



Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

**IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA
PARA EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.**

FRANCISCA ANDREA ROJAS JARA.

Informe de Práctica Profesional presentada a la Carrera de Administración de Negocios Internacionales de la Universidad de Valparaíso para optar al Grado de Licenciado en Negociaciones Internacionales, Título Profesional de Administrador de Negocios Internacionales.

Profesor Guía: EDUARDO JACQUIN NAVARRETE.

Julio 2007

Índice

Introducción.....	-2-
Capítulo I: El Servicio Nacional de Aduanas.....	-5-
Capítulo II: Subdirección de Fiscalización.....	-8-
1.- Fiscalización.....	-8-
2.- El Sistema de Fiscalización Aduanero.....	-10-
3.- Planificación de la Fiscalización.....	-12-
4.- Inteligencia Aduanera.....	-21-
5.- Conclusiones.....	-29-
Capítulo III: Práctica Profesional.....	-31-
1.- Objetivos del trabajo de práctica.....	-31-
2.- Problemas encontrados.....	-33-
3.- Trabajo desarrollado.....	-33-
4.- Descripción de los resultados.....	-35-
Capítulo IV: Conclusión Final.....	-37-
Bibliografía Virtual.....	-38-

Introducción

El siguiente informe tiene por objetivo informar sobre las labores desempeñadas en el desarrollo de mi Práctica Profesional en el Departamento de Inteligencia Aduanera, perteneciente a la Subdirección de Fiscalización, del Servicio Nacional de Aduanas, y a su vez, dar a conocer la importancia de las actividades realizadas por este departamento para el Servicio.

Cabe señalar, que para el Servicio Nacional de Aduanas, es trascendental contar con un departamento de inteligencia, el cual será esencial para el proceso de modernización institucional, el que requiere respuestas efectivas y eficientes, motivadas por las necesidades del comercio exterior, tendientes a una adecuada integración de la atención a los usuarios y el fortalecimiento de la calidad fiscalizadora del Servicio.

Para una mejor comprensión de este informe, se separarán los temas por capítulo y subcapítulos, cuando sea necesario.

El Primer Capítulo proporcionará una breve descripción sobre el Servicio Nacional de Aduanas, la cual incluirá el objetivo y organización del Servicio, su misión reguladora, sus subdirecciones y departamentos y la potestad aduanera.

El Segundo Capítulo se referirá a la Subdirección de Fiscalización, e iniciará con la descripción de ésta según el Título III, artículo 8º de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. Este capítulo estará dividido en cinco subcapítulos: El primero, que tendrá por nombre “Fiscalización”, señalará la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de modernizar el Servicio acorde al gran auge experimentado por el

comercio exterior de nuestro país, y las nuevas líneas de acción en el área de fiscalización en la búsqueda de este cambio. El segundo subcapítulo, se referirá al “Sistema de Fiscalización Aduanero”, contará con una descripción de éste y sus objetivos estratégicos para asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias que regulan el comercio exterior. El tercer subcapítulo contará con una descripción del Modelo de Gestión de Riesgos (gráfico N°1), base de “La Planificación de la Fiscalización”, dará a conocer las Áreas de Importancia Estratégicas (AIE) y algunos antecedentes sobre el Plan Estratégico para el período 2004-2006 (el cual es aplicado hasta la fecha), desarrollado por el Departamento de Inteligencia Aduanera. El cuarto subcapítulo demostrará cómo la “Inteligencia Aduanera” cumple un papel fundamental en la producción de una fiscalización selectiva o “inteligente”, al ser soporte de las decisiones que finalmente establecerán la estrategia de control aduanero; presentará el Ciclo de inteligencia (grafico n°2), base de las operaciones de inteligencia y mencionará algunos de los proyectos de informatización de las operaciones aduaneras que está llevando a cabo el Servicio Nacional de Aduanas. El gráfico N°3 mostrará el proceso de control desde el punto de vista de la información que provee el Departamento de Inteligencia Aduanera, en la búsqueda de una fiscalización aduanera selectiva, exacta y oportuna, distinguiendo entre la fiscalización a priori, en línea y a posteriori. Finalmente, el subcapítulo cinco corresponderá a las conclusiones del capítulo.

El Tercer Capítulo estará dedicado a la Práctica Profesional, una descripción de los objetivos del trabajo de práctica, los problemas encontrados, el trabajo desarrollado y los resultados obtenidos.

Por último, el Cuarto Capítulo estará dedicado a las conclusiones finales.

Capítulo I: El Servicio Nacional de Aduanas.

“El Servicio Nacional de Aduanas es un organismo del Estado, de administración autónoma, que se relaciona con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

Cuenta con un conjunto de atribuciones, conocidas como Potestad Aduanera, las que le permite realizar funciones claves para el desarrollo del país: vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes”.¹

El Servicio Nacional de Aduanas cuenta con 1.365 funcionarios, que se distribuyen entre la Dirección Nacional, con sede en Valparaíso, 9 Direcciones Regionales, 7 Administraciones de Aduanas y 42 Pasos Fronterizos. De esta manera, el Servicio tiene presencia de modo permanente en 90 puntos a lo largo del país, incluyendo puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas, puntos de control de ingreso y gaseoductos.

La administración del Servicio Nacional de Aduanas le corresponde al Director Nacional, a los Subdirectores, Directores Regionales y Administradores de Aduanas, en el ámbito de su jurisdicción.

¹ Artículo 1° del Título I de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. Decreto con Fuerza de Ley N° 329, de 1979, del Ministerio de Hacienda.

El Director Nacional de Aduanas es el Jefe Superior del Servicio, y es nombrado por el Presidente de la República, siendo de su exclusiva confianza.

Los Subdirectores son asesores del Director Nacional en las materias de su especialidad (Subdirección Técnica, Jurídica, de Fiscalización, de Recursos Humanos, Administrativa y de Informática), para lo cual deben recomendarle las normas y someter a su aprobación las instrucciones que estimen conveniente impartir al Servicio. Deben programar, dirigir, coordinar y supervigilar el funcionamiento de los Departamentos a su cargo. Actúan también como delegados del Director Nacional en la evaluación de los programas de trabajo y de su desarrollo dentro de las respectivas áreas de su especialidad.

Los Directores Regionales están a cargo de cada una de las Direcciones Regionales de Aduana:

1. Iquique, con jurisdicción sobre la I Región.
2. Antofagasta, con jurisdicción sobre la II y III Región.
3. Coquimbo, con jurisdicción sobre la IV Región.
4. Valparaíso, con jurisdicción sobre la V Región.
5. Metropolitana, con jurisdicción sobre la Región Metropolitana y la VI Región.
6. Talcahuano, con jurisdicción sobre la VII, VIII y IX Región.
7. Puerto Montt, con jurisdicción sobre la X Región.

8. Coyhaique, con jurisdicción sobre la XI Región.
9. Punta Arenas, con jurisdicción sobre la XII Región.

A su vez, los Departamentos de Staff (Departamento Secretaria General, de Estudios, de Auditoría Interna, de Asuntos Internacionales) y las Administraciones de Aduanas (Administración Aduana Arica, Tocopilla, Chañaral, Los Andes, San Antonio, Osorno, Puerto Aysén) están a cargo de un funcionario que se denominará Jefe de Departamento y Administrador de Aduanas, respectivamente.

Para el ejercicio de las facultades y cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas o en otras leyes cuya aplicación, fiscalización o control corresponde al Servicio Nacional de Aduanas, el Director Nacional podrá, en ejercicio de la potestad aduanera, ordenar la entrada, registro e incautaciones en los lugares en que se encuentren, o se presuma fundadamente que se encuentran las mercancías a fiscalizar, así como los libros, papeles, registros de cualquier naturaleza y documentos relativos a las mismas. Iguales atribuciones tendrán los funcionarios en quienes el Director Nacional delegue especialmente tales facultades, las que son imprescindibles para el buen desarrollo de las actividades de Aduana, especialmente para llevar a cabo su misión reguladora:

“Resguardar los intereses de la nación y apoyar el comercio exterior del país, mediante el uso eficiente e integrado de la fiscalización y facilitación de las operaciones de

comercio internacional, basándose en el principio de la buena fe, en un clima de confianza y actuando conforme a los principios de probidad y transparencia”.²

Capítulo II: Subdirección de Fiscalización.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas, Título III, artículo 8°: “Corresponde a la Subdirección de Fiscalización, por sí o a través de los Departamentos de su dependencia, estudiar, proponer y ejecutar programas de fiscalización de los derechos, impuestos, gravámenes, franquicias y tráficicos ilícitos que por ley compete controlar al Servicio; realizar directamente fiscalizaciones en las aduanas, a los usuarios y otras personas; efectuar las investigaciones respecto de despachadores, almacenistas y otras personas que se encuentran sujetas a la jurisdicción disciplinaria del Servicio Nacional de Aduanas; inspeccionar en cualquier momento las dependencias ubicadas en zonas primarias de jurisdicción y ejecutar las demás funciones que le encomiende el Director”.

1.- Fiscalización.

Un estudio realizado en enero de 1994 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre el estado de modernización del Servicio Nacional de Aduanas, arrojó que la administración aduanera de nuestro país no había llevado a cabo los cambios necesarios para apoyar los significativos aumentos en volumen y complejidad que el comercio exterior de nuestro país estaba enfrentando.

² Servicio Nacional de Aduanas-Chile.

En este estudio se concluyó que los sistemas de control utilizados se caracterizaban por el excesivo número de revisiones físicas y trámites, funciones administrativas rutinarias y un escaso control efectivo. Por estas razones, el FMI, instó al Estado a invertir en el proceso de modernización del Servicio Nacional de Aduanas.

Como resultado de lo anterior, se definieron variables estratégicas para guiar la acción fiscalizadora de Aduanas con el fin de modernizarla y adecuar su funcionamiento a las condiciones de eficiencia y calidad que requiere el país.

Es así como, en la actualidad, las líneas de acción en el área de fiscalización están orientadas a desarrollar:

- Un modelo integrado de fiscalización, sustentado en un modelo de gestión de riesgos y un sistema nacional de inteligencia que fortalezca la calidad de la fiscalización a nivel estratégico y operativo.
- Capacidades de fiscalización documental y procesos sistemáticos de auditorías a posteriori.
- Alianzas estratégicas para fortalecer la eficacia y eficiencia de la fiscalización aduanera con el sector público: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Salud, Tesorería General de la República, Subsecretaría de Transporte, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Registro de Vehículos Motorizados, Superintendencia de Electricidad y Combustible, Departamento de Propiedad Industrial, Ministerio Público, Investigaciones y Carabineros; y alianzas estratégicas con el sector privado: Cámara Aduanera,

Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), Asociación Logística de Chile (ALOG Chile), Instituto Textil de Chile, Instituto de Cuero y Calzado, Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados (ASEXMA), Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Asociación Nacional Automotriz (ANAC), Cámara Marítima, Sociedad Chilena del Derecho de Autor, Cámara Chilena del Libro, Asociación Chilena de Distribuidores de Software (ADS) y Asociación de Distribuidores de Video (ADV).

- Vínculos de cooperación con aduanas de terceros países, como por ejemplo el Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de América Latina, España y Portugal, conformado por Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, convenio que tiene como fin el prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras; mismo objetivo tienen los Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua entre Chile y la Unión Europea, entre otros.

2.- El Sistema de Fiscalización Aduanero.

El “Sistema de Fiscalización Aduanero” es aquel que tiene como función básica controlar que las operaciones de comercio exterior cumplan con todas las disposiciones legales vigentes cuya responsabilidad haya sido encomendada por ley al Servicio Nacional de Aduanas, y el asegurar que los agentes facilitadores que se encuentren bajo

su control administrativo desarrollen sus operaciones con total apego a las normas y reglamentos q los rigen.

El actual Sistema de Fiscalización Aduanero tiene por finalidad asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias que regulan el comercio exterior, es decir, proteger los intereses de la Nación en lo referente al movimiento transfronterizo de mercancías, esta finalidad incluye los siguientes objetivos estratégicos del área de fiscalización:

- Evitar la evasión o elusión tributaria aduanera, y la obtención indebida de beneficios y franquicias.
- Evitar contrabando de mercancías bajo regulación o prohibición (Convenio de Basilea, Protocolo de Montreal, Protocolo de Cartagena, Convenio CITES, Convenio de Róterdam, entre otros).
- Asegurar el correcto cumplimiento de los Acuerdos Comerciales y Tratados Internacionales suscritos por Chile, en el ámbito aduanero.
- Colaborar en la lucha contra el narcotráfico, en coordinación con los organismos competentes.
- Proteger la industria y el comercio contra prácticas comerciales desleales, como los subsidios o subvenciones gubernamentales y el dumping, las que ocasionan un perjuicio a la producción local, o bien una demora significativa en el desarrollo de la misma.

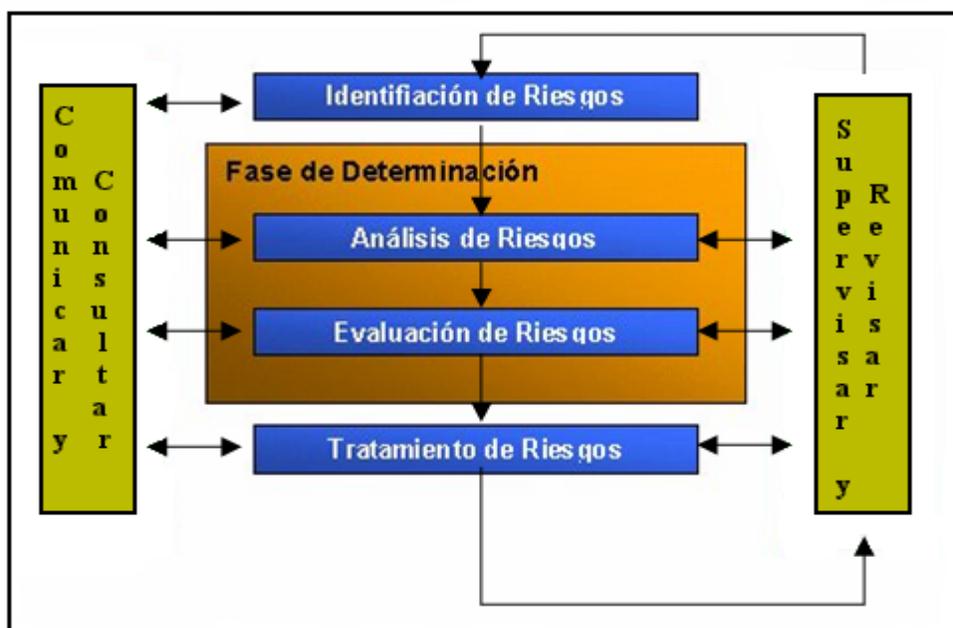
- Colaborar en la protección del patrimonio cultural, especies en peligro de extinción, sustancias que afecten el medio ambiente, la salud pública y a la seguridad nacional.

3.- Planificación de la Fiscalización.

El Servicio Nacional de Aduanas ha desarrollado durante los últimos años un modelo de gestión de riesgos basado en el estándar internacional AS/NZS/4360/99³ (ver gráfico N°1), generando criterios y métodos sistemáticos para la ejecución de procesos selectivos de tratamiento (aforo físico, verificaciones documentales o investigaciones) en forma integrada con los procesos de planificación.

Gráfico N°1: *Modelo de Gestión de Riesgos.*

³ AS/NZS 4360:99 Risk Management Standard.



Fuente: Dirección Nacional de Aduanas- Chile.

El Modelo de Gestión de Riesgos implica la acción sistemática de identificar, analizar y evaluar los riesgos de carácter aduanero (fraude, contrabando, infracciones reglamentarias, etc.), con el objeto de seleccionar agentes económicos, facilitadores, operaciones específicas, etc., con indicadores de alto riesgo.

Este modelo es de suma importancia frente a la problemática que enfrenta el Servicio para intervenir el tráfico internacional de mercancías como medio para desarrollar la función fiscalizadora, y en definitiva, cumplir con su misión reguladora, la cual fue señalada en el capítulo precedente.

Para materializar su función, el Servicio cuenta con tres alternativas:

- Revisar el universo de las operaciones, lo que es impracticable por el alto costo que significa, además de contraponerse a la facilitación del comercio exterior, uno de los ejes centrales de la gestión de Aduanas.
- No intervenir ninguna operación, lo que es impensable porque significaría el incumplimiento de la función del Sistema de Fiscalización Aduanero, la impunidad y el crecimiento de las actividades fraudulentas.
- Y finalmente, seleccionar, con algún criterio, un grupo de operaciones que serán intervenidas.

Esta última alternativa es, sin lugar a dudas, la más adecuada, dado que los tráficós ilícitos y otras formas delictivas en el comercio exterior son sólo un porcentaje del universo de operaciones. Sin embargo, al seleccionar un grupo de operaciones, no se tiene la certeza de que se están seleccionando aquellos casos realmente fraudulentos o que se encuentren en incumplimiento.

Es por esto, que el Servicio Nacional de Aduanas decide llevar a cabo el Modelo de Gestión de Riesgos mostrado en el gráfico N°1, el que, como dijimos inicialmente, cuenta con estándares internacionales y es apoyado por información estratégica de inteligencia (departamento sobre el que hablaremos más adelante).

Este proceso de toma de decisiones basado en una evaluación de riesgos se desarrolla en al menos tres niveles:

- Nivel Estratégico, en el cual se identifican y seleccionan áreas de la economía, sectores industriales o materias, leyes o franquicias aduaneras donde existe un riesgo de fraude.
- Nivel de Negocios, donde se identifican, a partir de un área o sector de riesgo previamente identificado, mercancías o partidas de riesgo particulares, grupos o sectores de agentes económicos riesgosos específicos.
- Nivel Operativo, se identifica el o los agente(s) económicos u operaciones a los cuales individualmente se les iniciará un proceso verificación, de investigación, se aplicará un procedimiento de fiscalización, u otra medida para eliminar, trasladar o disminuir los riesgos identificados.

El nivel estratégico comprende, entre otros, el análisis de las operaciones de comercio exterior del país, el comportamiento de los ingresos tributarios, la economía internacional y nacional, la situación política, etc., para finalmente identificar los riesgos prioritarios para el período a planificar, y determinar las prioridades estratégicas del Servicio a nivel país, en el ámbito de la fiscalización. Definiendo así, las “Áreas de Importancia Estratégica”.

Por ejemplo, en el Plan Estratégico para el período 2004-2006 (último período sobre el que se encuentran datos disponibles, ya que, el plan para el período 2007-2010 está en proceso de realización), el Departamento de Inteligencia Aduanera ha definido como Áreas de Importancia Estratégica las siguientes:

- Prioridad Muy Alta: Drogas, propiedad industrial e intelectual, seguridad en la cadena de comercio, protección comercial (industrias sensibles).
- Prioridad Alta: Acuerdos comerciales y normas de origen, valoración (couriers, transnacionales y servicios), zona franca, medio ambiente, tributación aduanera, comercio ilegítimo.
- Prioridad Media Alta: Salud pública, agentes especiales, CITES⁴, otros.

En base a las “Áreas de Importancia Estratégica” (AIE) se diseñarán estrategias específicas para cada una de estas, las que en conjunto conformarán un Plan Nacional de Fiscalización para cada área definida como de importancia estratégica.

Este proceso es desarrollado por el Departamento de Inteligencia Aduanera, los Departamentos Operativos de la Subdirección de Fiscalización y, eventualmente, por las jefaturas de los Departamentos de Fiscalización Aduanera.

Estos planes nacionales pueden ser modificados por aportes de las aduanas regionales.

Luego, debe realizarse una integración del conocimiento adquirido en los análisis y planificación de cada AIE para así definir la “Estrategia Nacional de Fiscalización” y cada uno de los Planes Nacionales para cada Área de Importancia Estratégica.

Finalmente, en base a los Planes Nacionales, se desarrolla, en forma asistida o autónoma (dependiendo de la capacidad técnica de la aduana regional respectiva), la Planificación

⁴ Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, también conocida por su sigla en inglés CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). Firmada en Washington el 3 de marzo de 1973. Enmendada el 22 de junio de 1979.

Regional de la fiscalización para el período planificado, la cual, deberá abordar las materias incluidas en los planes nacionales y otras materias propias de cada aduana en particular, las que, eventualmente, si son materias recurrentes y de alcance nacional, pueden convertirse en un plan de carácter nacional.

Por lo tanto, los Planes Regionales deberán incluir los Planes Nacionales que involucran a una aduana en particular, más los planes propuestos por la propia aduana regional para ser desarrollados en el período planificado.

A continuación, más antecedentes sobre el Plan Estratégico para el período 2004-2006, realizado sobre la base del Análisis Estratégico realizado por el Departamento de Inteligencia Aduanera. Este plan incluye las siguientes Líneas de Acción:

A. Diseñar y ejecutar, en el marco de un sistema de planificación nacional del área de fiscalización, programas de fiscalización en materias de importancia estratégicas. Con lo que se propone desarrollar Planes Nacionales y Regionales de Fiscalización en las siguientes Áreas de Importancia Estratégica:

- Tributación Aduanera: Incluye impuestos sobre el tabaco, petróleo Diesel, entre otros.
- Acuerdos Comerciales y Normas de Origen: Se incluyen materias relativas especialmente a verificación de certificación de origen, clasificación arancelaria y preferencias arancelarias.

- Propiedad Industrial e Intelectual: Incluye derechos de autor (música, cine, literatura, etc.), marcas comerciales (marcas registradas) y diseños industriales.
- Salud Pública: Incluye materias relativas al control de mercancías peligrosas para la salud humana, tales como control de importaciones de productos cosméticos, juguetes que contienen tolueno, entre otros.
- Medio Ambiente - CITES: Incluye Convenio de Basilea para el control de desechos químicos peligrosos, Protocolo de Montreal para el control de sustancias que dañan la capa de ozono, Protocolo de Cartagena para el control de movimientos transfronterizos de organismos genéticamente modificados (OGM), Convenio CITES para la protección de especies amenazadas y en peligro de extinción, Convenio de Róterdam sobre el control de plaguicidas, entre otros.
- Seguridad: Se incluyen materias relacionadas con la implementación de vigilancias para el control del Tráfico de Armas, explosivos y productos bacteriológicos dañinos, Crimen Organizado, Terrorismo, Código ISPS⁵, CSI⁶ (Seguridad Contenedores en Estados Unidos), C-TPAT⁷ (Asociación Aduanero-Comercial contra el terrorismo), OMI (Organización Marítima Internacional), entre otras.
- Drogas: Incluye Control del Tráfico de Drogas por vías marítima, aérea, terrestre y postal, Control de Lavado de Activos, entre otros.

⁵ Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias, también conocido por sus siglas en inglés ISPS (International Ship and Port Facilities Security).

⁶ “Container Security Initiative”.

⁷ “Customs Trade Partnership against Terrorism”.

- Protección Comercial (Industrias Sensibles): Incluye materias de impuestos, derechos, sobretasas, valoración, clasificación y toda otra materia de fiscalización relacionada con alguna de las siguientes industrias denominadas “sensibles” de la economía nacional: Sector Textil, Sector Calzados y Cuero, Sector Azúcar y mezclas de azúcar (Derechos específicos y Contingente arancelario), Sector Harina de Trigo y mezclas de harina, Sector Pecuario (Carne de bovino, Ave, etc.), Sector Leche, Sector Minero, entre otros.
- Agentes Especiales: Agentes de Aduana, Almacenistas, Agentes de Carga, Agentes de Naves, Agentes de Aeronaves o Líneas Aéreas, Agentes de Estiba y Desestiba, Freight Forwarders (embarcadores) y Proveedores de Naves.
- Zona Franca: Se incluyen principalmente materias relativas a Reexpediciones (Cigarrillos; Licores; Vehículos Usados; Ruta Iquique/Zona Central/Punta Arenas; Subvaloración de artículos electrónicos, vestuario, juguetes, bisutería y otros; Control de Inventarios a Usuarios de Zona Franca; Ingreso de mercancías por pasos no habilitados), Beneficios tributarios-aduaneros de Zonas Extremas.
- Cumplimiento Voluntario: Se incluyen los programas de Auditoría de Cumplimiento a Empresas, de acuerdo al programa de Control y Evaluación del Cumplimiento Voluntario.
- Controles Integrados: Incluye las siguientes materias: Adecuada coordinación entre aduanas integrantes del control, Definición de competencias y procedimientos adecuados (operativos y en caso de detección de contrabando), Otros servicios

involucrados en el control integrado (Policías, Servicios Agrícolas, etc.), Chile/Argentina, Chile/Bolivia, Chile/Perú, etc.

- Comercio Ilegítimo: Incluye aquellas materias relativas al comercio ilegítimo, es decir, a la internación al país, tenencia o comercialización en el mercado interno de mercancías que no han acreditado su ingreso legal o adquisición en el país y/o, que no cuentan con las autorizaciones previas para su importación o comercialización.

B. Mejorar el sistema de selección de operaciones y potenciar la fiscalización en línea y documental. Este plan incluye las siguientes acciones:

- Mejorar el Sistema de Selectividad: Actualizando los filtros de selección automáticos y sectoriales, con el objeto de adaptar esta herramienta de selección a las nuevas prioridades estratégicas y los nuevos riesgos.
- Potenciar la Fiscalización en Línea y Documental: Creando unidades de revisión documental, con el objeto de mejorar la eficacia de la revisión documental y aumentar el alcance de dicha revisión y desarrollando Programas de Capacitación para la fiscalización en línea, con el objeto de especializar los exámenes en línea en materias relacionadas con la aparición de nuevos riesgos en áreas como Seguridad, Propiedad Intelectual, Salud Pública y Medio Ambiente.

C. Incorporar en la acción fiscalizadora un enfoque basado en el control y evaluación del cumplimiento. Este plan se propone lo siguiente:

- Implementar un Sistema de Control y Evaluación del Cumplimiento basado en Gestión de Riesgos e incorporar un Sistema de Cumplimiento Voluntario Informado, que permita conocer aquellos sectores o empresas de menor nivel de cumplimiento con el fin de diseñar y ejecutar planes que les permitan, informadamente u obligadamente, aumentar sus niveles de cumplimiento, además, este sistema permitirá conocer aquellos sectores o empresas de más alto nivel de cumplimiento y de mayor relevancia tributaria con el objeto de diseñar planes de cumplimiento voluntario-informado y así asegurar y optimizar su cumplimiento.
- Incorporar, como función permanente, la ejecución de Auditorías de Cumplimiento que permitan conocer los niveles de cumplimiento de la normativa aduanera de las principales empresas del comercio exterior chileno en forma integral.
- Incorporar, como función permanente y centralizada en la Subdirección de Fiscalización, el Análisis Especializado en materias como Valoración, Propiedad Intelectual, Banda de Precios y Contingentes de Azúcar, Terrorismo y Seguridad, conformando equipos multidisciplinarios de análisis y apoyo a la toma de decisiones para la Subdirección.

4.- Inteligencia Aduanera.

Como vimos en el desarrollo de éste capítulo, el proceso de modernización del Servicio Nacional de Aduanas (proceso imprescindible para apoyar los significativos aumentos en volumen y complejidad que el comercio exterior de nuestro país está enfrentando) no podría llevarse a cabo sin un eficiente Sistema de Gestión de Riesgos, para el cual es

vital contar con una buena calidad de información, la que debe ser lo más amplia, integral, precisa y oportuna, en la medida que lo permitan los recursos disponibles, con el fin de identificar los riesgos prioritarios para el período a planificar, y determinar las Áreas de Importancia Estratégica del Servicio a nivel nacional en el ámbito de fiscalización, áreas que en conjunto conformarán el Plan Estratégico de la Subdirección de Fiscalización para un período determinado.

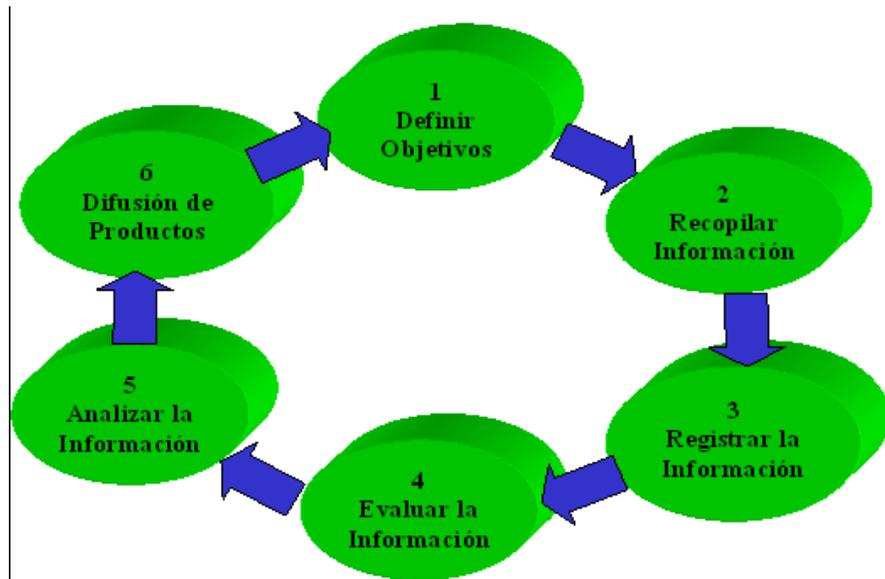
Entendido el papel fundamental que tiene la información en la “producción” de una fiscalización selectiva o “inteligente”, al ser soporte de las decisiones que finalmente establecerán la estrategia de control aduanero, es posible definir como esencial la existencia de un subsistema de producción de información. Es así como nace, dentro de la Subdirección de Fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas, un “sistema de inteligencia” radicado en el Departamento de Inteligencia Aduanera (DIA), el cual estará encargado de las siguientes tareas:

- Efectuar análisis de inteligencia en materias de Valoración, Clasificación y Origen, con el objeto de identificar potenciales fuentes de riesgo aduanero.
- Elaborar y administrar los sistemas automatizados de selectividad de operaciones.
- Elaborar informes de inteligencia y de tendencias a nivel estratégico y táctico.
- Administrar las Bases de datos de inteligencia e informaciones.
- Diseñar la estrategia de Fiscalización para el tratamiento de los Riesgos.
- Diseñar Planes, Programas y Procedimientos de Fiscalización específicos.

- Planificar la Fiscalización a nivel Nacional.
- Recopilar, Depurar y Clasificar la información de las actividades de los agentes económicos que actúen en el comercio exterior.
- Organizar la información de inteligencia para facilitar la evaluación de los riesgos que realiza la Subdirección de Fiscalización y las aduanas.
- Archivar y Difundir la información y los productos de inteligencia.
- Coordinar y Evaluar el desarrollo, calidad y resultado de las actividades de inteligencia aduanera efectuadas por las aduanas.
- Coordinar el traspaso de información para la fiscalización en el Servicio y con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.

Las operaciones de inteligencia se realizan mediante el denominado “Ciclo de Inteligencia” (ver gráfico N°2). Este proceso tiene como función obtener, registrar, evaluar, analizar y distribuir información relevante para el cumplimiento de los objetivos de control, generando en este proceso información con valor agregado, es decir, información objetiva, oportuna y suficiente para satisfacer los requerimientos y necesidades de información.

Gráfico N°2: *Ciclo de Inteligencia.*



Fuente: Dirección Nacional de Aduanas-Chile.

La primera fase del Ciclo de Inteligencia, corresponde a la definición de los objetivos, precisándose posibles amenazas y riesgos de carácter aduanero. En la segunda fase, se recopila información relativa a las operaciones específicas que están siendo investigadas. La tercera fase corresponderá al registro y procesamiento de la información obtenida, durante esta fase, la información recopilada es convertida en información lista para ser evaluada. En la cuarta fase, la información será evaluada por los equipos de inteligencia, para que, en la fase posterior, esta sea analizada, relacionando los datos con los requerimientos, descubriéndose aquellas operaciones comerciales que realmente implican un riesgo aduanero. Finalmente, la última fase corresponderá a la difusión de los productos obtenidos en el desarrollo del ciclo, es decir, la información obtenida será propagada a la organización y a otros organismos

públicos y privados, nacionales y extranjeros, con el fin de satisfacer los requerimientos de control y fiscalización.

En la actualidad, el Servicio Nacional de Aduanas, en su afán de modernización, ha desarrollado una serie de proyectos de informatización de las operaciones aduaneras, ejemplos de esto es lo ocurrido con la tramitación de las Declaraciones de Ingreso (DIN) y las Declaraciones de Salida (DUS), las que se efectúan casi en un 100% por vía electrónica, el proyecto “Ventanilla Única de Comercio Exterior”, que lidera Aduanas y cuenta con la participación de entes de gobierno como el Banco Central, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicio Registro Civil e Identificación, Instituto de Salud Pública, Servicio Nacional de Pesca, Ministerio de Salud, Tesorería General de la República y Subsecretaría de Transporte, y agentes privados como Puertos, Compañías de Transporte, Almacenistas, entre otros, el cual permite la actuación coordinada entre los servicios estatales que participan en comercio internacional y la red mundial de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para el intercambio de información entre las Aduanas del mundo RILO⁸, la que trabaja sobre la base de la gestión y contacto permanente con los puntos nacionales de contacto de los países de Sudamérica, compartiendo y analizando información relacionada con las actividades ilícitas relativas a materias aduaneras, tales como drogas, fraude comercial, contrabando, lavado de dinero, seguridad, CITES, propiedad intelectual, productos químicos y materiales nucleares.

⁸ “Oficina regional de Enlace de Inteligencia”, conocida también por sus siglas en inglés RILO “Regional Intelligence Liaison Office”.

Este departamento cuenta, además, con un componente importantísimo de Inteligencia Artificial llamado Neugent⁹. Esta plataforma permite un análisis inteligente de la información, posibilitando la captura del conocimiento de los datos de operaciones riesgosas, a través del ingreso de ejemplos de transacciones normales y anormales (fraude, contrabando, infracciones reglamentarias), poniéndolos a disposición en forma de componentes inteligentes que apoyan la toma de decisiones.

Neugent rescata experiencia de expertos, identifica patrones complejos en grandes volúmenes de datos, prediciendo conductas, tendencias y continuando así su aprendizaje en base a los casos que le son entregados.

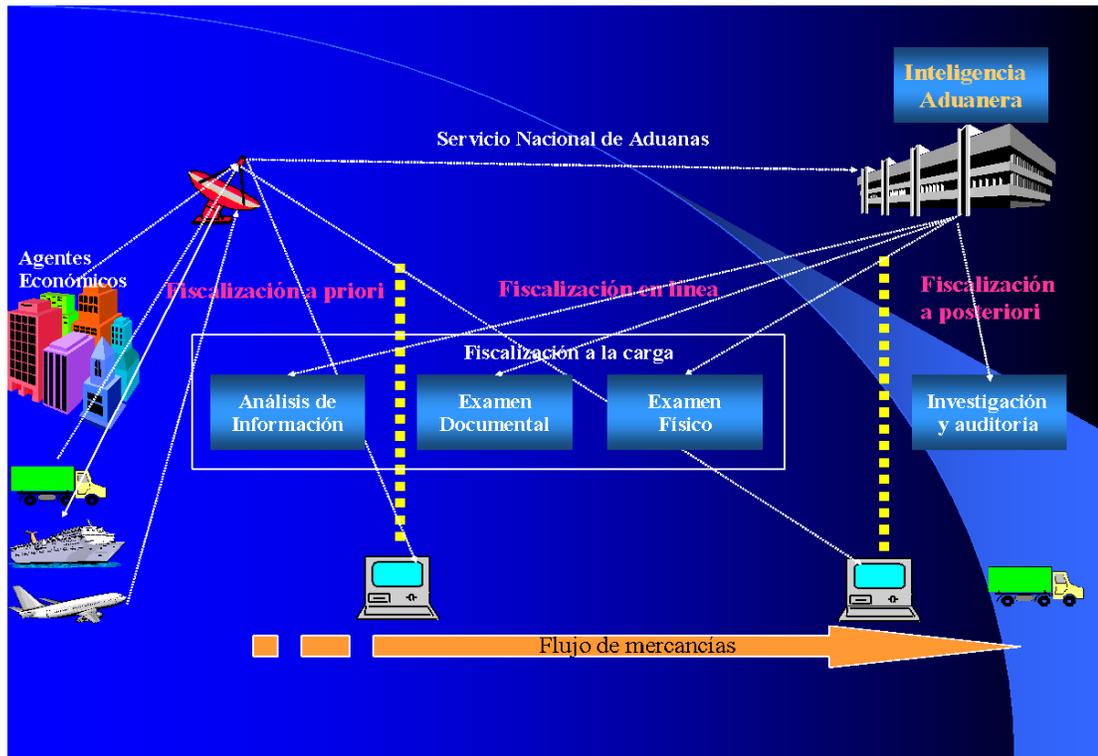
Luego de la evaluación de los casos, Neugent arroja un diagnóstico respecto a los nuevos datos entregados sobre ciertas operaciones comerciales, el cual, luego de ser recopilado por DIA, es enviado a la aduana regional que corresponda, la que estará encargada de verificar que la operación se haya llevado a cabo de forma correcta.

Todos estos proyectos han permitido recopilar y compartir un mayor volumen de datos, contando con la información necesaria para un óptimo sistema de inteligencia, y a la vez, fortalecer la calidad de la fiscalización a priori, en línea y a posteriori.

El siguiente esquema (ver gráfico N°3), muestra el proceso de control desde el punto de vista de la información que provee el Departamento de Inteligencia Aduanera en la búsqueda de una fiscalización aduanera selectiva, exacta y oportuna.

⁹ Neugent: Neuronal Agent.

Gráfico N°3: *El Proceso de Control Aduanero.*



Fuente: Dirección Nacional de Aduanas-Chile.

Como vimos anteriormente, el Departamento de Inteligencia Aduanera recibe información desde variadas fuentes. Información que, luego de ser seleccionada y procesada, utilizará para el proceso de ejecución o materialización de la estrategia de fiscalización, el que es precedido (como comprendimos a lo largo del capítulo) por el proceso de generación o diseño de la misma.

En el proceso de acción fiscalizadora sobre el flujo de mercancías, se pueden distinguir tres áreas de fiscalización, que serán apoyadas por inteligencia aduanera:

- Fiscalización A Priori: Se manifiesta en la ejecución de un proceso de investigación y análisis administrativo de la información, con el objeto de formar una opinión y obtener evidencias de respaldo suficientes en relación al perfil del importador, especialmente cuando se trata de materias relativas a contrabando o tráfico ilícito. Este proceso, requiere de información anticipada para desarrollar un análisis de riesgos a priori (antes) al movimiento de mercancías por el territorio nacional.
- Fiscalización en línea: La fiscalización en línea se manifiesta a través de:
 - Especificación arancelaria: La Declaración de Ingreso (DIN) debe presentar datos acordes con la mercancía objeto de la declaración. Se debe verificar en línea, por ejemplo, que su descripción, clasificación arancelaria, peso declarado de las mercancías, cantidad de unidades, fijación de la cuota de los derechos e impuestos a pagar y la aplicación de las leyes sean los correctos.
 - Filtros de riesgos: Los “filtros” son un sistema de selectividad automática, dinámica y en línea; son criterios o parámetros de selección basados en indicadores de riesgos, en los cuales se señalan operaciones anómalas o ilícitas, basándose en información entregada por las Aduanas Regionales, Tribunales aduaneros, estudios de riesgos y experiencias anteriores a nivel nacional, cuyas variables se incorporan al sistema, existiendo así, filtros para mercancías y para personas. Estos filtros, generados por el Departamento de Inteligencia Aduanera, pueden ser modificados de acuerdo al comportamiento registrado y se encuentran disponibles en red a nivel nacional.

- Alertas operativas: A través de informes de importación, declaraciones de importación y exportación y otros datos relevantes que se encuentren disponibles en línea, los sectorialistas de Inteligencia Aduanera, quienes están divididos en expertos en sustancias químicas, minería y agricultura, verifican que todos los datos estén correctos y que se estén aplicando todas las leyes. Al detectarse algún error, estos envían un oficio o “alerta” a la Aduana Regional correspondiente (a través de la cual haya sido el ingreso de la mercancía), la cual, luego de designar a un fiscalizador para que inspeccione la situación, debe formular una denuncia, es decir, poner en conocimiento la perpetración de un hecho ilícito, por errores en la valoración, clasificación arancelaria, origen de mercancías o delitos aduaneros, y/o formular un cargo o multa (por subvaloración, evasión del derecho específico u obtención indebida de preferencias arancelarias), si procede.

- o Fiscalización a posteriori: A nivel del Servicio, se manifiesta en acciones relacionadas con la evaluación y control del desempeño del sistema de fiscalización a nivel nacional, con el fin de mantener niveles de cumplimiento altos. Por otro lado, se refleja en la implementación de un sistema de cumplimiento voluntario y auditorías de cumplimiento, realizadas a las empresas de comercio exterior, con el objeto de diseñar y ejecutar planes que les permitan aumentar o mantener sus niveles de cumplimiento de la normativa aduanera.

5.- Conclusiones.

Como comprobamos a lo largo de este capítulo, el proceso de Fiscalización Aduanera no podría desarrollarse de manera óptima sin la existencia de un subsistema de producción de información, que permita compatibilizar la facilitación del comercio internacional y los acuerdos y tratados comerciales suscritos por Chile con una fiscalización adecuada y oportuna, facilitando el comercio legítimo, evitando la ocurrencia de conductas comerciales distorsionadoras en las operaciones de comercio exterior, y ayudando de esta forma, a mantener el prestigio de importadores, productores y exportadores nacionales a nivel mundial, lo que ha permitido avanzar de sobremanera en el comercio exterior del país.

Desde el punto de vista aduanero, cuando un tráfico ilícito no es detectado antes de consumarse, eludiendo los controles de zona primaria (pasos fronterizos, ya sean marítimos, terrestres o aéreos), lo más probable es que sea muy difícil detectarlo en zona secundaria (al interior del país), que sólo se sepa de esta acción sin ubicar la mercancía, o que, en el mejor de los casos, se ubique e incaute sólo una parte de ella. Es decir, el tráfico ilícito es esencialmente un problema de fiscalización a priori (antes de ingresar al país) o en línea (al momento de traspasar la frontera). Por esto es necesario incrementar la capacidad de procesamiento inteligente de la información, mejorando así la exactitud y efectividad de la fiscalización.

En este marco surgió la necesidad de generar una política activa e inteligente de fiscalización, que orientara la actividad y los recursos hacia quienes infringen la normativa o cometen delitos. Es importante destacar que este nuevo modelo de fiscalización, basado en un modelo de Gestión de Riesgos, se orientó a enfrentar las

dificultades e ineficiencias del proceso de fiscalización anterior, realizado por las aduanas como un trabajo rutinario, sin planificación previa y sin identificación ni tratamiento de los riesgos de la manera expuesta en este informe, interactuando con las acciones de organismos internacionales de cooperación, organismos nacionales (tanto entes públicos como privados), aduanas regionales y de terceros países para la investigación conjunta y la fiscalización del fraude internacional.

En definitiva, las actividades de inteligencia son de suma importancia para el Servicio Nacional de Aduanas, permitiendo identificar y obtener fuentes de información que permitan desarrollar planes y programas de fiscalización de acción permanente y selectiva, según la identificación de riesgos regionales y nacionales de mayor prioridad.

Capítulo III: Práctica Profesional

Mi práctica profesional fue realizada en el Departamento de Inteligencia Aduanera (DIA), perteneciente a la Subdirección de Fiscalización de la Dirección Nacional de Aduanas, bajo la supervisión del señor Domingo Herrera Succo, jefe del departamento.

La información que me fue entregada por los funcionarios de este departamento, la que luego reforcé investigando más sobre el tema, fue de gran apoyo para el desarrollo de este informe.

1.- Objetivos del trabajo de práctica.

Estuve situada en el sector donde se procesan las alertas, lugar donde mi función fue evaluar y analizar el sistema de alertas existente en el departamento, con el fin de apreciar el desempeño de las aduanas regionales en materia de evaluación de alertas.

Como vimos en el capítulo anterior, las alertas operativas son el producto del análisis de los datos disponibles en línea por parte de los sectorialistas del departamento, quienes están divididos según su especialidad. Al detectar algún error, estos envían una Alerta a la Aduana Regional correspondiente, la cual, luego de designar a un fiscalizador para que evalúe la situación, debe formular una denuncia y/o cargo (multa) si procede. Los sectorialistas envían, además, una copia de la alerta a los funcionarios encargados de ingresar esta información al sistema de DIA, departamento encargado de verificar que estas sean procesadas para luego obtener una respuesta.

Los motivos más recurrentes de las alertas son los siguientes:

- Peso declarado de las mercancías no corresponde al real.
- Error en la clasificación arancelaria.
- Descripción incompleta y/o confusa de la mercancía.

- Precio declarado muy bajo. Fuera de los rangos normales de mercado (Duda Razonable).
- El precio neto declarado no guarda relación con el peso bruto.
- Error en la cantidad de unidades declaradas.
- País de origen señalado no posee fabricación nacional del producto exportado, por lo que llama la atención dicha operación.
- País de destino posee gran número de plantas del rubro del producto importado, por lo que llama la atención dicha operación.
- Precio y cantidades declaradas erróneas.
- Error en la descripción de la mercancía exportada.
- Verificación de las especificaciones técnicas del producto.
- Falta de controles y verificaciones específicas para productos y/o sustancias peligrosas.

El número de la denuncia y/o cargo llega como respuesta a la alerta a DIA. Este número debe quedar registrado en los sistemas de este departamento.

Cabe señalar que la declaración maliciosamente falsa del origen, peso, cantidad o contenido de las mercancías, al igual que quienes falsifiquen certificaciones o análisis exigidos para establecer el origen, peso, cantidad o contenido de las mercancías de exportación, es castigada con una multa de hasta cinco veces el valor aduanero de las mercancías objeto de delito (dinero que ingresará a Rentas Generales de la Nación) o

con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio¹⁰, es decir, 61 a 540 días y 541 días a 3 años respectivamente, o con ambas penas a la vez, si ese valor excede de 25 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). En ambos casos se condenará al comiso de la mercancía.

2.- Problemas encontrados.

Las alertas se estaban acumulando desde hace mucho tiempo, algunas de éstas no tenían respuestas y se mezclaban con aquellas que ya estaban resueltas, con sus cargos y denuncias ya cursados; por lo que no se sabía cuales habían sido realmente respondidas y cuales no, razón por la cual no se podía apreciar la gestión de las aduanas regionales en materia de procesamiento de alertas.

Este fue el principal problema encontrado, ya que, mi trabajo no podía desarrollarse de manera óptima frente a tal escenario.

3.- Trabajo desarrollado.

Conocido el objetivo de mi trabajo y analizada la problemática antes señalada, propuse como primera medida ordenar dichas alertas por número, encontrando incluso alertas pertenecientes al año 2003, las cuales, de no haber sido respondidas previamente, ya habrían cumplido los tres años de plazo otorgado para aquellos actos u omisiones penados por la Ordenanza de Aduanas, por lo que estarían prescritos¹¹.

¹⁰ Artículo 178, Título I del Libro III de la Ordenanza de Aduanas. Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Hacienda N° 213 de 1953.

¹¹ Artículo 170, Título I del Libro III de la Ordenanza de Aduanas. Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Hacienda N° 213 de 1953.

Luego, a partir de consultas a diferentes bases de datos de inteligencia, gracias a las claves de acceso que me otorgaron, creé un listado con todas aquellas denuncias que habían sido contestadas a través de denuncias. Luego de varios días pude terminar este proceso, pero fue totalmente satisfactorio recibir las felicitaciones de mi supervisor al ver como se iba optimizando el proceso y estaba cada vez más cerca la posibilidad de evaluar la gestión de las aduanas regionales en las materias de fiscalización. De este procedimiento, muchas alertas quedaron archivadas, pero aún así, eran miles las que quedaban por analizar.

El departamento contaba con una planilla Excel en donde se debían agregar día a día las alertas que los sectorialistas del departamento habían cursado según su número, el número de DIN (Documento Único de Ingreso) o DUS (Documento Único de Salida) según fuera el caso, motivo de la denuncia (Error cantidad/precio unitario, Clasificación, Clasificación-Subvaloración, Duda Razonable), el nombre del sectorialista que había cursado la alerta, su fecha, aduana regional aludida, el número de denuncia, fecha de la denuncia, el número de cargo, monto del cargo y la fecha de cancelación de la operación; los últimos cinco datos no estaban actualizados, por lo que, con esta planilla a mi disposición, gracias a las claves de acceso que me otorgaron, pude completarla con los nuevos datos que había recopilado, cancelando así un gran número de alertas, las que ya habían tenido respuestas por parte de las aduanas regionales correspondientes, pero no se tenía conocimiento de esto, ya que, no habían sido ingresadas a la base de datos.

Continuando con mi trabajo, pude averiguar, a través de consultas a otras bases de datos, a cuales de estas alertas se les había aplicado un cargo, con lo que pude confeccionar otro listado y completar, nuevamente, la planilla Excel y extraer desde las alertas agrupadas por número aquellas que ya había cancelado por cargos en el sistema para luego archivarlas. De esta forma encontré cargos por hasta US\$9.000 que no habían sido ingresados en el sistema del Departamento de Inteligencia Aduanera.

4.- Descripción de los resultados.

Con todo esto, pude tener a disposición, en la fecha pactada, aquellas alertas que realmente no habían sido respondidas por las aduanas regionales a las cuales habían sido enviadas por DIA, luego de que los sectorialistas del departamento habían encontrado errores y/o omisiones en los documentos presentes en los sistemas computacionales, con lo que, al entregar el listado final de aquellas alertas que aún no habían sido respondidas, los funcionarios encargados pudieron enviar oficios a cada una de las aduanas regionales correspondientes, dando a conocer esta situación para que fuese regularizada.

Finalmente, propuse que el procedimiento que efectué durante las 300 horas que duró mi práctica, fuese realizado diariamente, con el fin de optimizar los resultados de las gestiones de las aduanas regionales (y al mismo tiempo de la Dirección Nacional), con lo cual podrán mantener un sistema de datos actualizados que permita realizar una evaluación útil y objetiva, cumpliendo con las funciones del Departamento de

Inteligencia Aduanera y ayudando así a promover el mejoramiento continuo de los procesos, la gestión y la calidad del servicio de Aduanas.

Capítulo IV: Conclusión Final

Fue muy interesante conocer todo el proceso de fiscalización aduanera al que se ven enfrentados las personas y productos al ingresar a nuestro país, pudiendo ser participe, además, de la recepción de pasajeros en el Valparaíso Terminal de Pasajeros (VTP), durante los días 25 y 26 de Enero, cuando se produjo el arribo masivo de cruceros,

ayudando a la revisión de los equipajes de los viajeros que ingresaban al país, con lo que pude valorar los buenos resultados obtenidos gracias al trabajo en equipo.

Sin embargo, como pude apreciar durante el desarrollo de mi práctica, muchas veces el proceso de fiscalización se ve obstaculizado y retrasado por la presencia de funcionarios poco motivados ante el trabajo monótono que enfrentan, por lo que, como señalé en el informe, muchas veces se produce una acumulación de trabajo, lo que, a la vez, desmotiva a resolver con prontitud este problema. No obstante, creo que, esto se puede mejorar si se trabaja de forma planificada y colocándose metas personales a cumplir en un tiempo determinado, ayudando así, no sólo a un trabajo más agradable, sino que, además, eficiente.

Finalmente, puedo señalar que, la realización de mi práctica profesional en el Departamento de Inteligencia Aduanera me sirvió para poner en práctica el conocimiento adquirido en diversos ramos pertenecientes a la carrera, lo que me permitió cumplir con las funciones encomendadas, obteniendo una muy buena evaluación por parte de mi supervisor y compañeros de trabajo y, a la vez, reforzar este conocimiento con nuevos datos, información y experiencias que serán de gran utilidad para mi futuro profesional.

Bibliografía virtual

- Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile: www.aduana.cl
- Comisión Nacional del Medio Ambiente: www.conama.cl
- Contraloría General de la República: www.contraloria.cl

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe: www.cepal.cl
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado: www.modernizacion.cl
- Portal de Negocios Internacionales: www.kompass.cl