



INFORME Nro. DFOE-FIP-IF-00014-2022

19 de octubre, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL PROCESO DE AFORO EN LA IMPORTACIÓN**

2022

CONTENIDO

1. Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivo	7
Alcance	7
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Figura n.º 1	8
¿Cómo y para qué debe ser el proceso de aforo?	8
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría	9
Generalidades acerca del objeto auditado	9
Figura n.º 2	10
Mapeo del proceso de aforo en la importación definitiva	10
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	10
Siglas	11
2. Resultados	11
Prevención de riesgos de corrupción en el proceso de aforo	11
Se deben intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción en el proceso de aforo	11
Figura nro. 3	12
Pasos clave para el mapeo integral de riesgos de corrupción aduanera	12
Cuadro nro. 1	13
Denuncias relacionadas con personal de la DGA	13
Proceso de aforo en la revisión documental y física	15
Debilidades que limitan la capacidad de gestión del proceso de aforo	15
Cuadro nro. 2	16
Cumplimiento de actividades de supervisión de enero a julio de 2022	16
-En unidades y porcentajes-	16

Cuadro nro. 3	18
Reliquidaciones en el proceso de aforo como porcentaje de la recaudación en importaciones -millones de colones y porcentajes-	18
Controles no intrusivos en la revisión física de mercancías	18
El proceso de aforo no se complementa con tecnología de control no intrusiva	18
Cuadro nro. 4	19
Disponibilidad de controles no intrusivos en las aduanas del país	19
3. Conclusiones	22
4. Disposiciones	22
AL SEÑOR GERARDO BOLAÑOS ALVARADO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23
AL SEÑOR NOGUI ACOSTA JAÉN, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y A LA SEÑORA PAULA BOGANTES ZAMORA, EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA DE COMEX Y PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	24
Anexo nro. 1	25
Seis pasos clave para el mapeo de riesgos de corrupción según la OMA	25
CUADROS	
CUADRO NRO 1 DENUNCIAS RELACIONADAS CON PERSONAL DE LA DGA	13
CUADRO NRO 2 CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN DE ENERO A JULIO DE 2022 -EN UNIDADES Y PORCENTAJES-	16
CUADRO NRO 3 RELIQUIDACIONES EN EL PROCESO DE AFORO COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN EN IMPORTACIONES -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-	18
CUADRO NRO 4 DISPONIBILIDAD DE CONTROLES NO INTRUSIVOS EN LAS ADUANAS DEL PAÍS	19
IMÁGENES	
FIGURA NRO 1 ¿CÓMO Y PARA QUÉ DEBE SER EL PROCESO DE AFORO?	8
FIGURA NRO 2 MAPEO DEL PROCESO DE AFORO EN LA IMPORTACIÓN DEFINITIVA	10
FIGURA NRO 3 PASOS CLAVE PARA EL MAPEO INTEGRAL DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADUANERA	11
ANEXOS	
ANEXO NRO 1 SEIS PASOS CLAVE PARA EL MAPEO DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN SEGÚN LA OMA	25

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si el proceso de aforo aduanero en la importación definitiva cumple razonablemente con el marco normativo y técnico aplicable, a efecto de prevenir riesgos de prácticas irregulares, durante el periodo comprendido entre 2020 y el primer semestre de 2022.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La recaudación aduanera fue de ₡1.500.996 millones en 2021, lo que representó un 27,0% del total de ingresos tributarios del Gobierno (₡5.566.246 millones), lo que equivale a un 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB). Pese al aporte significativo de la recaudación aduanera para el fisco, se observó una caída significativa de las reliquidaciones netas de impuestos obtenidas a favor del Estado producto de la revisión documental y física de mercancías, como porcentaje de la recaudación total en importaciones (de 0,06% en 2019 a 0,03% en 2021).

El proceso de aforo aduanero en la importación definitiva consiste en la verificación de la correcta determinación de la obligación tributaria aduanera por parte de los declarantes -importadores y agentes de aduana- al momento de importar mercancías al país. Un proceso de aforo que genere resultados acorde con el marco normativo aplicable puede coadyuvar con el control aduanero, en la facilitación del comercio, puede reducir los espacios de discrecionalidad, prevenir riesgos en la salud humana y la seguridad nacional, así como reducir riesgos de corrupción que tengan consecuencias negativas como la pérdida de ingresos y la reducción en la confianza social.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*En la auditoría se determinó que se deben **intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción** en el proceso de aforo, ya que según lo sugiere el marco técnico aplicable, se debe contar con un mapeo integral para prevenir riesgos de corrupción aduanera, por tratarse de una labor cuya naturaleza afín con bienes, mercancías y dinero, se encuentra actualmente expuesta a espacios de discrecionalidad entre personal de aforo y declarantes.*

Asimismo no se tuvo evidencia de la realización de actividades en 2020 para la promoción y divulgación de valores y principios éticos en el personal de aforo, pese a observar un aumento en la cantidad de denuncias tramitadas relacionadas con personal aduanero -21 en total-, en donde la tipología de denuncia más frecuente se asocia con el aprovechamiento de la condición de funcionario para obtener beneficios (9 casos), así como la aceptación de dádivas (5 casos), con mayor representatividad en la Aduana Santamaría (47,6% del total).

Al respecto, de la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC) realizada por la Contraloría General en 2020 un 68,0% de la ciudadanía encuestada manifestó que uno de los trámites en donde se percibe mayor nivel de corrupción es el paso de mercancías en aduanas.

Además, se identifican **debilidades que limitan la capacidad de gestión del proceso de aforo**, por cuanto este se realiza con base en una guía para la revisión física y documental de mercancías, que se encuentra vigente desde 2007 y no ha recibido actualizaciones. Asimismo, existen debilidades en la supervisión ejercida sobre el proceso de aforo, pues un 54,0% del personal de aforo indicó nunca recibir supervisión o recibirla ocasionalmente (una vez al mes o menos).

De igual forma, al mes de julio de 2022, en los planes anuales operativos de las aduanas, se presentan metas subestimadas de supervisión (Peñas Blancas, 110,4% de cumplimiento) o casos rezagados en su cumplimiento (Santamaría: 13,3%, Caldera: 22,9%, Central: 22,9%), siendo también que la definición de actividades requiere de mayor claridad. Asimismo, las acciones de supervisión identificadas actualmente no generan insumos para el fortalecimiento y la generación de resultados del proceso de aforo, que impulsen una mejora continua y con ello se fortalezca la capacidad de gestión de dicho proceso.

También se constató que, a la fecha de este informe, está pendiente de **finiquitar y oficializar una política nacional** que reúna las acciones necesarias para la adquisición e instalación de **Controles No Intrusivos (CNI)** en las distintas aduanas del país. Además, se determinó que la mayoría de aduanas del país carecen de equipos de control no intrusivo que complementen el proceso de aforo en el régimen de importación.

Aunado a lo anterior, se determinó que **el proceso de aforo en las aduanas de control del país no se apoya con tecnología de control no intrusivo**. Al respecto, no se emiten criterios de riesgo por parte de la DGA para el escaneo de imágenes de unidades de transporte por medio del escáner existente en la Terminal de Contenedores de Moín (el único escáner que se encuentra actualmente en funcionamiento para la revisión de mercancías en el país). Lo anterior, debido a que los criterios de riesgo para selección de unidades de transporte para control aduanero sólo estuvieron vigentes 5 días. Por consiguiente, en el período de junio del 2020 a julio 2022, solamente 26 de un total de 112.842 imágenes escaneadas (un 0,023%) generaron una ficha de riesgo por parte de los funcionarios de la DGA encargados de la inspección remota de imágenes y, de estas 26, sólo 2 (un 0,0018%) asociadas al régimen de importación.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Director General de Aduanas para definir, oficializar e implementar un mapeo integral de riesgos para la prevención de prácticas de corrupción en el proceso de aforo que se realiza en las aduanas de control del país. Además, para actualizar, formalizar, divulgar e implementar con la participación activa de las unidades y funcionarios competentes, el marco normativo que regula el proceso de aforo documental y físico, así como definir, oficializar e implementar procedimientos de supervisión al personal de aforo. Se le dispone además implementar el escaneo de unidades de transporte en importaciones con el escáner disponible en Moín. Finalmente, se le dispone al Ministro de Hacienda y al Consejo Nacional de Facilitación del Comercio oficializar de inmediato la política nacional que se establece en el Transitorio II de la Ley N° 10068.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
PROCESO DE AFORO EN LA IMPORTACIÓN**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La recaudación aduanera fue de ₡1.500.996 millones en 2021, lo que representó un 27,0% del total de ingresos tributarios del Gobierno (₡5.566.246 millones), lo que equivale a un 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB). Pese al aporte significativo de la recaudación aduanera para el fisco, se observó una caída significativa de las reliquidaciones netas de impuestos obtenidas a favor del Estado producto de la revisión documental y física de mercancías, como porcentaje de la recaudación total en importaciones (de 0,06% en 2019 a 0,03% en 2021).
- 1.2. Además, según el último resultado disponible de incumplimiento tributario en el país¹, la brecha de cumplimiento total alcanzó un 5,0% del PIB en 2018; es decir, representó cerca de ₡1,8 billones, lo cual refleja la necesidad de continuar realizando esfuerzos fiscales para hacer llegar a las arcas del Estado, estos ingresos que se están perdiendo.
- 1.3. Por su parte la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC) que realizó la Contraloría General en 2020, refleja que un 68,0% de la ciudadanía encuestada manifestó que uno de los trámites en donde se percibe mayor nivel de corrupción es en el paso de mercancías en aduanas.
- 1.4. El Servicio Nacional de Aduanas (SNA) es el órgano de control del comercio exterior, con funciones de administración tributaria y responsable de la aplicación de la legislación normativa aduanera correspondiente. Lo conforman la Dirección General de Aduanas (DGA), las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros. Le corresponde ejercer el control del territorio aduanero, y dentro de este, los vehículos, las unidades de transporte y las mercancías que ingresen o salgan del territorio aduanero nacional, estén sujetos a medidas de control propias del SNA; así como la normativa correspondiente. Una medida de control aduanero inmediato es el aforo documental y físico de mercancías. En cuanto al porcentaje de revisión de mercancías en las aduanas de control, se observó que en promedio en 2021 el porcentaje de revisión del aforo documental (canal amarillo) fue de 1,1% y del aforo físico (canal rojo) fue de 4,8%.

¹ Informe de Incumplimiento Tributario 2012-2018. Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda (DGH), elaborado entre Agosto-Setiembre de 2021.

- 1.5. Por lo tanto, es relevante determinar si en este proceso aduanero se previenen riesgos de corrupción, si se realiza bajo el cumplimiento de procedimientos aduaneros útiles, con el acompañamiento y la supervisión requerida; así como si se complementa con equipos de control no intrusivo en las aduanas de control del país².
- 1.6. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas (FIP) de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO

- 1.7. Determinar si el proceso de aforo en la importación definitiva cumple razonablemente con el marco normativo y técnico aplicable, a efecto de prevenir riesgos de prácticas irregulares.

ALCANCE

- 1.8. La auditoría de carácter especial abarca el proceso de aforo en la importación definitiva durante el periodo comprendido entre 2020 y el primer semestre de 2022, delimitado a la capacidad de gestión de aforo en la dimensión de procesos e información³.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. Los criterios de auditoría fueron comunicados a la Dirección General de Aduanas (DGA) mediante videoconferencia virtual el 24 de junio de 2022. También fueron comunicados al Ministerio de Hacienda mediante oficio N° DFOE-FIP-0193 (10784) de ese mismo día.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.11. Para el desarrollo de la auditoría se utilizó la información suministrada por la DGA, se realizaron entrevistas al Área de Planificación Estratégica y Control de la Gestión y a la Dirección Gestión de Riesgo (DGR). También se realizaron visitas de campo a las aduanas de control de Caldera, Limón y Santamaría⁴, por tratarse de las tres aduanas que en conjunto concentraron el 82,6% de la recaudación total en importaciones del país en 2021, con el propósito de conocer experiencias del proceso de aforo en la práctica, durante la revisión documental y física de mercancías.
- 1.12. Como complemento de la visita a la aduana de Limón, se coordinó el ingreso a la terminal portuaria Hernán Garrón Salazar de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo

² Se trata de las aduanas de control terrestre: Peñas Blancas, Paso Canoas y Central, de las aduanas aéreas: Santamaría y La Anexión; así como las aduanas marítimas de Caldera y Limón.

³ La gestión por procesos es el esquema formal y de cultura de organización e integración del trabajo establecido por la institución para lograr resultados predecibles, consistentes y que generen valor público a los usuarios. Del alcance de la auditoría se excluyeron dimensiones de la capacidad de gestión relacionadas con la estrategia y estructura, liderazgo y cultura; así como competencias y equipos.

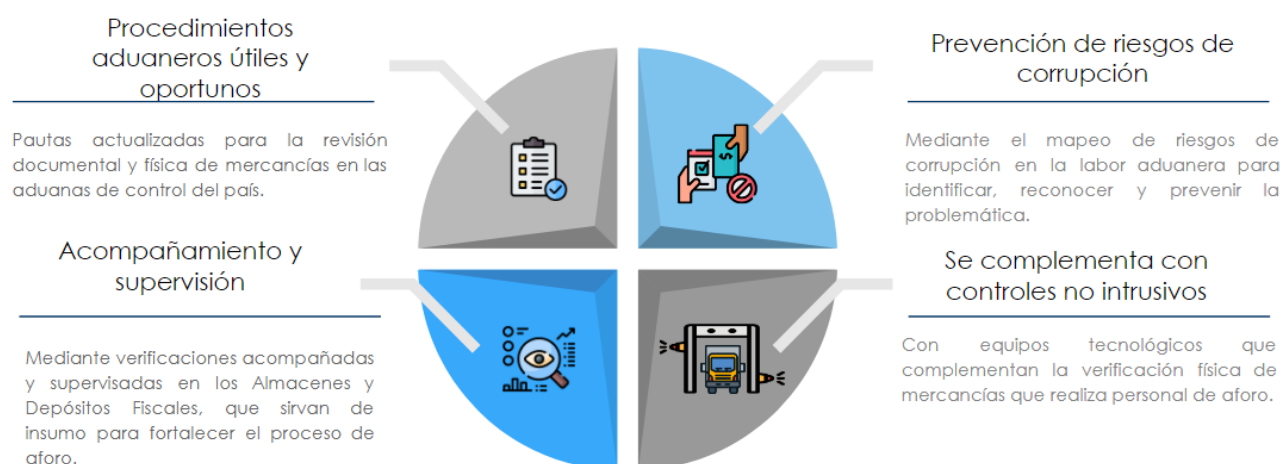
⁴ Durante las semanas del 04 al 12 de julio de 2022.

Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA), así como una visita a la Terminal de Contenedores de Moín para conocer detalles sobre el funcionamiento del escáner de rayos x que tienen instalado. Para completar el ciclo del control no intrusivo por medio de escáner, se coordinó una visita de campo al centro de monitoreo, para constatar el funcionamiento del escaneo de imágenes y la generación de alertas aduaneras.

- 1.13. De igual manera, se tramitaron solicitudes de información por escrito a la Administración activa y se realizaron de forma complementaria dos entrevistas a expertos: una con especialistas en Administración aduanera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otra con funcionaria del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) sobre facilitación del comercio.
- 1.14. Además, se realizó una revisión documental de buenas prácticas de control aduanero, producto de lo cual se utilizó como referencia para la conceptualización de la prevención de prácticas irregulares en el proceso de aforo aduanero la Guía de mapeo de riesgos de la corrupción; así como las Directrices relativas a la adquisición y puesta en funcionamiento de equipo de exploración/captación de imágenes, ambas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), para analizar si las acciones diseñadas e implementadas por el SNA para apoyar su capacidad de gestión en materia de procesos e información, relativas al proceso de aforo en la importación, cumplen razonablemente con el marco normativo y técnico aplicable, con base en las siguientes cuatro (4) dimensiones:

Figura n.º 1

¿Cómo y para qué debe ser el proceso de aforo?



Fuente: CGR con base en información suministrada por la DGA y Guía de la OMA.

- 1.15. Asimismo, se aplicó un cuestionario a las siete (7) gerencias de aduanas de control del país. También se aplicó un cuestionario a cien (100) personas funcionarias que realizan labor de aforo en el SNA. De igual forma, se organizó y realizó un taller virtual el 31 de agosto de 2022, con una muestra⁵ de este personal, con el objetivo de compartir experiencias y aprendizajes de la

⁵ Se aplicó al total de personal de aforo (N=100) un muestreo estratificado con corrección para población finita, por estrato, con selección aleatoria sin reemplazo. De este ejercicio resultaron seleccionadas 16 personas, quienes participaron del taller virtual organizado.

capacidad de gestión del proceso de aforo, así como las áreas de mejora que se pueden implementar para fortalecer esta labor y construir soluciones en el SNA mediante la técnica de Focus Group. También se validó con las siete gerencias de aduana el estado actual en la implementación de equipos de control no intrusivo en las aduanas de control del país.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

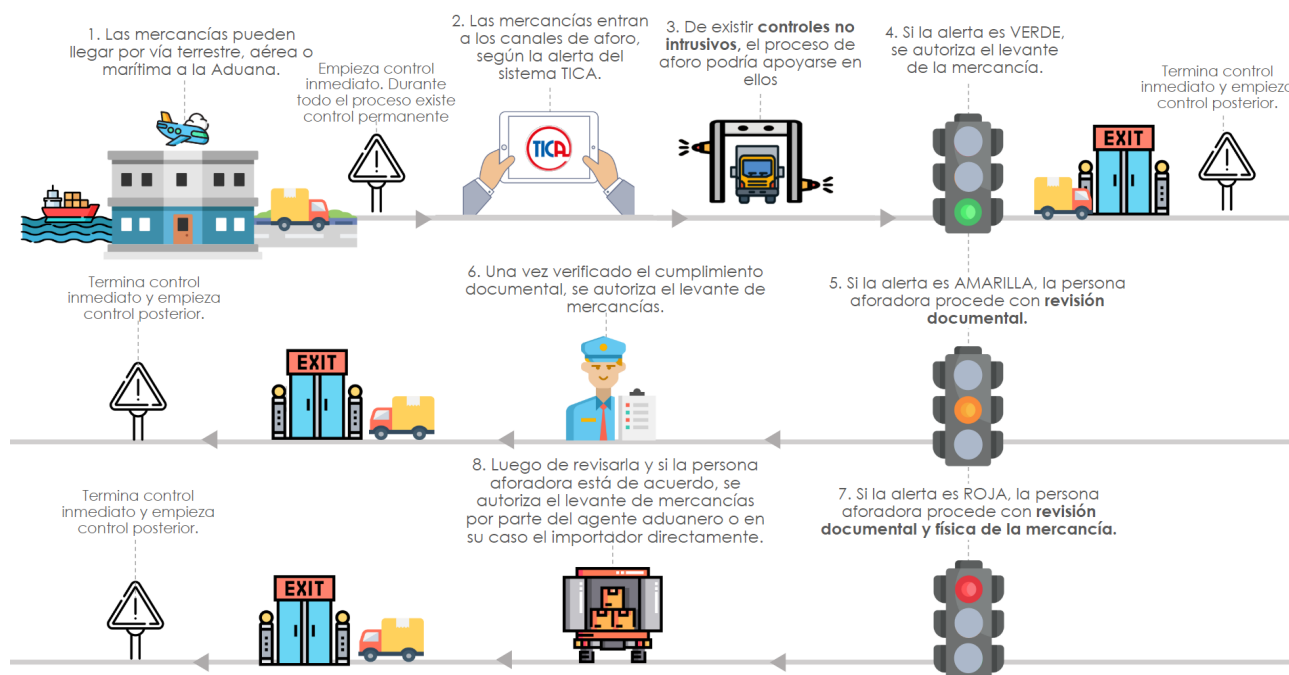
- 1.16. El ataque cibernético que el Ministerio de Hacienda señaló que afectó sistemas hacendarios en abril de 2022, en especial al Sistema Tecnología de Información para el Control aduanero (TICA), limitó el uso de datos en la presente auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.17. Las aduanas ejercen al menos tres funciones relevantes para la sociedad: control, facilitación del comercio y recaudación de impuestos. Acorde con la legislación aduanera nacional, el control aduanero puede ser previo, inmediato o posterior. Como parte del control inmediato, se cuenta con un proceso de aforo, que según lo establecido en el artículo 24 de la Ley General de Aduanas (LGA), tiene la atribución de exigir y comprobar el cumplimiento de los elementos que determinan la obligación tributaria aduanera.
- 1.18. El proceso de aforo aduanero realizado por el SNA consiste en determinar, mediante la revisión física y documental de las mercancías importadas, la correcta clasificación arancelaria de estas, su origen y procedencia, el valor aduanero declarado, la correcta aplicación de convenios y tratados de libre comercio, la declaración o no de mercancías, así como la verificación de la presentación de documentos obligatorios, principalmente. Las diferencias resultantes en el aforo pueden conllevar a una variación o rectificación de lo declarado⁶, en aras de la correcta determinación de la obligación tributaria aduanera con el correspondiente hallazgo identificado y las reliquidaciones de impuestos correspondientes.
- 1.19. En la siguiente figura se presenta un mapeo del proceso de aforo en el régimen de importación definitiva. Cabe mencionar que, cuando el color del aforo es verde, el proceso es automático y no interviene el personal de aforo. Durante el aforo amarillo y rojo, se asigna a una persona funcionaria para que proceda con el proceso de aforo correspondiente. En la figura se observa lo anterior, desde la entrada de las mercancías a las aduanas, hasta el levante (despacho) de las mismas:

⁶ Según lo establecido en el artículo 38 del Reglamento a la Ley General de Aduanas.

Figura n.º 2
Mapeo del proceso de aforo en la importación definitiva



Fuente: CGR, con base en Guía aduanera nacional.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. Los resultados de la presente auditoría fueron expuestos el 11 de octubre de 2022 a personas funcionarias del Ministerio de Hacienda y del COMEX. En esa reunión estuvieron presentes la señora Priscilla Zamora Rojas, Viceministra de Ingresos, así como los señores Gerardo Bolaños Alvarado y Wagner Quesada Céspedes, Director General y Subdirector General de la Dirección General de Aduanas, respectivamente; así como los señores Ronald Fernández Romero y Oldemar Murillo Arce, Auditor Interno y Subauditor Interno de dicho Ministerio, respectivamente. De parte de COMEX asistieron las señoras Paola Orozco Alpizar⁷ y María Fernanda Arévalo Barrantes, coordinadora del Foro de Facilitación del Comercio y asesora de facilitación de comercio, respectivamente.
- 1.21. El borrador de informe se entregó al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) el 06 de octubre de 2022 mediante oficios N° DFOE-FIP-0351 (16167) y DFOE-FIP-0352 (16178), respectivamente, para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido. Mediante oficio N° MH-DM-OF-2519-2022 del 12 de octubre de 2022 el Ministerio de Hacienda presentó una observación. El resultado de la valoración de dicha observación fue comunicado a la Administración activa mediante el oficio N° DFOE-FIP-0370 (17479) del 19 de octubre de 2022.

⁷ Designada por la señora viceministra de comercio exterior Paula Bogantes Zamora para asistir a la sesión.

De parte de la DGA y del COMEX no se recibieron observaciones al Borrador de Informe en el plazo establecido para ello.

SIGLAS

- 1.22. De seguido se incorpora el significado de las siglas utilizadas en este documento.

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGA	Dirección General de Aduanas
DGH	Dirección General de Hacienda
DGR	Dirección Gestión de Riesgo
DUA	Declaración Única Aduanera
DVMI	Despacho del Viceministerio de Ingresos del Ministerio de Hacienda
ENPC	Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción
FIP	Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LGA	Ley General de Aduanas
LGCI	Ley General de Control Interno
MH	Ministerio de Hacienda
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PAO	Plan Anual Operativo
PIB	Producto Interno Bruto
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
SPC	Sociedad Portuaria de Caldera
TCM	Terminal de Contenedores de Moín
TICA	Sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero

2. Resultados

PREVENCIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE AFORO

Se deben intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción en el proceso de aforo

- 2.1. En la auditoría se determinó que la Dirección General de Aduanas (DGA) debe intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción en el proceso de aforo, durante la verificación documental y física de mercancías en las aduanas de control del país, ya que según buenas prácticas de prevención de corrupción en materia aduanera, el ejercicio continuo de prevención se compone de seis pasos fundamentales: identificar las áreas de riesgo, entender los riesgos, evaluar los riesgos, priorizar los riesgos, gestionarlos, así como revisarlos y volverlos a

reconsiderar si es necesario. En la siguiente figura se observan los seis pasos establecidos para un mapeo integral de riesgos de corrupción aduanera:



Fuente: CGR, con base en la OMA, 2015.

- 2.2. Este mapeo integral de riesgos constituye el primer paso en la lucha decidida por combatir la corrupción en la administración aduanera, el cual debe realizarse y revisarse periódicamente por la alta dirección, en aras de identificar, reconocer y prevenir la problemática.
- 2.3. La Contraloría General realizó en 2020 una Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC), en la cual un 68,0% de la ciudadanía encuestada manifestó que uno de los trámites en donde se percibe mayor nivel de corrupción es el paso de mercancías en aduanas. Además, de un cuestionario aplicado por la Contraloría General al personal de aforo del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), el 16,0% señaló la inexistencia de una conducta de probidad y ética en esta labor. Para la OMA (2015, p. 5), los sobornos y las regalías a personas funcionarias de aduanas se presentan con un nivel de alta frecuencia y alta severidad en un ejemplo de mapeo de riesgos de corrupción aduanera realizado. De igual manera, según investigación realizada por la OCDE (2014, p. 24), el riesgo de soborno en el despacho aduanero representa un 12,0%, obteniendo el segundo lugar de relevancia, luego de los trámites de contratación pública.
- 2.4. Con base en información suministrada por la Administración, se evidenció que en 2020 no se realizó ninguna actividad en materia de probidad, para promover y divulgar valores y principios éticos en el personal de aforo del SNA. Asimismo, para el periodo comprendido entre 2021 y el primer semestre de 2022 las actividades puntuales que se realizaron se limitaron a: la comunicación de los valores institucionales; nombramiento de los enlaces de la Comisión de Rescate y Formación de Valores; cápsulas informativas por correo electrónico acerca de la misión, visión, código de ética institucional. Además, la DGA informó de la realización de una campaña de sensibilización sobre ética y valores, así como una sesión de trabajo para conceptualizar y definir acciones congruentes para los valores institucionales y divulgación de cápsulas informativas sobre la cultura de control interno, sin que conste en la información facilitada por la Administración los resultados concretos de la evaluación realizada a estas actividades.
- 2.5. Además, en 2016-2017 la DGA realizó un informe de evaluación del Sistema de acciones de control de los riesgos asociados a la corrupción, conflicto de intereses e idoneidad técnica. No

obstante, de documentación aportada por la DGA, se señaló que está pendiente la incorporación del tema de riesgos de corrupción, conflicto de intereses e idoneidad técnica en dicha herramienta de valoración de riesgos.

- 2.6. Pese a la ejecución de las anteriores actividades, en el periodo de estudio se observó un aumento en la cantidad de denuncias presentadas ante la Unidad de Asuntos Internos del Ministerio de Hacienda, relacionadas con personal aduanero. Durante el periodo analizado se presentaron un total de 21 denuncias relacionadas con este personal. Mientras que en 2020 se atendieron un total de 7 denuncias, en 2021 esa cantidad fue de 10. Además, se determinó que las tipologías de denuncia más presentadas en el periodo están relacionadas con el aprovechamiento de la condición de funcionario para obtener beneficios (9 casos del total), así como la aceptación de dádivas (5 casos del total). Si el análisis se realiza por dependencia aduanera, del total de denuncias del periodo, 10 corresponden a la Aduana Santamaría (47,6%). Mayor detalle se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro nro. 1
Denuncias relacionadas con personal de la DGA

Descripción	2020	2021	2022 ^{1/}
Total de investigaciones de la UAI relacionadas con personal de la DGA	7	10	4
Tipología de la Denuncia (Según Plataforma Denuncie YAI)	4 (Aceptación de dádivas), 2 (Aprovechar condición de funcionario para obtener un beneficio para él o un tercero), y 1 (Malversación de fondos).	6 (Aprovechar condición de funcionario para obtener un beneficio para él o un tercero), 2 (Acción u omisión dolosa), 1 (Aceptación de dádivas), y 1 (Sustracción de bienes del MH o bajo custodia de éste).	2 (Abuso de autoridad), 1 (Aprovechar condición de funcionario para obtener un beneficio para él o un tercero), y 1 (Acción u omisión dolosa).
Dependencia de la DGA	6 (Aduana Santamaría), 1 (Aduana Paso Canoas).	2 (Aduanas Santamaría, La Anexión y Caldera), 1 (Aduana Paso Canoas, Aduana Central, Dirección de Fiscalización) y 1 caso cuya dependencia se desconoce.	2 (Aduana Santamaría), 1 (Aduanas de Peñas Blancas y Caldera).
Plazo promedio de atención de las denuncias (en días naturales)	322	124	nd

Fuente: CGR, con base en estadística suministrada por la Unidad de Asuntos Internos del MH.

- 2.7. De igual forma, a partir de un cruce de información se encontraron cinco casos de personal de aforo que al mes de julio de 2022 están percibiendo salarios líquidos mensuales cercanos al salario mínimo legal establecido, así como dos casos que percibían salarios menores al mínimo legal antes de julio de 2022. Esto es un factor de riesgo que los hace vulnerables a recibir dádivas y regalías a cambio de, por ejemplo, no determinar hallazgos fiscales en las revisiones, o dar un levantamiento o despacho ágil de las mercancías.
- 2.8. En el artículo 13 inciso a) de la Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno” se establece que: “El jerarca y los titulares subordinados deben mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus obligaciones y promoverlos en el resto de la organización.”
- 2.9. En los artículos 1 y 3 de la Ley N° 8422 “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública” se establece la importancia de: “prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el

ejercicio de la función pública. Los funcionarios públicos están obligados a orientar su gestión a la satisfacción del interés público”. (Deber de probidad).

- 2.10. En la Directriz N° DGA-PC-202-2016, del 27 de julio de 2016 se oficializó y divulgó en el personal aduanero el “Código de ética y conducta de los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas”. En esta Directriz se estableció que: “los funcionarios del SNA deben conocer y promover el cumplimiento de la ética y cumplir sus funciones acorde con principios de buena fe, integridad, transparencia y responsabilidad”.
- 2.11. En la “Guía de Mapeo de Riesgos de la Corrupción”, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) estableció que: *“El mapeo de riesgos permite que la alta dirección pueda tener una visión general de las vulnerabilidades de los procesos de aduanas y de unidades de aduana específicas con el fin de tomar decisiones informadas para prevenir y abordar el tema de la corrupción. El riesgo de corrupción dentro de las administraciones de aduanas es frecuente debido a la propia naturaleza del trabajo de Aduanas, que está directamente relacionado con dinero, bienes y personas”*.
- 2.12. Lo anterior obedece a que la DGA no ha elaborado un mapeo de riesgos al proceso de aforo que permita identificar y prevenir riesgos de corrupción en el contexto de las aduanas. Además, en opinión del personal de aforo la prevención de corrupción se puede solventar mediante rotación de funcionarios, actividades de inducción y capacitación al personal, así como mediante el acompañamiento de jefaturas en las revisiones físicas.
- 2.13. La OMA⁸ expresó que la corrupción en Aduanas tiene consecuencias negativas como la pérdida de ingresos, pérdida de recursos, y una reducción en la confianza social, y también presenta desafíos de seguridad. Estos desafíos de seguridad pueden estar puramente relacionados con la seguridad física, y también con la salud y la seguridad económica.
- 2.14. Disponer de un mapeo de riesgos de corrupción actualizado en el proceso de aforo puede fortalecer en la DGA la gestión ética, de forma que se reconozcan y promuevan en todo momento valores y principios éticos en las personas funcionarias que realizan esta verificación de mercancías, reduciendo espacios de discrecionalidad y decisiones personales entre personas aforadoras y declarantes aduaneros (Importadores y agentes de aduanas). Para la OMA, el mapeo integral de riesgos puede ayudar a la administración de aduanas a determinar las áreas donde se encuentran los riesgos potenciales de corrupción, y desarrollar planes para prevenirlos.
- 2.15. Sobre las situaciones comentadas, la DGA señaló⁹ que dadas las eventualidades generadas por las situaciones excepcionales recientes, el enfoque de la Dirección General de Aduanas en los 2 últimos años se ha dado en el tema de atención de la emergencia generada por el COVID-19, la crisis de contenedores generada por dicha pandemia y el reciente hackeo a los sistemas del Ministerio de Hacienda. Además indicó la realización de esfuerzos en la reciente reforma a la LGA y actualmente en su reglamento. También indicó esa Dirección que la continuidad del Sistema de acciones de control de los riesgos asociados a la corrupción, conflicto de intereses e idoneidad técnica (Matriz SACRICC) será por medio del ejercicio del SEVRI aplicado.
- 2.16. Por otra parte, en taller realizado el 31 de agosto de 2022 con personal de aforo del SNA seleccionado, se mencionó que la pérdida de principios y valores éticos en la función pública, podría estar exponiendo este proceso a riesgos de corrupción aduanera.

⁸ Organización Mundial de Aduanas. [Guía de mapeo de riesgos de la corrupción](#)

⁹ Oficio N° DGA-1234-2022 del 16 de setiembre de 2022.

PROCESO DE AFORO EN LA REVISIÓN DOCUMENTAL Y FÍSICA

Debilidades que limitan la capacidad de gestión del proceso de aforo

- 2.17. En el estudio se determinó que el proceso de aforo se está realizando con base en una guía oficial para la revisión documental y física de mercancías que se encuentra desactualizada, según la pertinencia y necesidades actuales en materia de control aduanero, cambios tecnológicos y facilitación del comercio¹⁰. Sobre el particular, la Contraloría General identificó mediante un cuestionario aplicado¹¹, que un 50% del personal de aforo aplica la guía oficial vigente establecida en la CIR-DGT-015-2007 en el control inmediato en importación definitiva. Además, un 26% del personal de aforo concuerda en que esta guía oficial se encuentra desactualizada.
- 2.18. Por otra parte, se encontró que existen espacios de mejora en la supervisión que se ejerce al personal de aforo durante la revisión documental y física. La realización de esta supervisión es necesaria como mecanismo de control de calidad del proceso de aforo en beneficio del importador y para el SNA, asegurando que el marco normativo se cumpla de conformidad y que ello represente un fortalecimiento de la capacidad de gestión del proceso de aforo.
- 2.19. Al respecto, se identificó¹² que las gerencias de aduanas no realizan acciones de supervisión sobre la aplicación de los procedimientos aduaneros en el proceso de aforo, mientras que las jefaturas de la Sección Técnica Operativa (STO)¹³ ejercen dicha supervisión¹⁴. Mediante un cuestionario aplicado por esta Contraloría General al personal de aforo del SNA, se identificaron dos principales acciones de supervisión: acompañamientos por parte de las jefaturas de la STO y levantamiento de actas de inspección durante la verificación.
- 2.20. Ahora bien, pese a estas actividades de acompañamiento, se identifican oportunidades de mejora en términos de ejercer una supervisión constante, ya que un 54% del personal de aforo indicó nunca recibir supervisión en su labor o recibirla ocasionalmente (una vez al mes o menos de una vez al mes). Aunado a lo anterior, en los Planes Anuales Operativos (PAO) 2022 de las Aduanas de control, se incluye la figura de acompañamientos por parte de las jefaturas como acción de supervisión; sin embargo, esta se especifica en 5 de 7 aduanas de control, pues en el caso de Santamaría y la Anexión, se refieren a efectuar supervisión, mas no se detalla una acción puntual.
- 2.21. Además, con base en el seguimiento realizado por la DGA a dichos planes, se identifica que a julio de 2022, el porcentaje promedio de cumplimiento de estas acciones de supervisión, para todas las aduanas, es de 47,3%; existiendo una meta subestimada en donde el cumplimiento a julio de 2022 ya sobrepasó el 100% (Peñas Blancas, 110,4% de cumplimiento) y casos rezagados en su cumplimiento (Santamaría: 13,3%, Caldera: 22,9%, Central: 22,9%). Aunado a lo anterior, según se observa en el siguiente cuadro, la definición de las actividades podría tener mayor claridad para efectos del seguimiento de su propósito.

¹⁰ Según oficio N° AS-DT-0096-2022, la guía contiene muchos aspectos de difícil aplicación por el personal de aforo dados los cambios de sistemas informáticos y procedimentales que se han dado.

¹¹ El 11 de julio de 2022 al personal de aforo aduanero.

¹² Por medio de la solicitud de información DFOE-FIP-0289(13100)-2022 del 10 de agosto de 2022.

¹³ Oficios ACALD-GER-078-2022, AL-CON-0549-2022, AC-G-055-2022, AS-G-045-2022, APC-G-070-2022, APB-G-040-2022 y ANEX-G-126-2022.

¹⁴ Con la salvedad de Aduana la Anexión, que según oficio N° ANEX-G-126-2022 y N° ANEX-G-125-2022, la única jefatura formal en la Aduana es la gerencia, puesto que desde 2020 no cuentan con jefaturas de Sección Técnica Operativa ni de Depósitos.

Cuadro nro. 2

Cumplimiento de actividades de supervisión de enero a julio de 2022

-En unidades y porcentajes-

Aduana	Responsable	Detalle de la actividad	Meta Anual	Efectuadas hasta julio 2022	% Avance Meta
Central	Departamento Técnico - Sección Técnica Operativa	Realizar al menos 2 acompañamientos semanales para supervisar, apoyar y garantizar la efectividad de los controles aduaneros en el despacho.	96	22	22,9%
Santamaría	Depto Técnico. Sección Técnica Operativa	Efectuar seguimiento y supervisión en el proceso de aforo y en el área de Equipajes.	30	4	13,3%
Peñas Blancas	Jefe Departamento Técnico. Jefe Sección de Técnica Operativa	Acompañamiento de la Jefatura durante el proceso de aforo en los depositarios aduaneros y Zona Primaria.	48	53	110,4%
Caldera	Departamento Técnico / Sección Técnica Operativa / Sección de Depósito	Acompañamientos de las jefaturas en el proceso de Descarga, Tránsitos y Despacho de mercancías.	96	22	22,9%
Anexión	Gerente. Nota: esta aduana no cuenta con jefaturas ni de Sección de Depósito ni de Sección Técnica Operativa. Todas las actividades del PAO están encargadas a la Gerencia.	Programar supervisiones aleatorias de las labores de los funcionarios en los controles de ingreso y salida de mercancías, para corroborar el cumplimiento de los procedimientos.	10	5	50,0%
Limón	Departamento Técnico	Acompañamientos de las jefaturas en el proceso de Descarga, Tránsitos y Despacho de mercancías, seleccionados por órganos fiscalizadores.	60	33	55,0%
Paso Canoas	Sección Técnica Operativa	Realizar acompañamientos en los procesos de revisión de mercancía en DUAs canal rojo, que fomenten la identificación de hallazgos.	60	34	56,7%
Avance promedio de las metas de acompañamiento en PAOs 2022 de las aduanas de control a julio-2022					47,3%

Fuente: CGR, con base PAO 2022, con corte a julio de 2022, suministrado por Área de Planificación Estratégica y Control de la Gestión, DGA.

- 2.22. Respecto a las actas de inspección como acción de supervisión, se identifica que de la información proporcionada por las aduanas de control¹⁵, que dichas actas no exhiben una utilidad en términos de mejora del proceso de aforo. La utilidad señalada por las jefaturas de la STO es dejar constancia de la revisión realizada, mas no se hace referencia a aspectos que permitan retroalimentar o identificar oportunidades de mejora sobre la actuación del personal de aforo en dicho proceso.
- 2.23. En el artículo 9 inciso e) de la Ley General de Aduanas se establece que es una función del SNA: *“Actualizar los procedimientos aduaneros y proponer las modificaciones de las normas, para adaptarlas a los cambios técnicos y tecnológicos y a los requerimientos del comercio internacional.”*
- 2.24. El artículo 15 inciso a) de la Ley General de Control Interno establece en relación con las actividades de control: *“(…) mantener actualizados (....) las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones”.*
- 2.25. En el artículo 35 bis inciso r. del Reglamento a la Ley General de Aduanas, Decreto Ejecutivo N° 25270 del 14 de junio de 1996 y sus reformas, se establece como función de la Gerencia de la Aduana: *“(…) Supervisar la aplicación de los procedimientos aduaneros”.*

¹⁵ Por medio de los oficios ACALD-GER-078-2022, AL-CON-0549-2022, AC-G-055-2022, AS-G-045-2022, APC-G-070-2022, APB-G-040-2022, ANEX-G-126-2022.

- 2.26. En el apartado 4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, se establece que el jerarca y los titulares subordinados deben: *“diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes”*. Además, en el apartado 4.5.1 *“Supervisión constante”* de estas Normas se establece que el jerarca y los titulares subordinados: *“deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”*.
- 2.27. La razón por la cual la guía oficial para la revisión documental y física de mercancías se encuentra desactualizada, obedece a que se han emitido otras circulares, resoluciones y criterios de apoyo¹⁶ al proceso de aforo, que pueden constituir herramientas de mayor utilidad para los funcionarios¹⁷. Aunado a esto, la guía DGT-015-2007 fue emitida en 2007, en el marco de la entrada en operación del sistema TICA¹⁸, cuando no todas las aduanas tenían instalado este sistema de información¹⁹.
- 2.28. Además, mediante oficio N° DGA-1234-2022 del 16 de setiembre de 2022 la DGA señaló que en abril de 2022 se generó para trámite de revisión y firma de la Dirección General, una propuesta de *“Instructivo para la revisión de las mercancías”*, la cual vendría a sustituir la Circular DGT-015-2007 que actualmente se encuentra vigente, sin embargo, esta propuesta no ha sido oficializada a la fecha de esta auditoría. Cabe mencionar que una de las causas de la corrupción señaladas por el BID (2012)²⁰ a nivel regional en materia aduanera, son los procedimientos ineficientes y legislaciones complejas y anticuadas. Al respecto, este organismo identifica que entre mayores vacíos e incoherencias existan en la normativa aduanera, más oportunidades existen para la discrecionalidad, lo que constituye una oportunidad para la corrupción.
- 2.29. Respecto a las debilidades en la supervisión, estas se presentan dada la ausencia de procedimientos de supervisión, que permitan que los acompañamientos efectuados por las jefaturas y levantamiento de actas de inspección se realicen acorde con criterios de selección uniformes, así como con pautas que definan las acciones a ejecutar por parte de las jefaturas, en aras de que estas acciones de supervisión resulten de utilidad para fortalecer el proceso de aforo.
- 2.30. Un proceso de aforo acorde con procedimientos actualizados podría reducir espacios para la discrecionalidad de las personas funcionarias durante la revisión documental y física de mercancías y una disminución de riesgos de control aduanero, así como prevenir riesgos en la salud humana y la seguridad nacional.
- 2.31. La existencia de procedimientos para la supervisión que incorporen elementos como retroalimentación al personal sobre el proceso de aforo y que establezca objetivamente las acciones a realizar, podría reducir espacios para prácticas irregulares y favorecería las

¹⁶ Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo N° 42799-H del 11 de enero de 2021, que actualizó y amplió lo normado en la CIR-DGT-015-2007, en materia de importación de mercancías al amparo de preferencias arancelarias (origen de las mercancías). Asimismo, posterior a la emisión de esta norma fueron suscritos por Costa Rica acuerdos comerciales y Tratados de Libre Comercio (TLC), a los cuales no hace referencia la circular vigente. Además, se han implementado reformas legales en materia aduanera tales como la entrada en vigencia del RECAUCA IV.

¹⁷ Respuesta obtenida vía oficio AL-CON-0549-2022.

¹⁸ Según oficio APB-DT-STO-CONT-151-2022.

¹⁹ Según lo estipulado en CIR-DGT-015-2007.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la ética y la transparencia y de los sistemas de auditoría interna en las aduanas de la región*.

reliquidaciones netas de impuestos obtenidas en el proceso de aforo, al impulsar una mejora continua y con ello fortalecer la capacidad de gestión de dicho proceso.

- 2.32. Por ejemplo, el proceso de aforo está generando un mínimo aporte en la reliquidación de impuestos; en 2019 ese aporte fue de 0,06%, en 2020 fue de 0,04% y en 2021 representó un 0,03% en el control inmediato que realiza personal de aforo, como porcentaje de la recaudación total por importaciones al país. La tendencia a la baja en 2020 se explica por la entrada en vigencia -a partir del 20 de marzo de ese año y hasta el 31 de agosto- de una regla de riesgo en la que se estableció en un 99,0% sin revisión las importaciones definitivas en todas las aduanas de control del país, por la atención de la emergencia sanitaria de Covid-19. En 2021 el aporte de las reliquidaciones de impuestos también continuó a la baja, pese a la recuperación del nivel de recaudación en importaciones. Mayor detalle se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro nro. 3

Reliquidaciones en el proceso de aforo como porcentaje de la recaudación en importaciones -millones de colones y porcentajes-

Año	Recaudación en importaciones	Variación	Reliquidaciones netas	Variación	Reliquidaciones/Recaudación
2019	1.295.067	-	729	-	0,06%
2020	1.081.521	-16,5%	419	-42,5%	0,04%
2021	1.494.722	38,2%	421	0,5%	0,03%

Fuente: CGR, con base en Informes gráficos de la recaudación de impuestos aduaneros, suministrados por la División de Política Fiscal de la DGH y DGR de la DGA.

- 2.33. La DGA señaló²¹ que a partir de 2019 se hizo un recordatorio al personal aduanero, mediante la Circular N° DGA-CIR-016-2019, con el propósito de reiterar la importancia de la utilización de la Circular N° DGT-015-2007 como guía oficial para la verificación documental y física de mercancías.

CONTROLES NO INTRUSIVOS EN LA REVISIÓN FÍSICA DE MERCANCÍAS

El proceso de aforo no se complementa con tecnología de control no intrusiva

- 2.34. De la auditoría se determinó que el proceso de aforo en las aduanas de control del país no se apoya con tecnología de control no intrusivo, que mediante el análisis y la aplicación de criterios de riesgo, faciliten y agilicen la verificación de las unidades de transporte y mercancías sin necesidad de abrirlas, en el régimen de importación definitiva. En el siguiente cuadro se observa la disponibilidad de tecnología de control no intrusivo según aduana de control.

²¹ Oficio N° AL-CON-0549-2022 del 19 de agosto de 2022.

Cuadro nro. 4

Disponibilidad de controles no intrusivos en las aduanas del país

Nombre de la Aduana	Escáneres de rayos x	Básculas	Cámaras OCR	Dispositivos de Identificación por radiofrecuencia (RFID)	Dispositivos de geoposicionamiento (GPS)	Sistema de Selectividad de Carga (CTS)	Marchamos electrónicos
Limón	Sí, para exportación TCM	Sí, TCM	Sí, TCM	Sí, TCM	Sí	Sí	Sí
Caldera	No	Sí, SPC	No	No	No	No	Sí
Paso Canoas	No	No	No	No	No	No	No
Peñas Blancas	Sí, para equipaje	No	No	No	No	No	No
Santa María	Sí, para equipaje	No	No	No	No	No	No
La Anexión	Sí, para equipaje	No	No	No	No	No	No
Central	Sí, para puesto postal	No	No	No	No	No	No

TCM: Terminal de Contenedores de Moín; SPC: Sociedad Portuaria de Caldera.

Fuente: CGR, con base en validación realizada con las Gerencias de Aduanas.

- 2.35. En el cuadro anterior se puede observar que solamente la aduana de Limón dispone de la mayoría de controles no intrusivos, ubicados en la Terminal de Contenedores de Moín. En particular, el escáner se encuentra disponible las veinticuatro horas del día, todos los días de la semana, y su utilización es mayoritariamente en exportaciones. Su uso está a disposición del control aduanero que ejerce la DGA. Sin embargo, del estudio se determinó que actualmente solo se emiten criterios de selección de revisión de unidades de transporte por parte de la Policía de Control de Drogas (PCD) o de los mismos exportadores, como parte de una garantía de calidad de sus mercancías. La aduana de Paso Canoas carece de controles no intrusivos; las aduanas de Santa María, Peñas Blancas y la Anexión solamente cuentan con un escáner para equipaje que pertenecen al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y, por tanto, controlado por dicha institución; la aduana Central sólo cuenta con un escáner para puesto postal y, finalmente, la aduana de Caldera dispone de básculas y marchamos electrónicos, propiedad de la concesionaria.
- 2.36. En línea con lo anterior, se determinó que, solamente 26 de las 112.842 imágenes (el 0,023%) que fueron escaneadas en el período de junio de 2020 a julio de 2022, por la empresa concesionaria a cargo del escáner, generaron una ficha de riesgo por parte del personal de la DGA encargado de la inspección remota de imágenes. De estas 26, sólo 2 (dos) fichas de riesgo (un 0,0018%) se asocian al régimen de importaciones (lo que representa una ficha de riesgo por año en este régimen).
- 2.37. Además, a la fecha de este informe, el Ministerio de Hacienda no cuenta con una versión oficial y definitiva de la política nacional requerida por el marco jurídico vigente, a partir del 17 de abril de 2022, y que reúna las acciones necesarias para la instalación de equipos y los sistemas de la tecnología de inspección no intrusiva en las aduanas de control del país.
- 2.38. En el transitorio XL (cuarenta) de la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las finanzas públicas” del 03 de diciembre de 2018, publicada en el Alcance N° 202 de la Gaceta N° 225 del 04 de diciembre de 2018, se estableció que: *“El Ministerio de Hacienda, en un plazo no mayor de doce meses, deberá instalar los equipos y los sistemas de la tecnología que posibilite la inspección no intrusiva del cien por ciento (100%) de las mercancías que pasen como exportaciones o importaciones por las fronteras terrestres, puertos y aeropuertos de todo el país”*. El plazo otorgado en este transitorio venció el 01 de enero de 2021.

- 2.39. En los Transitorios II y III de la Ley N° 10068 “Ley para impulsar la integración de información aduanera y la instalación de los equipos y los sistemas de tecnología de inspección no intrusiva” del 03 de marzo de 2022, publicada en La Gaceta N° 52 del 17 de marzo de 2022, se establece que: *“En un plazo no mayor a un mes, el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, deberá desarrollar una política nacional que reúna las acciones necesarias para instalar los equipos y los sistemas de la tecnología de inspección no intrusiva en todos los puestos, puertos marítimos, aeropuertos y pasos fronterizos terrestres”*; así como: *“En un plazo no mayor a seis meses, el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, deberá instalar los equipos y los sistemas de la tecnología de inspección no intrusiva en todos los puestos, puertos marítimos, aeropuertos y pasos fronterizos terrestres”*, respectivamente. El plazo otorgado para el desarrollo de la política nacional venció el 17 de abril de 2022 y el plazo otorgado para la instalación de equipos de control no intrusivo venció el 17 de setiembre de 2022.
- 2.40. Las Directrices relativas a la adquisición y puesta en funcionamiento de equipo de exploración/captación de imágenes de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) señalan que: *“Al objeto de justificar la financiación de este tipo de equipos, es necesario garantizar que dicho equipo de exploración/captación de imágenes se utiliza de la forma más eficaz posible y que está plenamente integrado en el programa de evaluación de riesgos. La experiencia de las Administraciones de Aduanas que lo utilizan actualmente demuestra claramente que es primordial que la introducción de dicho equipo se planifique lo antes posible.”*
- 2.41. Las condiciones en comentario obedecen a que, a pesar de que en el caso de la Aduana que cuenta con escáner para contenedores existe capacidad de revisión por hora, *“estas reglas fueron desactivadas, por cuanto al momento de su puesta en operación se detectó la necesidad de otros ajustes informáticos y que, por el ciberataque, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación tiene otras prioridades a nivel ministerial”*, según indicó²² la administración.
- 2.42. Además, mediante oficio N° DGA-1097-2022 del 22 de agosto de 2022, la DGA señaló que el control aduanero ejercido por esta Dirección a través de la inspección remota de imágenes es incipiente y que para el correcto aprovechamiento de esta inspección remota se necesita de la implementación del proyecto Sistema de Inspección No Intrusivo (SINI). Además, la DGA señaló que desde junio de 2021 no emiten criterios de riesgo para el control aduanero.
- 2.43. Por otra parte, la DGA señaló mediante oficio N° DGA-1234-2022 del 16 de setiembre de 2022, que: *“la política nacional fue modificada, así como, su plan de acción documentos que, actualmente, se encuentran en revisión final por parte del Ministerio de Hacienda, previo al envío (sic) del nuevo texto al CONAFAC”*. Además, la DGA señaló que: *“los plazos otorgados en la Ley 10068 no contemplan los procedimientos administrativos que conlleva la oficialización de una política pública, ni los procesos que conllevan la implementación de equipos de inspección no intrusiva, siendo que, es materialmente imposible contar con equipos no intrusivos en un plazo de 6 meses debido a los amplios tiempos que conllevan una licitación y/o concesión (...)”*.
- 2.44. Un proceso de aforo apoyado y complementado con equipos de control no intrusivo puede impulsar la facilitación del comercio, y contribuiría a la autoridad aduanera a realizar el aforo con reducción de los tiempos de verificación de las mercancías, mayor capacidad de detección de mercancías de alto riesgo fiscal que se pretendan internar al país o de peligro para la salud

²² Oficio N° DGR-189-2022 del 23 de agosto de 2022.

humana y la seguridad nacional; así como una mayor sensación de riesgo en declarantes aduaneros, ante el aumento en la probabilidad de detección de mercancías ilícitas en las aduanas de control del país, que pueden afectar la imagen del país como origen o destino comercial.

- 2.45. Mediante oficio N° PHD-OFC-ENV-296-2022 del 02 de setiembre de 2022, el Ministerio de Hacienda indicó a la Contraloría General²³ que se tiene prevista la puesta en operación de un total de seis (6) escáneres de rayos x, de los cuales tres (3) escáneres se van a adquirir con recursos del proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario (HDB), mientras que los otros tres (3) serían instalados y puestos en operación por medio de actuales concesionarios -los concesionarios de la Terminal de Contenedores de Moín, el Puerto de Caldera, así como por el Gestor Interesado del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría-. Según se indicó en el citado oficio, para la compra de equipo de cómputo se tiene presupuestado un monto de ¢19.460 millones y para la adquisición e instalación de escáneres un monto máximo de \$25,0 millones, cuyos recursos provienen del Proyecto Hacienda Digital. No se contemplan en este oficio de respuesta previsiones presupuestarias ante posibles gastos de mantenimiento y reparación de estos equipos.
- 2.46. Mediante Oficio N° DGA-1097-2022 del 22 de agosto de 2022, la DGA señaló en relación con la inspección remota de imágenes que: *“no se puede identificar el régimen asociado a las imágenes de los contenedores; esta variable está pendiente de agregar por parte de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) (...)”*.

²³ Y también mediante Oficio N° MH-DM-OF-2519-2022 del 12 de octubre de 2022.

3. Conclusiones

- 3.1. El proceso de aforo realizado por personal del SNA durante la verificación documental y física de mercancías en las aduanas de control del país, cumple parcialmente con el marco normativo y técnico aplicable para el control aduanero inmediato que se lleva a cabo en el régimen de importación definitiva. Esto por cuanto se determinó que se deben intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción en el proceso de aforo, se encontraron debilidades que limitan la capacidad de gestión de este proceso relacionadas con la actualización de normativa aduanera para labor de aforo y supervisión de este personal, así como mínima utilización de equipos de control no intrusivo para apoyar este proceso en las aduanas de control.
- 3.2. Se determinó la importancia de intensificar acciones para prevenir riesgos de corrupción en el proceso de aforo, ya que la DGA carece de un mapeo de riesgos de corrupción actualizado, tal y como lo sugieren buenas prácticas referenciales de la OMA en el contexto de las aduanas, el cual vendría a reforzar la vivencia de valores y principios éticos en este personal y los auxiliares de la función pública.
- 3.3. Asimismo, existen debilidades que limitan la capacidad de gestión del proceso de aforo, dado que el proceso se realiza con base en una guía oficial para la revisión documental y física de las mercancías, que se encuentra desactualizada. Además, existen debilidades en la supervisión al personal que realiza labor de aforo, lo cual está generando un mínimo aporte del proceso de aforo en la reliquidación de impuestos de 0,03% en 2021, como porcentaje de la recaudación total por importaciones al país. Dado lo anterior, se requiere una revisión integral del proceso de aforo por parte de la DGA, para orientar este proceso de verificación documental y física de mercancías hacia los resultados y la generación de valor público.
- 3.4. También se determinó un rezago en la adquisición e instalación de equipos de control no intrusivo para complementar el proceso de aforo, ya que son mínimas las aduanas de control del país que disponen de este tipo de equipos tecnológicos; así como mínimo el apoyo que brinda el servicio de escaneo de imágenes como complemento a esta labor. Las deficiencias señaladas no solo afectan el control aduanero inmediato que se realiza en las aduanas de control del país, sino que también repercuten en la recaudación aduanera y la facilitación del comercio.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante

resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR GERARDO BOLAÑOS ALVARADO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar, como parte de las acciones continuas para el fortalecimiento del sistema de control interno aduanero, un mapeo integral de riesgos para la prevención de prácticas de corrupción en el proceso de aforo que se realiza en las aduanas de control del país, durante la verificación documental y física de mercancías. Lo anterior con el fin de identificar riesgos de corrupción, entenderlos, priorizarlos, administrarlos, evaluarlos y efectuar la revisión periódica de los mismos. (Ver párrafos del 2.1 al 2.7, y 2.12).

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor a más tardar el 28 de abril de 2023, una certificación en donde se indique que se definió y oficializó un mapeo integral de riesgos para la prevención de prácticas de corrupción en el proceso de aforo que se realiza en las aduanas de control del país, durante la verificación documental y física de mercancías. Y a más tardar el 31 de julio de 2023, una certificación que haga constar el inicio de la implementación del mapeo integral de riesgos de corrupción en el proceso de aforo en las etapas de identificación, entendimiento, evaluación y priorización de los riesgos de corrupción.

- 4.5. Actualizar, formalizar, divulgar e implementar con la participación activa de las unidades y funcionarios competentes el marco normativo que regula el proceso de aforo documental y físico, con indicación de actualización periódica y con el propósito de que dicho proceso de aforo responda a las necesidades y requerimientos actuales en materia de control aduanero, apoyado en tecnologías modernas de control aduanero y la facilitación del comercio, de tal forma que se pueda fortalecer de forma continua la capacidad de gestión del proceso de aforo. (Ver párrafos 2.17 y 2.27).

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor a más tardar el 28 de febrero de 2023, una certificación en donde se indique que se actualizó, formalizó, y divulgó el marco normativo que regula el proceso de aforo documental y físico. Y a más tardar el 28 de abril de 2023, una certificación que haga constar la implementación de la normativa actualizada.

- 4.6. Definir, oficializar e implementar procedimientos de supervisión al personal de aforo para garantizar que esta se realice acorde con criterios de selección uniformes y con pautas a ejecutar por parte de las jefaturas, en aras de que estas acciones de supervisión generen insumos para la toma de decisiones, en términos de retroalimentación, oportunidades de mejora y aprendizajes identificados mediante la supervisión efectuada; y con ello, fortalecer el proceso de aforo. (Ver párrafos del 2.18 al 2.22, y 2.29).

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor a más tardar el 28 de abril de 2023, una certificación en donde se indique que se definieron y oficializaron

procedimientos de supervisión al personal de aforo. A más tardar el 31 de julio de 2023 una certificación en donde se haga constar que se inició con la implementación de los procedimientos de supervisión, así como a más tardar el 31 de octubre de 2023, un informe en donde se señalen los resultados que producto de la supervisión generan insumos para fortalecer la capacidad de gestión del proceso de aforo.

- 4.7. Implementar el escaneo de unidades de transporte en importaciones con el escáner ubicado en la Terminal de Contenedores de Moín, para efectos de que el proceso de aforo esté apoyado por controles no intrusivos, mediante revisión de imágenes de unidades de transporte seleccionadas a partir de criterios de riesgo. Lo anterior con el propósito de complementar el proceso de aforo en la aduana de Limón con controles no intrusivos, así como para capitalizar aprendizajes con visión prospectiva de la modernización aduanera requerida en materia de tecnologías no intrusivas para el control aduanero. (Ver párrafos del 2.34 al 2.36 y del 2.41 al 2.42).

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor a más tardar el 31 de enero de 2023, una certificación que acredite que se implementó el escaneo de unidades de transporte en importaciones con el escáner de Moín. Y a más tardar el 30 de junio de 2023 un informe de avance en la implementación del escaneo de unidades de transporte en importaciones.

AL SEÑOR NOGUI ACOSTA JAÉN, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y A LA SEÑORA PAULA BOGANTES ZAMORA, EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA DE COMEX Y PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Oficializar de inmediato la política nacional que se establece en el Transitorio II de la Ley N° 10068, que reúna las acciones necesarias para la instalación de equipos y los sistemas de la tecnología de inspección no intrusiva en las aduanas de control del país. (Ver párrafos 2.37 y 2.43).

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor a más tardar el 28 de febrero de 2023, una certificación en la que se informe sobre la oficialización de la política nacional que se establece en el Transitorio II de la Ley N° 10068, que reúna las acciones necesarias para la instalación de equipos y los sistemas de la tecnología de inspección no intrusiva en las aduanas de control del país.

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área



Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico

Diego Leiva Mora
Coordinador

ddv
G: 2022000542-1

Anexo nro. 1

Seis pasos clave para el mapeo de riesgos de corrupción según la OMA

Paso clave	Descripción
1) Identificar	Los riesgos deben ser identificados con el fin de asegurar que toda la gama de riesgos significativos se enmarca dentro del proceso de gestión de riesgos; desarrollar procesos para medir la exposición a dichos riesgos; y comenzar a desarrollar un lenguaje común para la gestión de riesgos dentro de la organización.
2) Entender	Para cada uno de los riesgos seleccionados en el paso 1 anterior, es necesario determinar si el riesgo es impulsado por eventos internos o externos. En algunas situaciones, puede resultar muy útil trazar la secuencia exacta de acontecimientos que conducen a un riesgo.
3) Evaluar	El siguiente paso en la detección de riesgos es la evaluación de los riesgos, lo cual implica una estimación de la frecuencia de riesgos; estimación de la posible gravedad de los riesgos, y tomar en cuenta los factores de contrapeso para limitar la frecuencia o la gravedad de los riesgos y comprender los posibles procesos de control.
4) Priorizar	La evaluación de la frecuencia, severidad y controles de riesgo que se describen en el Paso 3 se pueden consolidar en un único informe donde los riesgos se clasifican de acuerdo con una puntuación. La clasificación comienza con el riesgo que presenta la peor combinación de puntuaciones de frecuencia, gravedad y control. Después de que se clasifican, evalúan y se describen todos los escenarios posibles de las zonas de riesgo, se aconseja proponer recomendaciones y medidas correctivas para evitar, o al menos limitar, el riesgo de corrupción.
5) Gestionar los riesgos	El plan de acción debe indicar claramente la acción requerida, la parte responsable de su ejecución y un marco de tiempo. Es esencial medir el efecto de las medidas adoptadas, y los resultados se presentan a través de un mecanismo de información periódica, sobre todo en el caso de riesgo grave. El seguimiento y la medición continua es la clave para la gestión de riesgos exitosa.
6) Reconsiderar los riesgos	Las zonas de riesgo pueden cambiar en intensidad y pueden ocurrir nuevas áreas de riesgo. Por lo tanto, es clave mantener el mapa de riesgos actualizado y en constante revisión, así como vigilar la aplicación del plan de acción.

Fuente: Elaboración CGR, con base en OMA (2015). Recuperado de: [Mapeo de riesgos de corrupción de la OMA](#).