



MARA CUARTA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA; San Salvador a las ocho horas y cuarenta minutos del día veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis.

El presente Juicio de Cuentas clasificado con el Número **JC-IV-47-2015** ha sido instruido en contra de los señores: **JOSE LEONIDAS VILLALTA**, Administrador de Aduanas, con un salario mensual de (\$1,740.10); y **WILLY GUSTAVO CAÑENGUEZ CHAVEZ**, Administrador de Aduanas, con un salario mensual de (\$1,740.10), por sus actuaciones según **INFORME EXAMEN ESPECIAL A LA GESTIÓN OPERATIVA Y ADMINISTRATIVA DE LA ADUANA TERRESTRE DE LAS CHINAMAS, MUNICIPIO DE AHUACHAPÁN, DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN, POR EL PERIODO DE DIECIOCHO DE AGOSTO AL TRECE DE OCTUBRE DE DOS MIL QUINCE**, realizado por la **Dirección de Auditoria Uno**, Subdirección de Ingresos Públicos de ésta Institución; conteniendo **Un Reparó con Responsabilidad Administrativa**.

Han intervenido en esta Instancia, la Licenciada **MAGNA BERENICE DOMINGUEZ CUELLAR** quien posteriormente fue sustituida por la licenciada **MARIA DE LOS ANGELES LEMUS DE ALVARADO**, en su calidad de Agente Auxiliar del señor Fiscal General de la República; y los servidores actuantes **JOSE LEONIDAS VILLALTA** y **WILLY GUSTAVO CAÑENGUEZ CHAVEZ**.

**LEIDOS LOS AUTOS;
Y, CONSIDERANDO:**

I-) Por auto de fs. 21 vuelto al 22 frente, emitido a las once horas y cuarenta minutos del día cuatro de diciembre de dos mil quince, esta Cámara ordenó iniciar el Juicio de Cuentas en contra de los servidores actuantes antes expresados, el cual fue notificado al señor Fiscal General de la República mediante acta de fs. 23.

II-) La Licenciada **MAGNA BERENICE DOMINGUEZ CUELLAR**, en su calidad de Agente Auxiliar del señor Fiscal General de la República a fs. 24, presentó escrito mediante el cual se mostró parte, legitimando su personería con Credencial y Resolución que agregó a fs. 25 y 26, posteriormente a fs. 87 la



licenciada **MARIA DE LOS ANGELES LEMUS DE ALVARADO**, se presentó en los mismos términos pero en sustitución de la profesional citada, por lo que ésta Cámara mediante autos emitidos a las ocho horas y cinco minutos del día veinticinco de enero de dos mil dieciséis, y auto de las once horas y diez minutos del día diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, de fs. 26 vuelto a 27 frente y fs. 93 vuelto a fs. 94 frente, respectivamente, les tuvo por parte en el carácter en que comparecieron.

III-) Con base a lo establecido en el **Artículo 66 y 67** de la Ley de esta Institución se elaboró el Pliego de Reparos, el cual corre agregado de folios 27 vuelto al 29 frente, emitido a las doce horas y cinco minutos del día cuatro de febrero de dos mil dieciséis; ordenándose en el mismo emplazar a los funcionarios actuantes, para que acudieran a hacer uso de su Derecho de Defensa en el término establecido en el Artículo 68 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, y notificarle al señor Fiscal General de la República de la emisión del Pliego de Reparos, que esencialmente dice: **REPARO UNICO, HALLAZGO 1, RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, DEFICIENCIAS EN PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE MERCADO INFORMAL**. Según informe de auditoría, los auditores comprobaron que el procedimiento implementado por la Administración para controlar las mercancías que salen e ingresan al territorio aduanero para el funcionamiento del Mercado Informal, presenta las siguientes deficiencias: **a)** La salida e ingreso de mercadería, no está autorizada por la Dirección General de aduanas; **b)** El Controlador de Medios de Transporte (CMT), se limita a hacer un conteo de bultos, lo cual no garantiza que las unidades transportadas son las declaradas; **c)** Los comerciantes presentan un detalle de las mercancías que transportan, lo cual sella el CMT, sin embargo carece de veracidad, ya que en algunas revisiones, la mercancía declarada difiere de la transportada; además algunos detalles carecen de información (nombre del comerciante, número de DUI); **d)** No se revisa la mercancía que sale, por lo tanto no se puede comprobar que las mercancías que ingresan son las mismas y en cuantía; **e)** No se tiene un banco de datos de los comerciantes que participan del mercado informal, que cuente con las generales de estos y de los medios de transporte que utilizan; así como tener identificados aquellos que son contribuyentes de IVA; **f)** La salida de mercancía por el territorio aduanero no se hace bajo un régimen legal por medio de una



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



declaración en la plataforma de aduana; **g)** Las revisiones de mercancías las realiza el CMT y vigilancia privada, sin embargo se observó que algunas personas con bultos grandes no se revisa; **h)** No se tiene una política aprobada por las exenciones que aplican a las personas que compran en el mercado e ingresan al territorio nacional, por lo que el cobro de impuestos se hace a criterio del CMT y Contador Vista sobre las cantidades de prendas introducidas; **i)** No se tienen identificadas a las personas que compran en el "mercadito" con fines comerciales, en cantidades mayores y con frecuencia, a fin de exigirles el pago de impuestos; y **j)** Los Controladores de Medios de Transporte ocupan su tiempo en revisar los bultos que transportan las personas a pie y no revisan los baúles de los vehículos particulares que ingresan al país.

IV-) A fs. 30, corre agregada la Esquela de Notificación efectuada al señor Fiscal General de la República; a fs. 31 corre agregado el Emplazamiento del cuentadante **WILLY GUSTAVO CAÑENGUEZ CHAVEZ**. El servidor actuante **JOSE LEONIDAS VILLALTA**, no fue emplazado; empero contestó el Pliego de Reparos, por lo que ésta Cámara tiene certeza que referido funcionario tiene conocimiento de la existencia del presente Juicio de Cuentas, por lo que se subsanado el emplazamiento, según consta en auto de fs. 85.

V-) A fs. 32 se encuentra el escrito presentado por los servidores actuantes Ingeniero **JOSE LEONIDAS VILLALTA** y Licenciado **WILLY GUSTAVO CAÑENGUEZ CHAVEZ**, mediante el cual se mostraron parte manifestando esencialmente lo siguiente: *"...Iniciamos mencionando el objetivo establecido en el procedimiento operativo vigente y autorizado por la DGA, PRO-006 GESTION OPERATIVA EN LAS ADUANAS, en el que textualmente se lee "Este documento tiene por objeto establecer los pasos mínimos requeridos para efectuar el seguimiento de las operaciones correspondientes a las diferentes Aduanas que aún se encuentran pendientes de finalizar en el sistema informático, a las auditorías practicadas a las Aduanas, las quejas y reclamaciones además de las actividades que desarrollan las coordinaciones de Aduanas, a efectos de verificar el cumplimiento de las operaciones aduaneras por parte de los coordinadores". Conforme al procedimiento antes descrito todas las respuestas entregadas a la Corte de Cuentas relacionadas al tema del mercado informal y lo observado por la Corte de Cuentas referente a Aduana Las Chinamas, fueron del conocimiento y aval de la*

✱



División de Operaciones de la DGA, tal como se establece en los pasos descritos en referido procedimiento para efectuar las gestiones ante nuestros superiores, conforme al numeral 7.5, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE AUDITORIAS DE ENTES CONTROLADORES, en el literal B se lee "AUDITORIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA". La existencia del referido procedimiento, desvirtúa el señalamiento que no existen gestiones ante las autoridades superiores para regular el comercio informal que se desarrolla en este punto fronterizo...". Por lo que ésta Cámara mediante resolución de fs. 84 vuelto al 85 frente emitida a las doce horas y cinco minutos del día diez de junio del dos mil dieciséis, admitió el anterior escrito juntamente con los documentos anexos y tuvo por parte en el carácter en que comparecieron a los servidores actuantes antes mencionados; en el mismo auto se le concedió a la Fiscalía General de la República a fin de que se en el término de tres días hábiles emita su correspondiente opinión del presente Juicio.

VI-) A fs. 87, se agregó el escrito presentado por la Licenciada **MARIA DE LOS ANGELES LEMUS DE ALVARADO** quien en lo medular establece lo siguiente: *"...RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA REPARO UNICO. DEFICIENCIAS EN PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE MERCADO INFORMAL. Al respecto los servidores públicos haciendo uso de su derecho de defensa con la contestación del pliego de reparos ha presentado documentos; los cuales han sido revisados y analizados, concluyendo la representación fiscal que refieren algunas acciones realizadas posteriormente a la auditoría que dio origen al presente juicio, tales como: cruce de correos electrónicos, elaboración de memorandos girando instrucciones y otros documentos; de lo que se considera que tanto los argumentos expuestos y la documentación presentada confirman que el REPARO UNICO es existente al momento de la auditoría, y aun al momento de la contestación del pliego de reparos no ha sido superado, ello en razón de que los servidores no han aportado elementos probatorios pertinentes y valederos que lo desvanezcan. Por lo tanto es procedente que en sentencia se declare el pago de la Responsabilidad Administrativa correspondiente a favor del Estado de El Salvador, todo de conformidad al artículo 54, 61 y 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República...".* Por lo que esta Cámara mediante resolución de **fs. 93** vto. a 94 fte. emitida a las once horas y diez minutos del día diecisiete de agosto del dos mil dieciséis, dio por evacuada la Audiencia conferida y se ordenó traer el presente Juicio para Sentencia.



VII-) Luego de analizado el informe de auditoría, las explicaciones vertidas, documentación presentada, Papeles de Trabajo y la Opinión Fiscal; es fundamental hacerle saber a las partes procesales la importancia de la presente sentencia, en el sentido que esta Cámara garante de los derechos que les ampara a los servidores actuantes, así como también de Principios y Garantías constitucionales, se permite señalar que en la presente motivación toma en cuenta todos y cada uno de los elementos fácticos y jurídicos del proceso, considerados individual y conjuntamente, con apego a las reglas de la sana crítica, según lo prescribe el **Artículo 216** del Código Procesal Civil y Mercantil, en ese sentido, supone la obligación de todo Tribunal de Justicia, de exponer las razones y argumentos que conducen al fallo, sobre los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que lo sustentan, tal y como lo prescribe el **Artículo 69** de la Ley de la Corte de Cuentas de la República con relación al **Artículo 217** del Código Procesal Civil y Mercantil, con ello se fundamenta la convicción respecto a los medios probatorios que desfilaron durante el juicio, y que en atención judicial se hace posible el contacto directo con ellos y su valoración, por tanto, esta Cámara basada en los criterios antes expuestos emite las siguientes consideraciones: **REPARO UNICO, HALLAZGO 1, RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, DEFICIENCIAS EN PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE MERCADO INFORMAL.** Según informe de auditoría, los auditores comprobaron que el procedimiento implementado por la Administración para controlar las mercancías que salen e ingresan al territorio aduanero para el funcionamiento del Mercado Informal, presenta las siguientes deficiencias: **a)** La salida e ingreso de mercadería, no está autorizada por la Dirección General de aduanas; **b)** El Controlador de Medios de Transporte (CMT), se limita a hacer un conteo de bultos, lo cual no garantiza que las unidades transportadas son las declaradas; **c)** Los comerciantes presentan un detalle de las mercancías que transportan, lo cual sella el CMT, sin embargo carece de veracidad, ya que en algunas revisiones, la mercancía declarada difiere de la transportada; además algunos detalles carecen de información (nombre del comerciante, número de DUI); **d)** No se revisa la mercancía que sale, por lo tanto no su puede comprobar que las mercancías que ingresan son las mismas y en cuantía; **e)** No se tiene un banco de datos de los comerciantes que participan del mercado informal, que cuente con las generales de estos y de los medios de transporte que utilizan; así como tener identificados aquellos que son contribuyentes de IVA; **f)** La salida de

X



mercancía por el territorio aduanero no se hace bajo un régimen legal por medio de una declaración en la plataforma de aduana; **g)** Las revisiones de mercancías las realiza el CMT y vigilancia privada, sin embargo se observó que algunas personas con bultos grandes no se revisa; **h)** No se tiene una política aprobada por las exenciones que aplican a las personas que compran en el mercado e ingresan al territorio nacional, por lo que el cobro de impuestos se hace a criterio del CMT y Contador Vista sobre las cantidades de prendas introducidas; **i)** No se tienen identificadas a las personas que compran en el “mercadito” con fines comerciales, en cantidades mayores y con frecuencia, a fin de exigirles el pago de impuestos; y **j)** Los Controladores de Medios de Transporte ocupan su tiempo en revisar los bultos que transportan las personas a pie y no revisan los baúles de los vehículos particulares que ingresan al país. Sobre tal particular los servidores actuantes **Jose Leonidas Villalta y Willy Gustavo Cañenguez Chavez**, en su estrategia de defensa hacen referencia al texto contemplado en un procedimiento operativo autorizado por la Dirección General de Aduanas, en el cual para los reparados las respuestas entregadas en la auditoría relacionada al mercado informal, fueron del conocimiento y aprobación de la División de Operaciones de la citada dirección, dando cumplimiento al numeral 7.5 literal b “*Control y seguimiento de auditorías de entres controladores*”, en el sentido de informar a las autoridades superiores, por lo que argumentan que de tal manera se desvirtúa el señalamiento efectuado por auditoría. Por su parte el **Ministerio Público Fiscal**, en su opinión de mérito hace mención a los argumentos y prueba de descargo presentado por los reparados, concluyendo que los argumentos y documentación presentada confirman la existencia del reparo y que al momento de la contestación del pliego de reparos la observación aún no ha sido superado, por lo que la representación fiscal solicita que la responsabilidad se mantenga. Sobre lo anterior los suscritos hacemos las consideraciones siguientes: los servidores actuantes se han limitado a expresar que de acuerdo a sus procedimientos solamente debían de informar de la existencia de las observaciones relacionadas al mercado informal, a la Coordinación de Aduanas, División de Operaciones de la Dirección General de Aduanas, como autoridad superior de esta, pretendiendo que esta manera excluirse de la responsabilidad señalada por el equipo de auditores, presentando como prueba de descargo la documentación agregada de fs. 34 al 84 consistente memorándums, correos institucionales enviados entre el ocho de octubre del año próximo pasado al quince



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



de febrero del año en curso, relacionados con el tema del informe de auditoría que hoy nos ocupa; y copia de un documento denominado Gestión Operativa en las Aduanas aprobado el cinco de julio de dos mil quince. Establecido lo anterior, para dar un fallo apegado a derecho es necesario señalar que el mercado informal realizado en días específicos en la Aduana Las Chinamas, debe estar regulado bajo una figura legal y previamente establecida; también es preciso establecer que las Normas de Auditoria Gubernamental, herramienta utilizada por el auditor, para llevar a cabo la ejecución de la auditoria, señala en la Sección 3, Norma 3.1.3 que "Criterio" es el deber ser y que está contenido en alguna ley y/o reglamento, y es el elemento que permite identificar que la condición se encuentra en oposición al criterio; bajo ese contexto dicho elemento es importante, pues determina que la condición como el criterio guardan una sustancial conexión, ya que al complementarse la condición y criterio, permite identificar al infractor de la norma; en ese orden de ideas en el caso particular, de la lectura de las observaciones descritas por el auditor como condición del reparo, advertimos que ciertas funciones le corresponden al servidor que ejerció el cargo de Controlador de Medios de Transporte quien no fue señalado por el equipo de auditores, tal es el caso de la observación del literal b) que puntualiza: *"El Controlador de Medios de Transporte (CMT), se limita a hacer un conteo de bultos, lo cual no garantiza que las unidades transportadas son las declaradas."*, también la detallada en el literal d) que explica: *"No se revisa la mercancía que sale, por lo tanto no se puede comprobar que las mercancías que ingresan son las mismas y en cuantía"*; como la contenida en el literal g) que establece: *"Las revisiones de mercancías las realiza el CMR y vigilancia privada, sin embargo se observó que algunas personas con bultos grandes no se revisa"*; y la observada en el literal j) que dice: *"Los Controladores de Medios de Transporte ocupan su tiempo en revisar los bultos que transportan las personas a pie y no revisan los baúles de los vehículos particulares que ingresan al país"*, es decir que dichas deficiencias no pueden ser atribuidas a los Administradores de Aduana; en cuanto al resto de observaciones, el criterio utilizado por el equipo de auditores como inobservado es el artículo 91 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y artículo 5 literal f) del Reglamento del citado Código, para la primera disposición citada esta expresa lo siguiente: *"..Clasificación de los Regímenes Aduaneros establece: "Las mercancías pueden destinarse a los siguientes regímenes aduaneros: a) Definitivos: Importación y Exportación definitiva y sus modalidades; b) Temporales o Suspensivos: Tránsito Aduanero; importación Temporal con reexportación en el mismo estado; Admisión temporal*

X



para perfeccionamiento activo; Depósito de Aduana o Depósito Aduanero; Exportación temporal con reimportación en el mismo estado; y Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; y c) Liberatorios: Zonas Francas; Reimportación y Reexportación. Sin perjuicio de los regímenes antes citados, podrán establecerse otros regímenes aduaneros que cada país estime conveniente para su desarrollo económico...”;

y en lo referente al Art. 5 literal f) del Reglamento del citado Código determina: *“Funciones y Atribuciones Generales: “Al Servicio Aduanero le corresponde entre otras, las funciones y atribuciones siguientes: ... f) Cumplir y hacer cumplir las normas contenidas en el Código, este Reglamento y demás disposiciones aduaneras...”*, al efectuar un análisis a las disposiciones antes citadas, los suscritos advertimos dos situaciones: la primera que respecto a las observaciones contenidas en los literales b), d), g) y j) corresponden al servidor que ejerció las funciones de Controlador de Medios de Transporte y no a los servidores relacionados; y la segunda sobre el resto de observaciones, que las disposiciones legales con la que se fundamentó el hallazgo no establecen obligaciones explícitas y claras para los servidores que se desempeñaron como Administradores de Aduanas, por lo que los suscritos Jueces como aplicadores de la Ley, estamos obligados a respetar el debido proceso y principalmente aquellos principios fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos el principio de tipicidad que representa una derivación del principio de la exigencia de seguridad jurídica que constituye un límite fundamental para la potestad sancionatoria del Estado, como una consecuencia del principio de legalidad, el cual se encuentra inmerso en la exigencia de tipicidad del hecho, consistente en que la imposición de toda sanción debe precederle una normativa en la que se describa de manera clara, exacta e inequívoca la conducta objeto de prohibición con todos sus elementos; lo cual en el caso particular no se cumple, y no existe oposición entre la condición con el criterio utilizado por el equipo de auditores para fundamentar el hallazgo, por lo que es procedente absolver a los servidores relacionados de conformidad al Art. 69 inciso primero de la Ley de la Corte de Cuentas de la República que establece: *“Si por las explicaciones dadas, pruebas de descargo presentadas, o por los resultados de las diligencias practicadas, se considerare que ha sido suficientemente desvirtuados los reparos. La Cámara declarará desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al reparado, aprobando la gestión de este”*.



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



POR TANTO: De acuerdo a los considerandos anteriores y de conformidad con los artículos 195 No. 3 de la Constitución de la República; 3, 15, 16, 54, 69, 107 y 115 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República; 215, 216, 217 y 218 del Código Procesal Civil y Mercantil y demás disposiciones legales citadas en cada uno de los Reparos, a nombre de la República de El Salvador, esta Cámara falla: I) Declárese Desvanecida la Responsabilidad Administrativa en el **REPARO UNICO** bajo el título “**DEFICIENCIAS EN PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE MERCADO INFORMAL**”, **ABSUÉLVASE** del mismo a los reparados **JOSE LEONIDAS VILLALTA** y **WILLY GUSTAVO CAÑENGUEZ CHAVEZ**. II) Apruébese la gestión de los servidores actuantes antes mencionados, por sus actuaciones según Informe Examen Especial a la gestión operativa y administrativa de la Aduana Terrestre de Las Chinamas, Municipio de Ahuachapán, departamento de Ahuachapán, por el periodo de dieciocho de agosto al trece de octubre de dos mil quince, a quienes se les declara libre y solvente de toda responsabilidad, en lo relativo a los cargos desempeñados en el periodo antes relacionado.

NOTIFIQUESE



Ante mí,

Secretario de Actuaciones



JC-IV-47-2015
LECT
Ref. 0019-DE-UJC-18-2016
Licda. Maria de los Angeles Lemus de Alvarado



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



MARA CUARTA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA: San Salvador, a las trece horas y treinta minutos del día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete.

Transcurrido el término establecido de conformidad con el Art. 70 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, sin que se haya interpuesto Recurso alguno sobre la Sentencia Definitiva pronunciada por esta Cámara, a las ocho horas y cuarenta minutos del día veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, agregada de folios 100 vuelto a folios 105 frente del presente Juicio, declárese ejecutoriada dicha sentencia y librese la ejecutoria correspondiente.

NOTIFIQUESE.



Ante Mí,

Secretario de Actuaciones



JC-IV-47-2015
LECT
Ref. 0019-DE-UJC-18-2016
Licda. María de los Ángeles Lemus de Alvarado



**DIRECCION DE AUDITORIA UNO
SUBDIRECCION DE INGRESO PUBLICOS**

**INFORME EXAMEN ESPECIAL A LA GESTIÓN
OPERATIVA Y ADMINISTRATIVA DE LA ADUANA
TERRESTRE DE LAS CHINAMAS, MUNICIPIO DE
AHUACHAPÁN, DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN,
POR EL PERIODO DE 18 DE AGOSTO AL 13 DE
OCTUBRE DE 2015.**

SAN SALVADOR, 26 DE NOVIEMBRE DE 2015

INDICE

Contenido

I. PARRAFO INTRODUCTORIO.	
II. OBJETIVOS DEL EXAMEN.	1
a. Objetivo General	1
b. Objetivo Específico	1
III. ALCANCE DE LA AUDITORIA DE EXAMEN	2
IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS	2
V. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE EXAMEN	2
VI. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES	11
VII. PARRAFO ACLARATORIO	11





Licenciado
Carlos Alfredo Cativo Sandoval
Director General de Aduanas
Ministerio de Hacienda
Presente.

I. PARRAFO INTRODUCTORIO.

Hemos realizado Examen Especial a la Gestión Operativa y Administrativa a la Aduana Terrestre de Las Chinamas, Cantón Puente El Jobo, Municipio de Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, por el período de 18 de agosto al 13 de octubre de 2015, de conformidad al Artículo 195 atribución 1ª, de la Constitución de la República, y los Artículos 5 numeral 1, 3, 4, 16 y 31, de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, según Orden de Trabajo No. 64/2015 de fecha 17 de agosto de 2015.

II. OBJETIVOS DEL EXAMEN

a. Objetivo General.

Emitir un informe de Examen Especial a la Gestión Operativa y Administrativa de la Aduana Terrestre de Las Chinamas, Cantón Puente El Jobo, Municipio de Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, examinando la aplicación de tributos en las liquidaciones de las importaciones y exportaciones, realizar verificaciones físicas de las declaraciones de mercancías con selectividad roja, control de los tránsitos aduaneros inicio y finalización, control y custodia de la mercancía que cae en abandono y decomisadas, las cuales se amparan a una Declaración de Mercancía, bajo el régimen que corresponde.

b. Objetivos Específicos.

- Examinar los procesos realizados, el registro, control y liquidación de las importaciones y exportaciones determinando la correcta aplicación de los derechos arancelarios e impuestos respectivos.
- Verificar la documentación que respalda las declaraciones de mercancías.
- Verificar el registro de las operaciones en el sistema aduanero automatizado.
- Evaluar el control del ingreso y venta de marchamos.
- Verificar el inicio y destino de los tránsitos aduaneros vencidos y no finalizados.
- Verificar el control de las mercancías en abandono y decomisadas.
- Realizar inspección física a las declaraciones de mercancías que muestren selectividad roja a fin de comprobar la veracidad en los datos declarados.

III. ALCANCE DE LA AUDITORIA DE EXAMEN.

El alcance del examen está relacionado con el Examen Especial a la Gestión Operativa y Administrativa de la Aduana Terrestre de Las Chinamas, Municipio de Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, por el período de 18 de agosto al 13 de octubre del 2015, aplicando pruebas para determinar la correcta aplicación de los derechos arancelarios e impuestos respectivos a las Declaraciones de Mercancías de importaciones y exportaciones, control de los tránsitos aduaneros vencidos y finalizados, control de mercancías en abandono y decomisadas; y verificación física de las declaraciones de mercancías con selectividad rojo.



El Examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS.

Los procedimientos de auditoría aplicados durante el desarrollo del examen especial son los siguientes:

- a) Verificamos el registro, liquidación y control de las importaciones.
- b) Confirmamos el registro de las operaciones en el sistema aduanero automatizado.
- c) Verificamos el registro y control de las mercancías en abandono y decomisadas.
- d) Verificamos el control de las existencias custodia y venta de marchamos.
- e) Verificamos que las declaraciones de mercancías, cuenten con la documentación de soporte.
- f) Verificamos la correcta aplicación de los Derechos Arancelarios de Importación.
- g) Verificamos el control en el sistema SISTRANS, de los tránsitos aduaneros finalizados.
- h) Realizamos verificación física de las declaraciones de mercancías con selectividad rojo.

V. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE EXAMEN

De conformidad a los procedimientos de auditoría aplicados durante la realización del examen, se identificaron aspectos que ameriten ser comunicados a la Administración.

1. DEFICIENCIAS EN PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE MERCADO INFORMAL

Comprobamos que el procedimiento implementado por la administración para controlar las mercancías que salen e ingresan al territorio aduanero para el funcionamiento del Mercado Informal, presenta las siguientes deficiencias:



- a. La salida e ingreso de mercancía, no está autorizado por la Dirección General Aduanas.
- b. El Controlador de Medios de Transporte (CMT), se limita a hacer un conteo bultos, lo cual no garantiza que las unidades transportadas son las declaradas.
- c. Los comerciantes presentan un detalle de las mercancías que transportan, el cual sella el CMT, sin embargo carece de veracidad, ya que en algunas revisiones, la mercancía declarada difiere de la transportada; además algunos detalles carecen de información (nombre del comerciante, número de DUI).
- d. No se revisa la mercancía que sale, por lo tanto no se puede comprobar que las mercancías que ingresan son las mismas y en cuantía.
- e. No se tiene un banco de datos de los comerciantes que participan del mercado informal, que cuente con las generales de estos y de los medios de transporte que utilizan; así como tener identificados aquellos que son Contribuyentes de IVA.
- f. La salida de mercancía por el territorio aduanero no se hace bajo un régimen legal por medio de una declaración en la plataforma de aduana.
- g. Las revisiones de mercancías las realiza el CMT y vigilancia privada, sin embargo se observó que algunas personas con bultos grandes no se revisa.
- h. No se tiene una política aprobada sobre las exenciones que aplican a las personas que compran en el mercado e ingresan al territorio nacional, por lo que el cobro de impuestos se hace a criterio del CMT y Contadores Vista sobre las cantidades de prendas introducidas.
- i. No se tienen identificadas a las personas que compran en el "mercadito" con fines comerciales, en cantidades mayores y con frecuencia, a fin de exigirles el pago de impuestos.
- j. Los Controladores de Medios de Transporte ocupan su tiempo en revisar los bultos que transportan las personas a pie y no revisan los baúles de los vehículos particulares que ingresan al país.

El Art. 91 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, Clasificación de los Regímenes Aduaneros establece: "Las mercancías pueden destinarse a los siguientes regímenes aduaneros:

- a) Definitivos: Importación y exportación definitiva y sus modalidades;
- b) Temporales o Suspensivos: Tránsito aduanero; Importación Temporal con reexportación en el mismo estado; Admisión temporal para perfeccionamiento activo; Deposito de Aduanas o Deposito Aduanero; Exportación temporal con reimportación en el mismo estado; y Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; y,
- c) Liberatorios: Zonas Francas; Reimportación y Reexportación.

Sin perjuicio de los regímenes antes citados, podrán establecerse otros regímenes aduaneros que cada país estime convenientes para su desarrollo económico."

El Art. 5 literal f) del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) Funciones y Atribuciones Generales establece: "Al Servicio Aduanero le corresponden, entre otras, las funciones y atribuciones siguientes: ... f) Cumplir y hacer cumplir las normas contenidas en el Código, este Reglamento y demás disposiciones aduaneras;..."

La deficiencia se debe a que los administradores, no han hecho gestiones con las autoridades superiores para regular el comercio informal que por años ha operado en la zona aduanera.

La falta de controles de las mercancías que salen e ingresan por la aduana, podrían ocasionar el ingreso de mercancías que podrían pagar impuestos.



COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

En nota de fecha 19 de octubre de 2015, los administradores de aduana, manifiestan: "En el sentido de evacuar el hallazgo señalado, es importante primeramente acotar la naturaleza jurídica que corresponde a las operaciones de comercio exterior que se desarrollan en las fronteras, y para el presente caso en específico, en la Aduana Terrestre de Las Chinamas; por lo que en un primer momento, se procede a realizar las siguientes consideraciones:

Que el Art. 7 del Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana, establece La Zona de Libre Comercio Centroamericana, entendiéndose por este concepto que "...los Estados Parte (de la Región C.A.) convienen en perfeccionar la Zona de Libre Comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, para cuyo fin se eliminarán gradualmente todas las barreras arancelarias y no arancelarias al Comercio Intrarregional, eliminando toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente, mediante la cual una de las partes impida o dificulte unilateralmente el libre comercio. Las mercancías originarias de los Estados Parte, gozarán de tratamiento nacional en el territorio de todos ellos.los Estados Parte se comprometen, en materia de normas técnicas, a conservar la aplicación del trato nacional a las ya existentes y convienen en establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general, que propicie el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor, sin que ello implique obstáculos al comercio intrarregional.

En ese orden de ideas, el Art. 111 del Código Aduanero Centroamericano, considera como Tráfico Fronterizo, las importaciones y exportaciones que efectúen sin fines comerciales, los pobladores de las zonas limítrofes de los Estados Parte. Las mercancías objeto de dicho tráfico se podrán eximir total o parcialmente del pago de los tributos que las graven, conforme a los Acuerdos Bilaterales o Multilaterales.

La base legal precitada, legitima las operaciones de comercio exterior que efectúan en la Aduana Terrestre de Las Chinamas, ya que las operaciones que en esta se realizan, son propias del Comercio Intrarregional, entre los Estados Partes para el caso entre Guatemala y El Salvador, ya que dichas transacciones consideradas por la normativa aduanera como una Modalidad Especial de Importación y Exportación. En ese sentido, como Servicio Aduanero se tiene la obligación de respetar dichas operaciones, sin perder el control aduanero sobre las mismas.



Que los días miércoles de cada semana, comerciantes procedentes de El Salvador, cruzan la Frontera para vender mercancías en Guatemala, las cuales han sido previamente nacionalizadas (pagados sus impuestos en nuestro país), sin llegar a formalizar ninguna operación ante el Servicio Aduanero del vecino país, por cuanto estas operaciones se realizan entre los puntos de control aduanero de ambos Estados; las operaciones mencionadas no involucran el movimiento transfronterizo de grandes cantidades de prendas de vestir por comerciante, ya que se transportan en vehículos livianos o pick ups, siendo operaciones que atendiendo a su volumen y periodicidad han sido permitidas, teniendo como premisa la base legal citada en los párrafos anteriores, por las autoridades de Guatemala y El Salvador, adoptando para tal efecto los mecanismos de control que permitan validar la cantidad y naturaleza de las mercancías implicadas.

Las particularidades de este tipo de operaciones y el carácter de comerciantes informales de los involucrados, hace prácticamente inviable el sometimiento de las mercancías a un régimen aduanero determinado, tal como lo establece la normativa aduanera para el resto de las empresas que efectúan sus trámites a través de agentes aduanales, ya que como se ha dicho, la salida de los bienes del territorio nacional no conlleva una formalización y aceptación del trámite por el Servicio Aduanero de Guatemala, en tanto el comercio informal se desarrolla entre los puntos de control de ambos países; sumando a lo anterior, el bajo volumen de mercancías sometidas a este tipo de operaciones y a que sobre las mismas ya se ha realizado previamente su nacionalización. Lo anterior confirma el carácter de Comercio Intrarregional, que se ha venido explicando en el desarrollo del presente alegato, en el cual encaja la operatividad de la Administración de Aduanas de Las Chinamas.

Ahora bien es importante aclarar que durante las revisiones aleatorias a dichos comerciantes en presencia de auditores de Corte de Cuentas no se detectaron mercancías originarias de Guatemala, sujetas al pago de impuestos respectivos.

Es importante destacar que se mantiene un control permanente sobre la circulación peatonal el día del mercadito, ya que cuando las personas que cruzan al otro lado del puente, compran mercancías que atendiendo a su condición y clase se presume que conlleva un fin comercial se efectúa el cobro correspondiente a través de una Declaración de Mercancías Simplificada, tal como se establece en: el PRO-090

"OPERACIONES ADUANERAS EN LAS ADUANAS TERRESTRES DE FRONTERA", específicamente en el numeral 7.4 IMPORTACIONES DE MERCANCIAS SIMPLIFICADAS y en la disposición administrativa "DACG-012-2007 Declaración de Mercancías Simplificada y comercio fronterizo"; proceso que es ejecutado por Controladores de Medios de Transporte y Contadores Vistas; de lo contrario si producto del análisis del Contador Vista se determina que mercancías son para uso o consumo personal de acuerdo a su naturaleza, cantidad y clase; o la cantidad a pagar resultado del análisis, es menor al valor de recursos institucionales utilizados para efectuar el cobro; se procede al despacho.



- Aunado a lo anterior se cuenta con el apoyo de la División de Control Migratorio y Fiscal de la PNC, ya que es un auxiliar y apoyo de aduana, atendiendo a lo establecido en los artículos 13 y 14 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), por lo que en caso de detectar situaciones que violenten el interés fiscal, mediante los controles vehiculares en carretera, debe coordinar actividades con el servicio aduanero a fin de que las disposiciones legales y administrativas se apliquen de forma correcta; con el fin de reforzar el control dentro el recinto se ha solicitado a los encargados de la subdelegación de la PNC, que aumente el número de agentes el día en que se desarrolla la actividad comercial conocida como el MERCADITO.
- Así mismo se ha llevado a cabo reunión con los CMT a efecto de dar estricto cumplimiento al procedimiento 090 "OPERACIONES ADUANERAS EN LAS ADUANAS TERRESTRES DE FRONTERA", especialmente en el apartado B.3 Control salida de medios de transporte, el cual indica que el CMT revisa aleatoriamente los vehículos, según las condiciones y recursos de cada aduana...

En nota de fecha 12 de Noviembre de 2015 los administradores de aduana, manifiestan: "....."

- a. El procedimiento implementado para controlar la salida e ingreso de mercancía por los comerciantes al mercado informal no está autorizado por la Dirección General de Aduanas.

R/ El control se realiza al momento del ingreso por medio de bultos, se le notificara que deben amparar las mercancías en una lista de empaque por bultos, los cuales serán sujetos de verificación en cualquier momento, además de comprobar el pago de los impuestos por medio de facturas como lo han estado haciendo.

Se someterá al análisis de la División de Operaciones la viabilidad de incorporar el procedimiento de control de salida e ingreso de comerciantes al mercado informal; el cual fue validado positivamente en el informe presentado a la Corte de Cuentas, durante la auditoria del 07 de noviembre de 2014 al 28 de enero de 2015.

- b. A la salida de los comerciantes, el Controlador de Medios de Transporte (CMT) se limita a hacer un conteo de BULTOS, lo cual no garantiza que las unidades transportadas son las declaradas.



R/ Se les solicitara que por medio de lista de empaque describan las mercancías que ya no retornan objeto del comercio informal hacia Guatemala. Además de hacerle del conocimiento que se les verificara aleatoriamente lo manifestado en dicha lista y las facturas presentadas al momento del ingreso.

- c. Los comerciantes (ver detalle en lista, anexo1) presentan un detalle de las mercancías que transportan, el cual sella el CMT, sin embargo carece de veracidad, ya que en algunas revisiones, comprobamos que la mercancía declarada difiere de la transportada; además algunos detalles carecen de información (nombre del comerciante, número de DUI).

R/ Con la lista de empaque y las facturas, además de la identificación por medio del NIT, se verificara los bultos y las cuantías aleatoriamente. (Se expuso anteriormente que son comerciantes informales en este caso se continuará verificando los detalles). Al observar la lista se puede identificar que dos comerciantes tienen tarjeta de identificación tributaria lo cual indica el carácter informal de los participantes en dicho mercado.

- d. Es difícil identificar las mercancías en las facturas que portan los comerciantes, lo cual confirmamos el acompañamiento que hicimos a los contadores vistas el día 02/09/2015.

R/ Se notificara a los comerciantes informales que las mercancías que no coincidan con los bultos y lista de empaque no podrán ingresar. (Se ha explicado en el informe preliminar que son comerciantes informales, es decir que no son empresas legalmente establecidas)

- e. No es posible identificar la mercancía que sale, por lo tanto la revisión para comprobar que las mercancías que regresan son las mismas en igual o menor cantidad que las que salieron es incierto

R/ Se expuso en el literal b como se procederá. (Se expuso que por el tipo de mercancías y el sector que con comerciantes informales es inviable el control en detalle, más sin embargo nosotros como autoridad aduanera mantenemos los controles citados en el primer informe)

- f. Las revisiones que efectúan los Contadores Vistas, son ordenadas por la Administración, lo cual no es frecuente, ya que en nuestro acompañamiento, los comerciantes manifestaron que esa era la segunda vez que les revisaban, siendo la primera la que solicitaron los auditores de la Corte de Cuentas en la auditoría anterior.

R/ Conforme a la Infraestructura y el recurso en aduanas de Frontera, el Contador Vista asignado para el comercio informal, se encarga de registrar, revisar y liquidar en el sistema informático la IMS4; firma y sella en el espacio que corresponde al contador vista; tal como lo estipula el apartado 7.4 IMPORTACION DE MERCANCIAS CON IMS 4.

Retomando lo respondido en el literal a) el procedimiento que se enviara para el análisis de la división de operaciones se incluirá un porcentaje de revisión aleatoria y se aclara que dichas revisiones se efectúan permanentemente cada miércoles. Dada la cantidad de comerciantes (ver anexo 1), y conforme al recurso humano disponible en promedio se revisa de una a dos veces en todo el año la misma persona.



g. No se tiene un banco de datos de los comerciantes que participan del mercado informal, que cuente con las generales de estos y de los medios de transporte que utilizan; así como tener identificados aquellos que son Contribuyentes de IVA.

R/ Se tiene en detalle una lista de los comerciantes que participan en el comercio informal, que cuente con datos que permitan un control a posterior, para verificar su registro y control de operaciones.

h. El paso de estos comerciantes genera una carga de trabajo adicional a los funcionarios y esta no queda reflejada en sus informes

R/ Si existe un formulario para CONTROL DE ENTRADAS Y SALIDAS DE MEDIOS DE TRANSPORTE (DOP-GO-124), establecido en el PRO 90 Operaciones Aduaneras en Aduanas Terrestres de Frontera, del cual se giraran las instrucciones precisas a los Controladores de Medios de Transporte, para que se lleve el registro de los medios que utilizan los comerciantes para transportar la mercancía los días de mercado.

i. La salida de mercancía por el territorio aduanero no se hace bajo un régimen legal por medio de una declaración en la plataforma de aduana.

R/ Como se expuso en la respuesta preliminar considerando que las mercancías son nacionalizadas y no traspasan el control del Recinto de la Aduana de Guatemala para su validación, requisito indispensable para cumplir el régimen de exportación temporal, las mercancías no pueden ser sometidas a un régimen, ya que de lo contrario se estarían simulando operaciones de comercio exterior (Exportaciones "Ficticias") en tanto que dichas operaciones no quedarían registradas por el servicio aduanero de Guatemala, es decir no quedarían registradas como operaciones de comercio internacional, generando problemas a nivel informático al servicio aduanero de Guatemala debido al convenio que existe entre El Salvador y Guatemala, de intercambio electrónico de información, es decir

que cuando se genera una declaración de exportación en el servidor de aduana El Salvador de manera simultánea se genera una importación en el servidor de superintendencia del sistema tributario de Guatemala(SAT) y de igual funciona cuando las mercancía procede de Guatemala.



Y como se expuso anteriormente, las mercancías han sido nacionalizadas y traspasan los recintos aduaneros en el día de mercado, además el proceso aduanero antes citado aparte de no ser aplicable por lo expuesto en el primer informe y en el presente alegato, no resultaría practico ya que tardaría muchas horas, ya que por el régimen utilizado, el resultado de la selectividad seria revisión física tanto en la declaración de exportación temporal como en la reimportación, lo cual de todas formas anularía el establecimiento de las ventas en dicho lugar (margen corto de tiempo, es decir solamente en el transcurso de la mañana de los días miércoles se ubican los vendedores en la calle) entorpeciendo la actividad comercial y social que lleva muchos años. Lo cual está establecido en las siguientes consideraciones expuestas con anterioridad:

El Art. 7 del Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana, establece La Zona de Libre Comercio Centroamericana, entendiendo por este concepto que ..."los Estados Parte (de la Región C.A.) convienen en perfeccionar la Zona de Libre Comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, para cuyo fin se eliminarán gradualmente todas las barreras arancelarias y no arancelarias al Comercio Intrarregional, eliminando toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente, mediante la cual una de las partes impida o dificulte unilateralmente el libre comercio. Las mercancías originarias de los Estados Parte, gozarán de tratamiento nacional en el territorio de todos ellos.los Estados Parte se comprometen, en materia de normas técnicas, a conservar la aplicación del trato nacional a las ya existentes y convienen en establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general, que propicie el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor, sin que ello implique obstáculos al comercio intrarregional.

j. Las revisiones de mercancías a personas a pie se hace por los CMT y vigilancia privada, sin embargo se observó que algunas personas con bultos grandes no se revisaron.

R/ Esto está regulado en los procedimientos, puesto que el CMT es el último filtro encargado de verificar si el usuario cumplió o no con los requisitos de pago de impuestos, aunado a esto existen puestos de control de la PNC, que se encargan de verificar el cumplimiento. (La PNC realiza controles posteriores en carretera para determinar si se reportaron en aduana cuando corresponde, además se anexa (ver nota en anexo1) requerimiento de apoyo a dicha institución a efectos que incremente el número de agentes policiales en el sector del puente para que orienten a las personas a la caseta de contadores vistas a efecto que se declare lo adquirido en el mencionado mercado).

Producto del apoyo solicitado a la PNC en fecha 16 de octubre se han asignado dos elementos policiales más al paso peatonal en el puente a efecto de evitar que personas con bultos grandes vulneren el control aduanero.

- k. No se tiene una política aprobada sobre las exenciones que aplican a personas que compran en el mercado e ingresan al territorio nacional, por el cobro de impuestos se hace a criterio del CMT y Contadores Vista sobre cantidades de prendas introducidas



- R/ La ley ya establece cuando se debe o no pagar los impuestos, dependiendo si es con fines comerciales o bienes de consumo personal, lo importante es identificar los objetivos de la compra, atendiendo a su naturaleza, cantidad. Para esto se aplica las disposiciones establecidas en la ley de Equipaje de Viajeros Procedentes del Exterior y regulado en la DACG-012-2007 Declaración de Mercancías Simplificada y comercio fronterizo, y lo establecido en el Art. 111 del Código Aduanero Centroamericano, el cual considera como Tráfico Fronterizo, las importaciones y exportaciones que efectúen sin fines comerciales, los pobladores de las zonas limítrofes de los Estados Parte. Las mercancías objeto de dicho tráfico se podrán eximir total o parcialmente del pago de los tributos que las graven, conforme a los Acuerdos Bilaterales o Multilaterales.

- l. No se tienen identificadas a las personas que compran en el "mercadito" con fines comerciales, es decir, que compran en cantidades mayores y con frecuencia, a fin de exigirles el pago de impuestos

R/ Del sistema COGNOS se puede extraer información de las personas que compran con fines comerciales, a las cuales el contador vista les ha hecho el cobro de los impuestos de oficio, al haberse detectado que las mercancías eran sujetas al pago de impuestos debido a que eran para uso comercial. Se adjunta detalle en anexo 1.

- m. Los Controladores de Medios de Transporte ocupan su tiempo en revisar los bultos que transportan las personas a pie y no revisan los baúles de los vehículos particulares que ingresan

R/ En el informe preliminar se anexo acta de reunión con los Controladores de Medios de Transporte CMT, a efecto de dar estricto cumplimiento al procedimiento 090 "OPERACIONES ADUANERAS EN LAS ADUANAS TERRESTRES DE FRONTERA", especialmente en el apartado B.3 Control salida de medios de transporte, el cual indica que el CMT revisa aleatoriamente los vehículos, según las condiciones y recursos de cada aduana.... Además conforme a la respuesta se cuenta con la ayuda de la PNC tal como se observa en la respuesta del literal J)

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Al analizar los comentarios y documentos presentados por la administración, concluimos que la condición señalada está relacionada con la falta de control de las mercancías, lo cual no pretende restringir o poner barreras al comercio intrarregional, pero si eliminar la informalidad de dicho comercio y las debilidades del procedimiento realizado.

Con relación al tráfico fronterizo, normado por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, es necesario mencionar que las mercancías que salen del país son sometidas a procesos de comercialización por lo que no es aplicable dicha normativa. Además las mercancías importadas por los consumidores que van de El Salvador (zonas limítrofes) a comprar al mercado, no existe la normativa específica que sustente o determine la exención total o parcial del pago de tributos.

VI. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES

En examen especial realizado por la Corte de Cuentas de la Republica a la Aduana Terrestre de las Chinamas, por el periodo de 18 de agosto al 13 de octubre de 2015 no hay recomendaciones que dar seguimiento.

Además el informe de auditoria interna del Ministerio de Hacienda hay recomendaciones que ya fueron superadas.

VII. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente informe se refiere Examen Especial a la Gestión Operativa y Administrativa de la Aduana Terrestre Las Chinamas, Municipio de Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, por el periodo del 18 de octubre al 13 de octubre de 2015.

San Salvador, 26 de noviembre de 2015

DIOS UNIÓN LIBERTAD

**Subdirector de Ingresos Públicos
Dirección de Auditoria Uno**

