos principios enunciados:

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

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

2. La gestión de riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo y, por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna
3. Las administraciones aduaneras deberían implementar medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que éstos sean eficaces y rentables
4. La cooperación entre la Aduana y el sector comercial es fundamental. Permite acompasar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales, así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana, y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas
5. Un programa de control aduanero moderno requiere de un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como de un personal debidamente entrenado, motivado y remunerado, además también de una legislación, organización y procedimientos adecuados
6. La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente y, de este modo, podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, y también formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional
7. Las administraciones aduaneras deberían hacer extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, y contribuyen además a facilitar el intercambio comercial. (...)

2.2. El control aduanero en la normativa comparada

Una vez que hemos visto las diferentes fases del control aduanero, vamos a centrarnos en su percepción en diferentes ámbitos normativos, y en cómo se articula, para en el último punto de este trabajo, hacer alusión a cómo se articula en algunos aspectos en la práctica aduanera europea.

2.2.1 Convenio de kyoto

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

2.2.1.1 Principio del control aduanero

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

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

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

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

2.2.1.2 Reconocimiento de mercancías/inspección

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

Cuando los reconocimientos de mercancías sean llevados a cabo, se procederá tan rápido como sea posible. Si el control documentario indica que el movimiento es satisfactorio y que aparentemente no habría riesgos, entonces no es necesario un reconocimiento de las mercancías, por lo general. No obstante, si de los documentos surgiera que es necesario realizar un reconocimiento de las mercancías, el alcance de este reconocimiento dependerá de la clase de mercancías y de la infracción que presuma la Aduana.

Hay dos niveles de reconocimiento de mercancías. El primero, una verificación sumaria, que incluye examinar los contenedores y paquetes por fuera para controlar las marcas y los números, verificar que los sellos se encuentren intactos y constatar otros detalles de la declaración de mercancías, todo esto sin abrir los contenedores y los paquetes en la medida de lo posible. El segundo se refiere a llevar a cabo una segunda

verificación detallada. Ella implica la apertura del contenedor o de los paquetes y la verificación de las mercancías mismas para así certificar su descripción con respecto a la consignada en la declaración, ya sea en lo concerniente al valor, origen, clasificación y tasa de derechos.

Como se indica anteriormente, el nivel y la naturaleza del reconocimiento de las mercancías debería ser determinado por la información disponible en el envío, el régimen aduanero bajo el cual se declaran las mercancías y las disposiciones de convenios internacionales y de la naturaleza especial de las mercancías (por ejemplo, carga perecedera, animales vivos, mercancías peligrosas, alhajas, joyas, antigüedades, obras de arte, etc.). Otros factores que entran en juego pueden ser la urgencia y la ubicación, así como los recursos disponibles para llevar a cabo el reconocimiento.

Con respecto a los medios de transporte con fines comerciales, la Aduana debería considerar el tipo de medio de transporte y el propósito de su estadía en territorio aduanero.

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

2.2.1.3 Controles por auditoría

Con el objetivo de manejar el creciente aumento del comercio mundial, y para proporcionar mayores facilidades a los comerciantes, la Aduana confía cada vez más en controles por auditoría, empleando los sistemas comerciales de los comerciantes. Estos controles pueden variar desde una simple auditoría posterior al desaduanamiento hasta la autoevaluación por parte del comerciante. Los controles por auditoría no impiden la realización de un reconocimiento de mercancías.

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

2.2.1.4 Planificación anual de controles auditados

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

2.2.2. Normativa europea

El Código Aduanero Comunitario contiene, inicialmente, en su artículo 13, una alusión genérica a este control, donde dispone que "las autoridades aduaneras podrán adoptar, en las condiciones establecidas por las disposiciones vigentes, cualquier medida de control que juzguen necesaria para la correcta aplicación de la normativa aduanera."

Y el artículo 14, añade: "A efectos de aplicación de la normativa aduanera, cualquier persona directa o indirectamente interesada en las operaciones de que se trate efectuadas en el marco de los intercambios de mercancías, suministrará a las autoridades aduaneras, en los plazos que, en su caso, se fijen y previa petición por su parte, todos los documentos y datos, independientemente de su soporte material, toda la colaboración que sean necesarios."

Cabe asimismo resaltar dos referencias al sometimiento de las mercancías a vigilancia aduanera, y al tipo de control sobre las declaraciones que puede ejercitarse. Estos dos conceptos son fundamentales para poder encuadrar el control aduanero de las mismas:

Artículo 37

1. Las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad estarán bajo vigilancia aduanera desde su introducción. Podrán ser sometidas a controles por parte de las autoridades aduaneras, de conformidad con las disposiciones vigentes.

2. Permanecerán bajo vigilancia aduanera todo el tiempo que sea necesario para determinar su estatuto aduanero y, en lo que se refiere a mercancías no comunitarias y sin perjuicio de lo dispuesto en el ap. 1 del Artículo. 82, hasta que o bien cambien de estatuto aduanero, o bien pasen a una zona franca o depósito franco o bien se reexporten o destruyan, de conformidad con el Artículo. 182.

Artículo 68

Para la comprobación de las declaraciones admitidas por ellas mismas, las autoridades aduaneras podrán proceder:

a) a un control documental, que se referirá a la declaración y a los documentos adjuntos. Las autoridades aduaneras podrán exigir al declarante la presentación de otros documentos que faciliten la comprobación de la exactitud de los datos incluidos en la declaración;

b) al examen de las mercancías y a la extracción de muestras para su análisis o para un control más minucioso. Pues bien, los precedentes artículos son la base para el denominado en la normativa europea "control a posteriori de las declaraciones". Dicho control, se regula en el artículo 78 en los siguientes términos:

"1. Tras la concesión del levante de las mercancías, las autoridades aduaneras podrán, por propia iniciativa o a petición del declarante, proceder a la revisión de la declaración.

2. Las autoridades aduaneras, después de haber concedido el levante de las mercancías y con objeto de garantizar la exactitud de los datos de la declaración, podrán proceder al control de los documentos y datos comerciales relativos a las operaciones de importación o de exportación de las mercancías de que se trate, así como a las operaciones comerciales ulteriores relativas a las mismas mercancías. Estos controles podrán realizarse ante el declarante, ante cualquier persona directa o indirectamente interesada por motivos profesionales en dichas operaciones y ante cualquier otra persona que como profesional posea dichos documentos y datos. Dichas autoridades también podrán proceder al examen de las mercancías, cuando éstas todavía puedan ser presentadas.

3. Cuando de la revisión de la declaración o de los controles a posteriori resulte que las disposiciones que regulan el régimen aduanero de que se trate han sido aplicadas sobre la base de elementos inexactos o incompletos, las autoridades aduaneras, dentro del respeto de las disposiciones que pudieran estar establecidas, adoptarán las medidas necesarias para regularizar la situación, teniendo en cuenta los nuevos datos de que dispongan."

Finalmente, el artículo 221.3 establece la limitación temporal para dicho control, en los siguientes términos:

"La comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera. No obstante, cuando la causa de que las autoridades aduaneras no hayan podido determinar el importe exacto de los derechos legalmente adeudados sea un acto perseguible judicialmente, dicha comunicación se efectuará, en la medida prevista por las disposiciones vigentes, después de la expiración de dicho plazo de tres años."

Aprecie el lector la importancia temporal de este último artículo, pues conceptúa un límite temporal de tres años para efectuar el control a posteriori. Y dicho plazo queda definido como plazo de caducidad, no de prescripción. Es decir, si una declaración se admite el 01/01/2014, el posible control a posteriori de la misma tiene que haberse realizado, y finalizado con el Acuerdo correspondiente, antes de 31/12/2016. A partir de dicha fecha, cualquier liquidación posterior sobre la declaración habrá caducado y no tendrá, por consiguiente, valor jurídico. Al respecto, concretamente en España, entre otras Resoluciones y Sentencias aplicables, el Tribunal Económico Administrativo Central, en virtud de recurso de alzada interpuesto por el Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT, en Resoluciones de 4 de Mayo de 2000 y 8 de junio de 2006, concreta este control en los siguientes términos:

"El artículo 78 del Reglamento 2913/1992, del Consejo, de 12 de Octubre, sobre control a posteriori de las declaraciones, faculta a las autoridades aduaneras para que, tras la concesión del levante de las mercancías, puedan proceder a la revisión de la declaración o al control de los documentos y datos (...) al objeto de garantizar la exactitud de los datos de la declaración (...) Asimismo, el artículo 220 del mismo Código establece que, cuando el importe de los derechos que resulten de una deuda aduanera no hubiere sido objeto de contradicción o se hubiera efectuado a un nivel inferior al importe legalmente adeudado, la contracción deberá tener lugar en el plazo de dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hubieran percatado de esta situación, si bien el apartado b) del mismo artículo indica que no se procederá a la contracción a posteriori, entre otros casos, cuando el importe legalmente adeudado de derechos no se haya contraído como consecuencia de un error de las propias autoridades aduaneras que razonablemente no pudiera ser

conocido por el deudor, siempre que éste, por su parte, haya actuado de buena fe y haya observado todas las disposiciones establecidas por la normativa vigente en relación con la declaración en aduana..."

Añade el Tribunal Económico Administrativo, en las Resoluciones citadas que "Lo anterior viene a significar, a nuestro juicio, no ya un derecho sino el deber de las autoridades aduaneras, velando por los recursos propios de la Unión Europea, cuando como resultado de la revisión de una declaración o de un control a posteriori se constate que el importe de la deuda aduanera no hubiere sido objeto de contracción y consiguiente recaudación o lo hubiera sido por importe menor al legalmente debido, de proceder a su contracción y recaudación a posteriori, aunque esta acción se halle limitada por el plazo establecido en el artículo 221.3 del Código Aduanero y, en el aspecto material, a que no concurren las circunstancias previstas en el artículo 220.2 (...). La imposibilidad de recaudar a posteriori por la causa indicada, lo que ya venía estipulado en el artículo 5.2 del derogado Reglamento CE 1697/79, ha sido interpretada por numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el sentido de que, para apreciar si el error cometido por las autoridades aduaneras no podía ser razonablemente conocido por los deudores, deberá tenerse en cuenta la naturaleza del error, la experiencia profesional de los agentes interesados y la diligencia que estos últimos hubieran demostrado, atendiendo, de manera muy especial, al hecho de que en la declaración hubiera intervenido un agente de Aduanas o un comisionista de Aduanas... puede, en principio, presumirse que poseen las condiciones y conocimientos técnicos suficientes para, de forma razonable haber conocido tal error y obrar de mala fe si no han puesto la diligencia necesaria para advertir de inmediato de tal error a la autoridad aduanera que lo cometió, con lo cual la recaudación a posteriori se hace no sólo posible sino necesaria y justa".

2.2.3. Normativa boliviana y entorno

Para enfocar el estudio de la normativa boliviana, podemos partir del documento de trabajo antes mencionado, "Proyecto de Decisión Andina sobre Control Aduanero" (Proyecto Granadua) de 17 de Marzo de 2003, pues nos va a permitir entender la terminología aduanera al respecto.

En dicho documento, ya se definía el Control durante y post-despacho, de la siguiente manera:

Artículo. 6.- Acciones de control durante el despacho

Las autoridades aduaneras de los Países Miembros podrán proceder a efectuar las siguientes acciones de control durante el despacho de las mercancías:

- a) Control inmediato, el efectuado por las autoridades aduaneras mientras las mercancías se encuentran situadas en las áreas habilitadas de manera general para el despacho de la aduana.
- b) Control diferido, el efectuado por las autoridades aduaneras cuando las mercancías se encuentran fuera de las áreas habilitadas con carácter general para el despacho aduanero, cuando se produzca alguna de las circunstancias previstas en el numeral 1 del Artículo 8.

Art.7.- Control inmediato

En la importación, el control inmediato es el ejercido por la autoridad aduanera desde el momento de la admisión de la declaración y hasta el momento de la autorización del levante de la mercancía.

El control inmediato tendrá lugar mediante actuaciones de la autoridad aduanera sobre la mercancía, sobre la declaración y, en su caso, sobre toda la documentación aduanera exigible, e incluye la totalidad de las prácticas comprendidas en el reconocimiento, comprobación y aforo.

Art. 8.- Control aduanero diferido

Las autoridades aduaneras podrán adoptar prácticas de control diferido, con anterioridad a la autorización del levante, cuando se trate de:

- a. Declaraciones en aduana correspondientes a mercancías cuyas características no permitan concluir las acciones de reconocimiento y aforo en las áreas de despacho de las aduanas.
- b. Declaraciones en aduana correspondientes a procedimientos simplificados de despacho que autoricen al declarante la retirada directa de las mercancías a sus instalaciones, en depósito temporal.
- c. Declaraciones que hayan sido seleccionadas por el sistema aduanero nacional de determinación de las acciones de control diferido.
- d. Declaraciones en aduana correspondientes a mercancías introducidas en el territorio aduanero nacional al amparo de regímenes aduaneros suspensivos, para las que se haya solicitado otro régimen aduanero, permaneciendo las mercancías fuera de las áreas de despacho de la aduana.
- e. Otros supuestos previstos por las normas comunitarias y nacionales;

Las autoridades aduaneras podrán ejercer como acciones de control diferido las mismas acciones previstas para el control inmediato mencionado anteriormente.

Las autoridades aduaneras de los Países miembros podrán encomendar la práctica de las acciones de control aduanero diferido a:

- a. unidades de control aduanero diferido, establecidas en la misma aduana de despacho en la que se ha presentado la declaración en aduana correspondiente;
- b. unidades de control diferido, correspondientes a un área centralizada, nacional o regional.

Art. 10.- Acciones de Control posterior

Las autoridades aduaneras de los Países Miembros, una vez autorizado el levante o el embarque de las mercancías despachadas para su importación o exportación, podrán proceder a ejecutar las siguientes acciones de control:

- a. Revisión de la declaración aduanera y de la documentación a ella incorporada, incluida la declaración de valor y demás documentos exigibles de acuerdo con la naturaleza de la mercancía y el régimen aduanero solicitado.
- b. Control posterior, ejercido por las autoridades aduaneras competentes con objeto de comprobar:
 - La exactitud de los datos declarados relativos a las operaciones amparadas por todas las declaraciones aduaneras presentadas por un declarante durante un determinado periodo de tiempo
 - El cumplimiento de los requisitos exigidos a mercancías importadas mientras permanezcan bajo un régimen de perfeccionamiento activo o de importación temporal
 - El cumplimiento de los requisitos exigidos a las mercancías importadas al amparo de un destino especial.

Artículo. 12.- Práctica del control posterior

Una vez autorizada la retirada o el embarque de las mercancías y con objeto de garantizar la exactitud y veracidad de los datos contenidos en la declaración, las autoridades aduaneras podrán proceder al control de:

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

Como se puede apreciar, el documento señalado nos permite encuadrar muy correctamente, a mi entender, la perspectiva de los diferentes tipos de control relacionados con el despacho, anteriores, coetáneos o posteriores a él. Y nos permite servir de introducción para el estudio de la materia desde el punto de vista de la normativa boliviana.

Al respecto, en primer lugar cabe hacer referencia a la Resolución Administrativa N° RA-PE 01-003-14 de 26/02/2014, que aprueba el "Procedimiento de Control Diferido". Y es importante partir de esta Resolución, porque ha eliminado la diferencia entre el control diferido inmediato y el regular, que sí quedaba diferenciada en la Resolución hasta ese momento existente, aprobatoria del Procedimiento de Control Diferido, la Resolución de Directorio n° 01-004-09 de 12/03/2009.

Pero no vamos a empezar la casa por el tejado, y explicamos a continuación, en modo resumen, cómo se ha llegado hasta aquí.

Es el Artículo 48 del Decreto Supremo N° 27310, de 09/01/2004, Reglamento al Código Tributario Boliviano, el que prevé las facultades de control diferido. Y a partir de esta habilitación normativa, se han dictado varias Resoluciones de Directorio aprobando y/o actualizando el procedimiento.

Dicho control diferido, inicialmente se configuraba de 2 formas:

- Control Diferido regular: Consiste en la revisión documental de las declaraciones
- Control Diferido inmediato: Consiste en la inspección de las mercancías después de la autorización de levante efectuada por la Administración aduanera.

El Control diferido regular, señalaba la normativa, debía concluirse en cuatro meses de iniciado el mismo, periodo prorrogable por causas justificadas no atribuibles a la Unidad de Fiscalización Regional por la instancia que instruyó el mencionado control. Y en el Control diferido inmediato, la inspección física de la mercancía debía ejecutarse en un plazo no mayor de dos días a partir de la presentación de la documentación, sin exceder el proceso de un total de 30 días, periodo ampliable otros 30 días.

Si como resultado de la verificación en el proceso de control diferido inmediato se encuentran, señalaba la norma, diferencias de valor entre lo declarado y lo encontrado, y no exista presunción de delito aduanero o contrabando contravencional, el operador podría solicitar la autorización de salida de las mercancías de depósito, previa constitución de garantías que amparen el 100% de tributos aduaneros.

En todo caso, se reflejaba que la devolución de las carpetas de documentos al despachante de aduanas u operador no lo eximía de fiscalización aduanera posterior, tal y como se recoge de forma similar en la normativa europea.

Los procedimientos, se describían de la siguiente forma:

1. Control Diferido Regular:

El Jefe de la Unidad de Fiscalización solicita por escrito las carpetas de declaraciones de mercancías y documentos de soporte, al despachante de aduanas u operador.

Una vez recibida la documentación, el fiscalizador efectúa el análisis técnico de la documentación.

- Si no se identifican indicios de comisión de ilícitos tributarios y observaciones al valor, se devuelven las carpetas de documentos al despachante de aduana u operador
- Si existen indicios de tributos omitidos, el fiscalizador elabora las diligencias y se aplicará el Procedimiento de Fiscalización Aduanera Posterior vigente.

2. Control Diferido Inmediato:

El Jefe de la Unidad de Fiscalización efectúa el seguimiento de las declaraciones en forma diaria, evaluando la existencia de criterios de riesgo y selecciona operaciones sujetas a la aplicación del procedimiento de control diferido inmediato. Asimismo, se remite instrucción del inicio del Control Diferido Inmediato al operador o concesionario de depósito o zona franca, comunicando la suspensión de la salida de la mercancía.

Si como resultado de la inspección física y documental realizada se determina que:

- No existen observaciones, se autorizará la salida de la mercancía del depósito de aduana o zona franca
- Existe variación de valor, se comunicará al operador. Si acepta, se emite informe de cancelación. En caso contrario, podrá presentar boleta de garantía por los tributos omitidos, a efectos de alegar descargos
- Existen indicios de comisión de algún tipo de contravención, en cuyo caso, se seguirá el procedimiento correspondiente.

No obstante, como indicábamos, todo esto ha variado con la Resolución de 2014 pues, mencionando sólo a título de resumen, ya no existe la diferencia entre control diferido inmediato y regular. Es decir, anteriormente, mediante Control diferido regular, la actuación fiscalizadora se limitaba hasta la entrega del pase de salida de un despacho. Actualmente, el control diferido se puede hacer, inclusive, después de entregado o emitido el pase de salida.

En definitiva, se recoge la diferencia que introdujo el artículo 48 del Decreto Supremo N°27310 de 09/01/2004, cuando habla de las fases de control anterior, control durante el despacho (aforo) y control diferido. Asimismo, añade el artículo, la verificación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados durante estas fases, podrán ser objeto de fiscalización posterior.

Concretamente, la Resolución de 2014 establece expresamente que "el Control Diferido será ejercido por la Aduana Nacional a partir de levante de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero, en aplicación del artículo 48 del Decreto Supremo N° 27310".

Dicho procedimiento de control, en resumen, se sujeta a las siguientes reglas:

1. Se podrá originar en un análisis de riesgo, denuncias recibidas o fichas informativas
2. La selección de declaraciones para control diferido se efectuará independientemente del canal asignado

- durante el despacho
3. Cuando el despacho aduanero sujeto a control diferido se encuentre dentro de recinto aduanero, se bloqueará por sistema el pase de salida del despacho a fin de garantizar la revisión física y documental de la mercancía
 4. Si la mercancía se encuentra en el recinto aduanero, la misma podrá ser objeto de aforo físico aun cuando se hubiere emitido el pase de salida en el sistema
 5. El control diferido también podrá ser realizado en aquellos casos en los que la mercancía no se encontrara disponible para el aforo
 6. El plazo máximo para la realización del Control Diferido será de 30 días corridos computables a partir de la comunicación con la Orden de Control Diferido. Podrá ser ampliado por 60 días adicionales
 7. En el control diferido con verificación física de mercancía, la inspección física de la misma deberá ejecutarse en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la presentación de la documentación
 8. Si durante el proceso de control diferido (con verificación física de las mercancías), no se establecen observaciones, se debe autorizar la salida de estas en un plazo máximo de 2 días hábiles de concluida la inspección física y documental. Si se establecen observaciones, el operador deberá presentar boleta de garantía para que se pueda autorizar la salida de la mercancía del recinto aduanero.

Pues bien, reflejado lo sustancial del procedimiento, tanto en la normativa europea como en la boliviana, vamos a centrarnos en la operativa práctica del control aduanero que, según hemos apreciado, a pesar de emplear terminología distinta, se refiere a un mismo tipo de operativa. Y me va a permitir el lector que me centre en la práctica que conozco, que es la amparada por la normativa europea.

3. Algunos aspectos del control aduanero en la práctica europea

3.1. Control aduanero en despacho

La reducción progresiva de los recursos humanos y el aumento del número de las operaciones de comercio exterior, así como la necesidad de garantizar la fluidez del mismo, han originado un replanteamiento de los sistemas de control. Así, mediante el empleo de técnicas de análisis de riesgos sobre la totalidad de las declaraciones presentadas, se determina qué tipo de control debe efectuarse sobre las declaraciones presentadas.

Según los filtros que afectan al DUA (DUI) se asignarán los documentos hacia alguno²¹⁸ de los tres circuitos de despacho posibles (circuito verde, circuito naranja y circuito rojo) y comunicando al actuario las acciones a realizar.

Su funcionamiento es el siguiente:

Una vez capturado el documento será validado y cruzado contra los filtros existentes por el recinto en cuestión, encaminándolo hacia uno de los tres posibles circuitos:

- a. Circuito verde: Documentos que no precisan de ninguna revisión adicional;
- b. Circuito naranja: Documentos pendientes de revisión documental; y
- c. Circuito rojo: Documentos cuyo levante queda pendiente hasta el reconocimiento físico de la mercancía en él amparada.

El sometimiento a uno u otro circuito se determina a partir de distintos filtros a los que se añade un componente aleatorio para aquellas mercancías que en función de su naturaleza, origen, procedencia, destino o cualquier otra variable, quedarían inicialmente amparadas en un circuito verde o en un circuito naranja.

3.1.1 Clases de filtros

Se pueden diferenciar tres categorías de filtros:

- **FILTROS OBJETIVOS:** Se establecen en función de criterios objetivos como son la normativa comunitaria y nacional que exige que, para el despacho de determinadas mercancías, se soliciten autorizaciones tales como certificados de sanidad, veterinario, licencias de comercio etc. Estos filtros direccionan los documentos hacia un circuito naranja (examen de los documentos).
- **FILTROS SUBJETIVOS:** Se establecen sobre la base de información obtenida de las investigaciones efectuadas, de alertas comunitarias o de denuncias. Los filtros subjetivos hacen que los documentos sean direccionados normalmente a circuito rojo.
- **FILTROS ALEATORIOS:** Se establecen criterios de aleatoriedad, que permiten que declaraciones no afectadas por filtros objetivos o subjetivos por no contener los parámetros riesgo, se direccionan a circuitos rojos o naranjas.

²¹⁸ El circuito naranja equivale al circuito amarillo en la normativa boliviana

La estructura del sistema de análisis de riesgos que utiliza la Administración Aduanera española se basa en los siguientes criterios:

Captura de información a través de las bases de datos nacionales y en bases de datos internacionales

Análisis de la información disponible y elaboración de los criterios de selección.

Existe en el Departamento de Aduanas una Unidad de Análisis de Riesgo que es la competente para analizar y depurar las informaciones recibidas y elaborar los criterios de selección con el fin de focalizarlos en las declaraciones con más riesgo

Aplicación de los criterios seleccionados en las diferentes Aduanas.

Evaluación de los resultados obtenidos

El proceso se completa con una estructurada evaluación de la aplicación de los sistemas de los perfiles de riesgo, para asegurarse de que toda la información capturada se vuelque correctamente a las decisiones que se han de adoptar.

Esta evaluación se realiza en dos direcciones:

- Evaluación de efectividad del sistema; y
- Retroalimentación, es decir, la posibilidad de recibir información de retorno que permita la adaptación de los perfiles de riesgos adoptados a las necesidades reales de los riesgos que se tratan de combatir.

Este sistema de análisis de riesgos se realiza a nivel central en cuanto a su elaboración o diseño, y su ejecución se hace de forma descentralizada, aplicándose a las distintas fases de la gestión aduanera.

Los órganos de gestión aduanera, en definitiva, cumplen un papel determinante para el correcto funcionamiento del sistema:

- La correcta consignación de los resultados de sus actuaciones de control va a permitir focalizar las actuaciones de control en las áreas con más nivel de riesgo

- Mediante la Petición de establecimiento de filtros, se va a permitir una transmisión rápida de información sobre conductas fraudulentas detectadas en un recinto para evitar expansión a otros recintos

- Mediante la implantación de Criterios aleatorios específicos en cada recinto.

1.2 Tipos de despacho

Cada vez capturado el documento, será validado y cruzado contra los filtros existentes por el recinto en cuestión, caminándolo hacia uno de los tres posibles circuitos Verde, Rojo o Naranja. La asignación a estos circuitos implica distintos de despacho:

DESPACHO DOCUMENTAL: Las declaraciones asignadas a CIRCUITO NARANJA

DESPACHO FISICO: Las declaraciones asignadas a CIRCUITO ROJO

LEVANTE AUTOMÁTICO: La declaración ha sido asignada a CIRCUITO VERDE. En este caso, el mensaje de respuesta incluirá el número de autenticación (justificante de que la mercancía ha sido despachada), salvo en caso de pago previo al levante (se incluyen además el resto de datos necesarios para que el operador, si no desea realizar el pago por internet, imprima la correspondiente carta de pago), y la fecha de levante.

Es importante destacar que cualquier actuario de despacho puede cambiar el circuito asignado, de naranja a rojo, pero sólo el Jefe del recinto aduanero, puede cambiar de circuito rojo a naranja.

1.3. Comprobación documental de la declaración

Para efectuar la comprobación documental es necesario disponer de la declaración (DUA) en papel o bien mecanografiada, en el caso de que se haya solicitado por parte del declarante el despacho sobre documentación mecanografiada.

Como en la declaración en papel como en la aplicación informática de despacho, se consignan dos tipos de datos que son susceptibles de comprobación:

para la introducción de mercancías en la UE, y sobre las que resulta prácticamente imposible realizar controles una vez que se ha concedido el levante de la mercancía.

El problema de las empresas importadoras ficticias exige la búsqueda de una mejora del control en el momento del despacho aduanero.

3.2.1. Marco jurídico

La carga de la prueba de la adecuación del valor declarado al precio pagado o por pagar corresponde al declarante, que asume con la firma de la declaración la responsabilidad de la veracidad de los datos declarados, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 199, a título general, y 178, a título particular, respecto al valor en aduana, ambos del Reglamento CEE 2454/93, de 2 de Agosto, por el que se aprueban determinadas disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario. En particular, el artículo 178, junto a la responsabilidad por la exactitud de los datos y la autenticidad de los documentos, impone al declarante la responsabilidad de presentación de toda la información o documento adicional necesario para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas, confirmando que le corresponde la carga de la prueba de la correcta declaración del valor en aduana.

El documento básico para la prueba del valor viene representado por la factura comercial, documento cuya emisión realiza el proveedor de la mercancía, no establecido en la UE. Con ello, las posibilidades de la autoridad aduanera de contrastar la veracidad de la información facilitada por el operador son muy limitadas.

Consciente de estas limitaciones, la normativa aduanera de la Unión Europea ha introducido una medida tendente a la lucha contra el fraude en el campo de la valoración de las mercancías en el artículo 181.Bis del Reglamento CEE 2454/93. En virtud de este precepto, las autoridades aduaneras no están obligadas a determinar el valor en aduana tomando como base el método del valor de transacción si no estuvieran convencidas, por albergar dudas fundadas, de que el valor declarado represente el importe total pagado o por pagar. A estos efectos, ha previsto un procedimiento basado, en primer lugar, en la solicitud de informaciones complementarias. De persistir las dudas, se dará información al interesado sobre los motivos en los que se basan las dudas y se dará ocasión razonable para responder. Finalmente, se adoptará la decisión que proceda, informando motivadamente a la persona interesada.

De acuerdo a este procedimiento y los métodos de valoración definidos en la normativa de la UE, para rectificar el valor declarado las autoridades aduaneras deben motivar en primer lugar la existencia de dudas fundadas no justificadas adecuadamente por el operador para, a continuación, determinar, también de forma motivada, un valor de la mercancía ajustado a los métodos secundarios o del último recurso. Con este esquema, el derecho de la Unión Europea incorpora y regula tanto el sistema y procedimiento de control asociado al valor en aduana de las mercancías, como los medios de determinación de dicho valor. En tanto derecho sustantivo de la Unión Europea, es directamente aplicable en los Estados Miembros y además con primacía sobre cualquier disposición nacional, lo cual tiene como consecuencia práctica que no serán de aplicación las previsiones relativas a la comprobación de valores contenidas en la normativa nacional interna.

Sin perjuicio de ello, es evidente que la normativa aduanera faculta a las autoridades aduaneras para desplegar cualquier control tendente a garantizar la regularidad de las operaciones, y así se recoge de forma expresa en el artículo 13.1 del Código Aduanero Comunitario.

Para el desarrollo de tales controles, obviamente es necesario un proceso de análisis de riesgo de las declaraciones aduaneras en el que, como consecuencia de los parámetros definidos y sobre la base de cualquier información disponible, se determinen los controles necesarios sobre cualquiera de los elementos de la declaración. Ello implica que, ante cualquier elemento contenido en la declaración aduanera que pueda indicar, aún a título indiciario, que pueden existir irregularidades en la aplicación de la normativa aduanera, deben articularse los controles necesarios para su comprobación y actuar en consecuencia de los resultados.

3.2.2. El despacho aduanero en caso de dudas fundadas

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 248.1 del Reglamento 2454/93, cuando las autoridades aduaneras consideren que los controles que han iniciado pueden conducir a la determinación de unos derechos superiores a los que resultan del contenido de la declaración exigirán, además de la inmediata contracción de los derechos una vez concedido el levante, de acuerdo al primer párrafo del propio artículo 248.1, la constitución de garantía suficiente para cubrir la diferencia hasta los derechos que puedan finalmente ser aplicables. Este precepto no viene sino a complementar las previsiones contenidas en los artículos 71, 73 y 74 del Código Aduanero Comunitario en relación a la comprobación de la declaración y el levante de las mercancías, así como lo dispuesto en su artículo 192 con relación a la determinación del importe de la garantía.

En efecto, por una parte, el artículo 71 fija el principio general por el que los resultados de la comprobación serán la base para la aplicación de las disposiciones relativas al régimen aduanero de que se trate, las cuales se aplicaran sobre los datos declarados si no se procede a la comprobación de la declaración (apartado 2 del artículo 71). En cuanto a la concesión del levante, de acuerdo al artículo 73.1, se concederá:

- Bien cuando se hayan comprobado los datos de la declaración
- Bien cuando se haya admitido la declaración sin comprobación
- Bien cuando se haya iniciado la comprobación y la misma no haya terminado, siempre que la presencia de las mercancías no sea necesaria para dicha comprobación.

Finalmente, el artículo 74 condiciona el levante al pago o garantía de la deuda aduanera nacida (apartado 1), así como a la constitución de la garantía que puedan exigir las autoridades aduaneras en cumplimiento de las disposiciones aplicables (apartado 2). De acuerdo al artículo 192, el importe de dicha garantía será igual al importe exacto de la deuda aduanera si puede conocerse o, en caso contrario, al importe más elevado de la deuda aduanera que exista o pueda originarse.

Con este marco jurídico, ante una declaración, las autoridades aduaneras aplicarán las disposiciones que correspondan, incluida la determinación de la deuda aduanera, sobre la base de los datos declarados si los mismos no son objeto de comprobación, o bien sobre la base del resultado de la comprobación. Sin perjuicio de ello, el hecho de que se haya realizado o iniciado una comprobación, no impide el levante de las mercancías siempre que se pague o garantice la deuda aduanera derivada de los datos declarados y, además, se garantice el importe de los mayores derechos que puedan surgir como consecuencia de la comprobación.

Por tanto, en los casos en los que se inicie un control cuyo resultado no puede determinarse de forma cierta en el momento de la declaración, la normativa aduanera ha establecido la posibilidad de conceder el levante con contracción de los derechos de acuerdo a los datos declarados, pero condicionado a la aportación de una garantía que cubra el importe que puede resultar del control iniciado.

El procedimiento previsto en el artículo 181.Bis es un caso típico en el que procede la aplicación de lo dispuesto en el artículo 248.1, en la medida en que inicia un control para la justificación por parte del operador del valor declarado. De dicho control puede resultar que, en ausencia de justificación adecuada, no resulte aplicable el valor de transacción y el valor en aduana deba determinarse con arreglo a los métodos secundarios o del último recurso y, como consecuencia última, el importe de los derechos de importación puede ser superior al resultante de los datos declarados.

Por lo que se refiere al importe de los derechos a los que, en definitiva, pueden quedar sujetas las mercancías, de acuerdo al artículo 181.Bis, la consecuencia jurídica que puede derivarse del control que se ha iniciado no es otra que el valor de transacción no resultará de aplicación para determinar el valor en aduana. En virtud del artículo 30 del Código Aduanero Comunitario, el valor en aduana deberá determinarse de forma sucesiva en función del valor de transacción de mercancías idénticas, del valor de transacción de mercancías similares, del método deductivo o del valor calculado y, de no poder determinarse con arreglo a dichos métodos habrá de acudirse al método del último recurso al que se refiere el artículo 31, basado en los datos disponibles en la Comunidad y con medios razonables compatibles con los principios y disposiciones generales del acuerdo general de aranceles y comercio y del propio Código Aduanero.

Es necesario, por tanto, determinar un valor compatible con los preceptos anteriores que permita estimar el importe de derechos a los que pueden quedar sometidas las mercancías, y dar cumplimiento a la obligación impuesta a las autoridades aduaneras por el artículo 248.1 del Reglamento 2454/93 en el sentido de exigir garantía por el importe máximo de los derechos que pudieran resultar aplicables, sin perjuicio de la posible liberación posterior total o parcial de dicha garantía si, como consecuencia del control, resulta un importe inferior de los derechos.

A efectos de la determinación del importe estimado de los derechos y, como consecuencia directa, del importe de la garantía a constituir, no se dispone de información válida que permita la aplicación de los métodos secundarios de valoración a los que se refiere el artículo 30 del Código Aduanero Comunitario con todas las condiciones y requisitos que la normativa prevé para tal aplicación. Por el contrario, los datos disponibles con relación al precio medio en el conjunto de operaciones realizadas en las aduanas españolas de características análogas a las de la importación de referencia, sí ofrecen base suficiente para la determinación del valor con arreglo al método del último recurso. Así, los datos que se utilizan en dicho cálculo son ciertos y objetivos, derivados de antecedentes de importaciones en un momento temporal próximo a la operación y en idéntico régimen aduanero de mercancías clasificadas en las mismas posiciones y país de origen, con un volumen de operaciones suficiente para otorgar representatividad al resultado obtenido, y con criterios correctores