

## SESIONES ORDINARIAS

2011

# ORDEN DEL DÍA N° 2051

### COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 3 de mayo de 2011

Término del artículo 113: 12 de mayo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de corregir las situaciones observadas en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, y cuestiones conexas.

1. (1.712-D.-2011.)
2. (17-O.V.-2005.)
3. (431-O.V.-2005.)
4. (386-O.V.-2006.)

I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-17/05, sobre un informe de auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas (DGA) en zonas francas, terminales y depósitos fiscales, desde septiembre de 2003 hasta diciembre de 2003; O.V.-431/05, descargo extemporáneo realizado por la AFIP al informe referido a la actividad de control desarrollada por la DGA en zonas francas, terminales y depósitos fiscales, y O.V.-386/06, sobre un informe de auditoría en la AFIP - DGA, referido a la gestión y procedimientos de control aduaneros en aduanas del interior -Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y Córdoba- aplicados a las exportaciones de mercaderías desde enero 2004 hasta diciembre 2004; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en orden a

corregir las situaciones observadas en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Asimismo, y en cuanto las aludidas situaciones incluyen la inobservancia de normas de administración y gestión, y con la consecuente desprotección tanto de los intereses públicos a cuya satisfacción se dirigen los mismos, como hacendales del Estado, para que informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de determinar el perjuicio fiscal emergente de las aludidas situaciones y efectivizar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y penales.

2. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y a la Auditoría General de la Nación, conjuntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de noviembre 2010.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

#### FUNDAMENTOS

*Expediente O.V. 17/05 - resolución AGN 10/05*

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que, en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y el artículo 118 de la ley 24.156, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el objeto de examinar la actividad de control desarrollada por la Dirección General de

Aduanas (DGA) en zonas francas, terminales y depósitos fiscales respecto de las operaciones practicadas durante el período enero 2002 a junio 2003.

Las tareas de campo se desarrollaron desde septiembre de 2003 hasta diciembre de 2003.

El objetivo del trabajo de la AGN fue:

- Obtener el conocimiento del control interno imperante en zonas francas, terminales portuarias y depósitos fiscales, para evaluar su funcionamiento, su cantidad, su ubicación geográfica y sus movimientos operativos.

- Verificar los controles vigentes respecto del ingreso y egreso de las mercaderías, desde las zonas francas hacia territorio aduanero general.

- Constatar la destinación definitiva de las mercaderías que ingresaron o egresaron de las zonas francas.

- Relevar la vinculación que la DGA mantiene con el concesionario de la zona franca La Plata, el comité de vigilancia y los usuarios de la misma; determinar el régimen legal, sancionatorio e infraccional aplicable a las zonas francas, terminales y depósitos fiscales.

- Analizar el vínculo existente y la actividad desarrollada entre la AFIP-DGA, las terminales y las distintas categorías de depósitos existentes, verificando la solicitud de inscripción existente en la DGA de los depósitos de carácter privado.

El informe de la AGN aclara que los procedimientos fueron aplicados en las aduanas de Buenos Aires, San Lorenzo y La Plata, seleccionadas en razón de su significatividad operacional.

En las "Aclaraciones previas" del informe, la AGN efectúa un breve marco referencial de la operatoria aduanera, y detalla el marco institucional y normativo.

La auditoría desarrollada por la AGN dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones por dicho órgano de control externo:

### 1. Observaciones de carácter general

#### 1.1. Dispersión y confusión en materia de normas vigentes.

En general, se ha observado gran dispersión de normativa y fuentes de emisión de resoluciones, así como confusión acerca de su validez temporal (AFIP, Mecon, DGA, ANA, Código Aduanero, disposiciones internas del área, etc.) y la ausencia de un manual que integre la normativa con las funciones y procedimientos. Esta situación introduce incertidumbre en la gestión de los sectores operativos que, en muchos casos, no poseen la normativa actualizada.

#### 1.2. Falta de manuales de procedimientos.

Como consecuencia del relevamiento practicado en las áreas involucradas, se ha observado que no se cuenta con manuales de procedimientos que reglen las tareas desarrolladas en las siguientes áreas: jefaturas

operacionales aduaneras, resguardos, secciones, terminales y depósitos fiscales zonales.

#### 1.3. Carencia de elementos de medición, control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más efectivo y eficiente el control aduanero.

En secciones, terminales y depósitos se cuenta con una infraestructura edilicia muy pobre y facilitada por terceros (AGP, concesionarios y permisionarios), así como con escasos medios operativos para llevar a cabo la función de control. No existen medios de detección de drogas peligrosas ni escáneres en zona para verificar contenido de los contenedores, ni medios acuáticos propios (lanchas) para asegurar control aduanero en el río. Tal dependencia de los medios facilitados por los concesionarios y permisionarios de depósitos y terminales privados podría generar una situación no acorde a una actividad de control aduanero independiente.

#### 1.4. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

Esta circunstancia ha sido observada por la AGN en auditorías anteriores, reiterándose en las áreas relevadas en la presente. Los funcionarios manifestaron que la falta de personal es un problema que se ha puesto en conocimiento de la superioridad y sobre el cual no se ha tenido respuesta favorable a la fecha. Las áreas se encuentran realizando sus tareas con la dotación de personal mínima. La situación imperante en los sectores relevados se ha agravado ante las nuevas condiciones del comercio internacional, que impulsa a mejorar la calidad y cercanía del control.

Por otra parte, y en materia de rotación de personal operativo, se ha visto una gran dispersión de criterios en su aplicación.

#### 1.5. Falta de infraestructura para archivo y seguridad de los depósitos y terminales.

La AGN ha verificado en casi todos los depósitos y terminales, en especial en la Aduana de Buenos Aires, condiciones edilicias insuficientes en las oficinas aduaneras, por lo general espacios que no son propios sino cedidos por los concesionarios. Se ha comprobado la existencia de oficinas emplazadas en lugares desde los cuales no se visualiza el predio a controlar, falta de sistemas de monitoreo por cámara para tener control directo sobre áreas clave, inexistencia de equipamiento informático propio, falta de conexiones vía Intranet o Internet, carencia de medios para el eventual transporte de mercaderías de rezago y para el contralor directo del contenido de los contenedores (escáneres, perros, etc.), entre otros.

#### 1.6. Inadecuado sistema de capacitación, para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional.

Es una constante surgida de las tareas de campo de la AGN la inexistencia de una capacitación acorde al cambio de las reglas de juego del sistema y el dictado permanente de normativas dispersas, siendo algunas de ellas contradictorias con anteriores y entre sí. Asimismo,

se han hallado varios casos de dificultades para el uso e interpretación informática del SIM, por la actualización permanente de la tecnología aplicable en la materia.

#### 1.7. Deficiencias en materia de control por peso.

Además de la contradictoria normativa respecto del control por peso, se encuentra en trámite un recurso administrativo (La Plata Cereal S.A.) que cuestiona el convenio firmado con el INTI sobre nueva metodología de habilitación en lugar de los controles efectuados por Metrología Legal dependiente del Ministerio de Economía. Ello lleva a incumplimientos de plazos, períodos en los cuales no existen balanzas habilitadas o, directamente, a no aplicar el uso del control por peso como herramienta para cambio de canal selectivo asignado.

#### 1.8. Falta de evidencias de ejecución de garantías.

La AGN no ha observado evidencias de ejecución de garantías en el ámbito de la Aduana de Buenos Aires ni en el resto de las aduanas auditadas. Tampoco se ha verificado la existencia de los inventarios correspondientes donde sean identificadas las garantías recibidas a partir de su compulsu física.

En la Aduana de Buenos Aires, la División Garantías se limita a su custodia. No se obtuvieron evidencias de eventuales ejecuciones.

Con relación a las garantías constituidas originalmente en dólares estadounidenses, se ha constatado la existencia de diversos criterios para establecer el valor garantizado en los distintos depósitos auditados.

#### 1.9. Deficiencias en materia de precintos.

Se observaron varias deficiencias de los precintos que deberían asegurar la inviolabilidad de contenedores y depósitos en zona aduanera. Algunas de las problemáticas conflictivas son recurrentes; tal es el caso de la derivada de la obsolescencia operativa del sistema adoptado.

– Se verificaron ciertas objeciones a su estructura física, de metal de aleación, que presentan debilidad de textura, que se oxidan y, con el tiempo, se rompen, dejando la mercadería con resguardo dudoso en cuanto a su integridad.

– Defectos de fabricación hacen dificultoso su cierre y son recurrentes y generalizadas las notas de las autoridades aduaneras de sección y de depósitos en las aduanas seleccionadas, en las cuales se reclama por la inseguridad que tal situación genera.

– Al no existir una normativa única y expresa en materia de registro del movimiento de precintos, se ha producido una dispersión de criterios que ha dejado a cargo de los jefes de aduana el sistema de control de los precintos.

– Sin embargo, se notan ciertos avances y esfuerzos sobre precintos para traslado, desde la terminal a depósito, que en forma aún incipiente, parcial y minoritaria, están siendo reemplazados por un dispositivo electrónico de seguridad (DES), con seguimiento monitoreado

y computarizado, pero que todavía muestra problemas para su generalización de uso.

1.10. Dispersión de normativa en materia de funciones de guardas. Memo 14/92 del administrador nacional de aduanas que instrumenta la resolución 1.166/92.

– No existe un sistema de normas compatibles de importación y exportación que asigne a los guardas funciones y procedimientos uniformes de control específicos a las mercaderías.

– Se pudo observar la diversidad de procedimientos aplicados por parte de los guardas para el control de las mercaderías, que no en todos los casos proceden al control por peso.

– El pesaje también es un tema controvertido en el marco de las obligaciones de terminales y depósitos, por la profusión de normas contradictorias. Ha sido cuestionado por las empresas depositarias por crear a su criterio un procedimiento que encarece la operatoria y genera un trato discriminatorio, que favorece a las terminales.

1.11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería de rezago.

Se ha observado una importante acumulación de mercadería de rezago en depósitos fiscales privados y de la aduana. La suspensión de remates operada desde mediados del año 2001, ya sea a través de las limitaciones impuestas por el instructivo 11/01 de la DGA (condiciones para aprobación de subasta) o por la reglamentación de un régimen de donaciones, trajo como consecuencia un agravamiento de la situación de acumulación de mercadería en condición de rezago, y la cada vez mayor dificultad para una posterior subasta por razones de vencimiento, mal estado de conservación o pérdida de valor de mercado por razones de moda u obsolescencia técnica.

1.12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas.

Vinculado a lo manifestado en el punto anterior, la situación referida a la mercadería de rezago lleva aparejada adicionalmente una problemática de control de inventarios, ya que el SIM no permite la baja automática de las existencias en tal condición, con lo cual es muy dificultoso determinar las existencias totales que se encuentran activas para destinación o para la eventual subasta, donación o destrucción.

1.13. Retrasos en proveer un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

– Luego de más de 10 años de su implementación, el SIM no permite aún el registro de la baja del sistema de mercadería en depósito en condiciones de rezago ni las donaciones o destrucciones que se hubieren operado, que debe realizarse en forma manual.

– Hay ciertas operatorias de importancia, como el traslado sumario a interior o el traslado desde Zona

Franca La Plata, que aún no han sido instrumentadas y generan documentación y seguimiento manual.

– Los módulos disponibles del SIM en oficinas aduaneras y secciones no permiten la sumatoria parcial y total de operaciones ni por movimientos ni por valores.

## 2. Cuestiones y observaciones estructurales, referidas a terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires, que afectan la función de control

2.1. El sistema de depósitos fiscales de mercadería de rezago y de archivos centralizados se encuentra excedido en su capacidad, por lo cual se requieren habitualmente espacios para mercadería y documentación en depósitos privados.

2.2. Los archivos en los depósitos y terminales también se hallan superados en su capacidad.

2.3. De las entrevistas mantenidas con los agentes aduaneros surge la inexistencia de una actitud motivadora en materia de capacitación y promoción del personal.

2.4. No se han observado políticas unificadas y sistemáticas de rotación de personal aduanero en terminales y depósitos que surjan de la normativa.

2.5. Se ha verificado el escaso o nulo uso por parte del personal aduanero de medios de protección referidos a la seguridad física (cascos, guantes, chalecos, chalecos salvavidas, barbijos) y se deriva de las respuestas en las entrevistas que ellos no son provistos por el organismo.

2.6. En líneas generales, se observa en los depósitos fiscales visitados bajo muestra la existencia de inconvenientes respecto a las balanzas, su utilización e habilitación.

– De los informes producidos por la Oficina Nacional de Metrología Legal y por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), surge que en muchos casos los instrumentos de medición no cumplen con los requisitos establecidos por la reglamentación metrológica. Esto derivó en sumarios y en la inhabilitación de dichas balanzas.

– Se ha constatado que no todas las balanzas se encuentran verificadas por el órgano competente (Depósito Murchison S.A., Capitán Cortes SACIFyA).

– Según el INTI, en varios casos, los instrumentos no satisfacen las condiciones de seguridad establecidas en el ítem A. 1.3. de la resolución 2.307/80, dado que no poseen precintos suficientes que aseguren su inviolabilidad.

2.7. La mercadería en condición de rezago que encuentra imposibilidad de ser subastada o que posee características inherentes de peligroso tratamiento y que no es retirada por sus responsables, debe pasar a un proceso de destrucción. La problemática para tal destrucción no es simple, lo cual lleva en la práctica a no aplicar la normativa de destrucción. Se han hallado en depósitos casos de una antigüedad superior a los 12 años, sin haberse destinado o destruido, en algunos

de ellos cargamentos de importante valor y volumen (automóviles, camiones, bobinas de papel).

2.8. Se ha verificado la existencia de libros y registros diversos y dispersos, no requiriendo la normativa la rúbrica obligatoria de los mismos.

2.9. No se ha observado la existencia de un canal de denuncias institucionalizado sobre eventuales irregularidades o ilícitos en depósitos y terminales.

2.10. Por lo general, desde la oficina de la jefatura aduanera no es posible tener a la vista la totalidad del espacio de depósito fiscal y no existe monitoreo por cámaras para controlar todo el predio desde el lugar asignado por el concesionario.

## 3. Observaciones específicas para terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires, incluidas en muestra

3.1. Además de las observaciones generales anteriormente expresadas, existen algunas específicas que afectan a uno o más depósitos o terminales. Se ha constatado la existencia de deficiencias de control de alto riesgo y procesos judiciales por ilícitos en:

### 3.1.1. Depósito Fiscal Zepita.

Es el depósito principal donde se mantiene bajo control aduanero mercadería secuestrada y existe cierta cantidad de mercadería de rezago de algunos depósitos cerrados dentro de la jurisdicción. Se han verificado deficiencias en el control:

a) Inexistencia de un inventario actualizado de mercaderías de rezago y de secuestro en la División Rezago y Comercialización de mercaderías, con sede en Zepita 3102.

Además de haberse corroborado la inexistencia de un sistema de control de inventarios, ya observada en varios puntos de este informe, se evidencia que con los medios técnicos disponibles no es posible mantener actualizado un sistema de registro de la mercancía secuestrada en este depósito.

b) De la observación realizada por los auditores sobre el predio y los depósitos con fecha 24 de noviembre de 2003, surge que no existe un espacio físico suficiente, debido a que los galpones y el depósito auxiliar que opera desde el 19 de abril de 2003 en la Terminal N° 6 se hallan completos y la utilización del depósito es transitoria. Ello ha derivado en situaciones de escaso control y la comisión de varios ilícitos que han sido denunciados.

c) Se ha verificado la existencia de depósitos con mercadería con ausencia de identificación por acta lote y desordenada, con cajas apiladas derrumbadas por el paso del tiempo y la falta de un sistema adecuado de estibaje.

d) En el Depósito N°9 se detectó una sustancial cantidad de cajas vacías que se encontraban estibadas como si estuviera el contenido en ellas. En algunos casos estaban violadas (abiertas y rotas) y en otros con el número de acta lote destruido, y se ha estimado

que se trataría mayormente de mercadería de escaso volumen e importante valor.

e) En el recorrido del predio los auditores han observado varias fallas en materia de seguridad, que ayudan a componer el cuadro antes descrito. Así, se ha detectado la falta de monitoreo por cámara para control de movimientos o de riesgos interno y externo a los galpones en que se encuentra estibada la mercadería, y en los lugares en que se produce el traslado de la mercadería de fuerzas aprehensoras a personal aduanero.

f) Tal situación de inseguridad se agrava dadas las características de construcción de estos galpones, con paredes de chapa de fibrocemento con tornillos exteriores a la vista. A ello hay que agregar condiciones de inseguridad en materia de electricidad o prevención de fuego.

g) No hay presencia de personal aduanero las 24 horas ni en los días inhábiles.

h) Se constató una importante situación de inseguridad con respecto a edificios linderos, no pertenecientes a la aduana sino a un laboratorio privado y a la Policía Federal.

i) Se obtuvieron evidencias de la ocurrencia con anterioridad a la visita de los auditores de diversas situaciones anómalas, entre las cuales pueden mencionarse faltantes y sobrantes de mercaderías entre el momento de la constatación física y la documentación que las amparaba. Ello demuestra la debilidad en el control sobre el predio, falla de sistemas de control de precintos, eventual faltante de bienes en los depósitos y falta de un inventario de mercaderías.

j) En ninguno de los depósitos existentes hay condiciones sanitarias o de frío, propio o alquilado (contenedores Reefers), para resguardo de mercadería alimenticia percedera secuestrada o de rezago.

k) También se ha constatado la falta de espacio para mercadería de gran porte (caños, combustible, maquinaria pesada, tanques, etcétera) y animales vivos, así como la inexistencia de un espacio para la custodia de materiales peligrosos.

l) Existe una carencia general de elementos de seguridad para el uso del personal aduanero, a los efectos de llevar a cabo la manipulación de existencias tan variadas y numerosas.

m) En el marco de las deficiencias mencionadas, las últimas dos transferencias de jefatura de la Sección Secuestros, operadas con fecha 19 de septiembre de 2002 y 17 octubre de 2003, se efectuaron sin acto administrativo en el cual se reflejara el estado de inventario de mercaderías en depósito a la fecha del traspaso y estado de los expedientes.

3.1.2. Debido al estado de saturación del depósito Zepita, se ha efectuado un contrato de locación con la ex terminal 6, para ampliar el espacio disponible. Dicho contrato venció el 31 de diciembre de 2003, y de no renovarse, sería necesario un traslado de la mercadería allí almacenada.

De la verificación ocular efectuada, de las entrevistas y de la documentación aportada surge que se carece de sistemas electrónicos de seguridad, no se mantiene personal de vigilancia por las noches ni los fines de semana y no se posee seguro de robo, incendio o responsabilidad civil sobre este depósito. Según lo manifestado por la jefatura de la Sección Secuestros, el traslado de la mercadería resultaría ser un proceso de alto riesgo, debido al alto valor de alguna de ellas y a la gran cantidad de existencia.

#### 4. Existen denuncias por diferentes ilícitos en los depósitos correspondientes a la Sección Dique 1 y Dock Sud, elevados a la División Resguardo I

– En el Depósito Transterminal se detectaron diferencias en el pesaje, envoltorios y embalaje de las mercaderías.

– En el Depósito YAMAC se detectó una diferencia significativa entre el peso de las mercaderías declaradas y la documentación respaldatoria.

– En el galpón 3 del Depósito Fiscal Defisa también se denunciaron faltantes de mercaderías.

– En el Depósito Tefasa I se produjo una denuncia por presunto fraude informático, con robo de password del agente aduanero y del permisionario.

4.1. Por la resolución 3.343/94 (RGANTI) se establecen las condiciones para la habilitación de depósitos fiscales, previendo el plazo de cinco años prorrogable automáticamente, sin que se encuentren reglamentados los requisitos para que tal renovación automática opere, su duración y procedimiento administrativo necesario. Del análisis de los expedientes de habilitación para depósitos fiscales en aduana Buenos Aires y Ezeiza no surge la evidencia de ningún tipo de control para proveer a la renovación del permiso.

4.2. Respecto de las pólizas de seguros de las terminales I y II y su vigencia, según surge de una copia de una nota cursada por la empresa aseguradora, a la fecha del relevamiento el seguro no se encontraba vigente debido a que, por el momento, no cuentan con las condiciones de renovación hasta tanto no se terminen las negociaciones con los reaseguradores.

#### 5. Aduana de San Lorenzo

5.1. Se han observado debilidades en el proceso de capacitación de los agentes aduaneros, que se potencian por la importancia de los volúmenes y características de los operadores de esta aduana. En las entrevistas mantenidas surge una percepción de desventaja por parte de los agentes aduaneros en su relación con los operadores aduaneros en materia de capacitación, referenciada con la falta de seminarios de actualización normativa permanente. A las deficiencias en capacitación de normativa hay que adicionarles las de utilización del SIM, lo que genera su no utilización como herramienta de control.

5.2. Hay dos operatorias que merecen un comentario, dadas su complejidad y magnitud: las referidas a grandes operadores de cereales y soja y de minerales.

– Existe solicitud de investigación ante la Región Aduanera Rosario por parte del administrador sobre operaciones de supuesta triangulación en exportaciones, referida a ventas a la sucursal de Cargill en ROU (República Oriental del Uruguay) que luego se revenden a los lugares de destino final. La mercadería sale desde puerto argentino a destino, pero la facturación sigue el camino antes descrito. La denuncia en regional es por varios casos y ha llegado a Subdirección de Aduanas del Interior. La investigación se encontraba en curso a la fecha de realización de las tareas de campo, sin decisión definitiva, destacándose que esta operación podría tener efectos no solamente en materia de recaudación impositiva y/o aduanera, sino también en el plano de la nacionalización de las divisas.

– Las exportaciones realizadas por Minera Alumbreira Ltd. desde su puerto privado, concesionado a la Terminal N° 6 S.A. por 20 años, con opción a 10 más. Todo lo producido se exporta, con valores FOB provisorios, debiendo el exportador presentar valores definitivos luego de haberse realizado un análisis en destino. Tal situación puede prolongarse hasta un año, luego de lo cual se conforma la composición peso, calidad y precio. El tratamiento institucional del tema se realiza a través de la resolución 281/98 que contempla el caso y la experiencia acumulada para productos llamados “concentrado de minerales”, de composición variable determinada mediante un análisis muy sofisticado sobre una muestra de partida.

No poseen depósito fiscal habilitado, ni puesto aduanero. Se constituye la aduana para cada exportación en la zona primaria aduanera (muelle, balanza) y en el momento de la exportación solamente se verifica documentación, ya que son canal naranja obligatorio de acuerdo a lo establecido en la resolución general 281/98. En los casos en los que la DGA realizó extracciones de muestras, se observaron diferencias con los análisis de composición realizados por las partes (comprador-vendedor).

Minera Alumbreira Ltd. fue sancionada, con una multa de \$ 11.000.000, por parte del administrador. Según el sumario la empresa lo atribuye a un error administrativo (se valuó a 0 la participación cuprífera, lo cual no era real), y si bien no tiene perjuicio fiscal en la actual posición arancelaria, sí afecta en materia de nacionalización de divisas.

5.3. El Sistema María no se halla integrado, no totaliza ni permite cruces importantes para operatoria a granel, sobre todo para componer los MANI (manifiestos de carga por buque) con los distintos despachos parciales de exportación. Se constató escasez de conocimiento informático para utilización de información existente en SIM.

5.4. La medición de tanques aplicada es muy tradicional, con cinta y pilón y plan barrido, y no incluye otras metodologías más modernas y precisas, como la medición electrónica.

5.5. No hay manual de procedimientos, situación similar a otras aduanas ya relevadas.

5.6. Ausencia de comunicación por la vía electrónica (Intranet y e-mail) entre los puestos aduaneros de las 16 terminales y muelles privados distribuidos a lo largo de los 14,5 km del Río Paraná y la Aduana de San Lorenzo.

5.7. En la compulsa de documentación se ha verificado un faltante en sobres contenedores de 8 casos que representan el 6 % de los 130 casos muestreados.

5.8. Se detectó la falta de firma del verificador en la documentación y sobre contenedor en operaciones con Nidera S.A. identificadas según el SIM con canal rojo, por cambio del canal naranja seleccionado en una primera instancia, por modificaciones en el horario de carga al buque. De la revisión surge:

– La muestra seleccionada para la Aduana de San Lorenzo comprende, entre otras, 24 operaciones correspondientes a la empresa Nidera S.A. en el período enero de 2002 a junio de 2003. De dicha muestra se pudieron observar 23 operaciones. La restante no fue entregada por el personal de la Aduana de San Lorenzo.

– En 19 de las 23 operaciones observadas las autoridades aduaneras locales efectuaron el cambio de canal de selectividad asignado.

5.9. La mayoría de las balanzas se encontraba sin certificación por el INTI hasta el momento de realización de las tareas de campo (9 al 12 de diciembre de 2003).

5.10. De lo observado en las distintas terminales portuarias de la Aduana de San Lorenzo, surge que las balanzas (de propiedad de las terminales) se encuentran ubicadas en el muelle de carga, alejadas de la dependencia aduanera, y son accionadas por el personal de la terminal.

– Durante la visita efectuada por los auditores no pudo constatarse la presencia de personal aduanero en el momento del pesaje.

– El proceso de pesaje es monitoreado mediante cámaras desde la torre de mando por el personal de la terminal, pero no necesariamente por personal aduanero.

– Se ha verificado, mediante muestreo de casos, que el peso declarado en los manifiestos de carga de los buques coincide en un 100% con lo declarado en los tickets de balanzas.

– Paralelamente se efectúan controles aleatorios y sorpresivos realizando mediciones de calado (Draft Survey).

– La ausencia de personal aduanero y la lejanía de las balanzas respecto de la dependencia aduanera hacen que el proceso de pesaje presente debilidades.

5.11. Se repite la situación señalada con anterioridad respecto de la inexistencia de un canal de denuncia en la zona aduanera.

5.12. No hay medios propios para control de *draft survey* (medición de calado). Se realiza con embarcaciones alquiladas de terceros o de servicios de control privados, lo que debilita la confidencialidad.

5.13. Precintos. Las observaciones son similares a las generales señaladas anteriormente, con el agravante que supone su colocación en los accesos a las bodegas con movimiento de agua, lo cual genera dificultades y pérdida de tiempo a los agentes aduaneros.

5.14. Falta de información precisa para el personal de reemplazo de servicios extraordinarios. No existe por el SIM ni por algún sistema informático alternativo un registro del estado de operaciones para el relevo, que permita un mejor seguimiento del estado de operaciones en embarques permanentes y continuados las 24 horas.

5.15. Falta de elementos de seguridad y de medición a disposición del personal aduanero en las terminales y muelles. Las notas elevadas a la superioridad para requerir equipamiento del personal para el año 2001 y 2002 aún no han tenido respuestas.

5.16. De la revisión de los expedientes de sumarios, surge:

– Se observó la existencia de foliatura parcial de los expedientes.

– El sistema de seguimiento de sumarios se realiza manualmente, existiendo sistemas informatizados vigentes disponibles (Anasum y Sumarchi). Esta deficiencia ya ha sido señalada en anteriores auditorías en el interior del país.

– Se verificó la existencia de cinco causas en las que se evidencia la inactividad procesal, no cumpliéndose con los plazos previstos.

– Comparativamente, y teniendo en cuenta el volumen de operaciones de la Aduana, fue verificada la iniciación de escasos sumarios durante el período bajo análisis (total 24 sumarios durante el año 2002 y 12 sumarios en el primer semestre de 2003).

5.17. Causas judiciales:

– Las causas judiciales correspondientes a la Aduana de San Lorenzo tramitan ante los juzgados federales de Rosario. El seguimiento de dichas causas corresponde a la División Jurídica de la Regional Rosario.

– Del análisis de la información de las carpetas internas de la muestra seleccionada, pudieron verificarse casos en los que se cuestiona la normativa dictada por el organismo por posible colisión con normas de mayor rango constitucional. Ello da lugar a reclamos de los usuarios, generando interposiciones de acciones de amparo, así como también posibles juicios de reclamación por daños y perjuicios.

6. *Observaciones realizadas en la Zona Franca La Plata*

6.1. En la actual situación, la Zona Franca La Plata (ZFLP) se encuentra relativamente paralizada (a la

fecha de realización de las tareas de campo operaba a menos del 30 % de 1999), debido a que:

a) Se paralizaron las importaciones por el actual esquema cambiario.

b) No se obtuvieron evidencias de exportaciones realizadas con exención tributaria de productos provenientes del Territorio Aduanero General (TAG), con valor agregado interno, vía zona franca.

c) A la fecha de realización de las tareas de campo se encontraba en tratamiento legislativo una reforma de la ley 24.331 que incluiría modificaciones al régimen para permitir nacionalizar un 20 % de las mercaderías elaboradas internamente. El concesionario solicitó nacionalizar no menos de un 35 %, manifestando que en Colonia y Montevideo se autoriza un 100 %, y que, caso contrario, no es competitivo. La reforma se encontraba en trámite legislativo.

d) En la Zona Franca La Plata no existe infraestructura para desarrollar actividades industriales que permitan llevar a cabo los objetivos que motivaron su creación.

e) El concesionario ZFLP alude a una discriminación legal basado en los 5 años desde su ingreso antes de considerar para rezago las mercancías depositadas (resolución 270/98), y a su actual estatus de transición por la disolución del ex ente, que le impide asumir compromisos. Afirma que la legislación provincial es contradictoria y parcial (respecto de la de Zona Franca de Bahía Blanca, la otra ZF de la provincia, que sí mantiene organismo autárquico de control vigente). En ese mismo sentido se esbozan críticas a la situación de la ZF de General Pico, La Pampa, con habilitación para producir y nacionalizar.

6.2. La debilidad institucional de la operación del ex ente, agrega morosidad de gestión, atento las dificultades producidas en materia de contrataciones y fijación de tarifas.

6.3. El sistema informático en aduana se opera a través del SIM. El concesionario posee un sistema propio. Para el conocimiento efectivo de las existencias en zona, se recurre a la información del concesionario, como lo demuestra el hecho de haber usado su base de datos, y no la surgida del Sistema María, para intimación por vencimiento de plazo sin destinación en ZF (rezago: más de 5 años, según resolución general AFIP 270/98), realizado por la AFIP.

6.4. Del conjunto de entrevistas mantenidas por los auditores, surge que el control de existencias no es habitual por ninguna de las fuentes posibles. Las informaciones proporcionadas verbalmente en las entrevistas evidenciaron una importante dispersión y diferencias y no se aportó documentación adicional, a pesar del requerimiento efectuado por los actuantes.

6.5. No se obtuvo evidencias de que la DGA haya efectuado control de inventarios de algún depósito o solicitado las existencias en ZF al concesionario. Las autoridades de ZFLP confían en el SIM como fuente

de información en la materia, a pesar de lo manifestado en 6.3. precedente.

Esta situación surge de una serie de hechos, observaciones y manifestaciones en entrevistas que así lo indican, entre otros:

– De los relevamientos practicados en la DGA, ya sea en la Aduana de Buenos Aires, de San Lorenzo o en la Zona Franca de La Plata, se ha observado que el Servicio Aduanero no cuenta con un sistema adecuado de control de existencias de mercaderías.

– La ausencia de una normativa explícita en la materia para las zonas francas en general y particularmente para la Zona Franca de La Plata.

– La situación indicada en 6.3., que deriva de la no utilización de los sistemas propios de la DGA para el control de integridad de las operaciones de importación y exportación en esta zona franca.

– En ZFLP se ha producido un caso detectado de faltante de mercadería en camión respecto de la documentación del despacho (causa 13190/03 c/Modas Sasi SAIC), verificada la irregularidad en la salida aduanera. Tal situación evidencia la falta de control de la mercadería en existencia en los depósitos.

– Un control sorpresivo de los auditores, sobre el puesto aduanero de acceso de livianos a zona franca, verificó la ausencia de personal aduanero y la falta de registro de presencia para ese puesto en la planilla de entradas.

6.6. El funcionamiento de la ZFLP se encuentra regulado por la resolución AFIP 270/98. Ante un amparo presentado por los usuarios, la Justicia dictaminó dejar sin efecto los alcances, entre otros, del régimen para usuarios y sancionatorio en ella establecido, con lo cual las acciones iniciadas ante los aparentes ilícitos cometidos en ZFLP no tiene habilitada la vía judicial, constituyendo meras infracciones al régimen general aduanero.

El valor de las multas infraccionales aplicadas es irrisorio (\$ 12,72).

6.7. Se ha observado que en la Aduana de Zona Franca La Plata no consta la documentación básica referida a la concesión y condiciones de licitación correspondiente (contratos) que debería formar parte del expediente principal de antecedentes.

6.8. Astilleros Río Santiago, del Estado provincial, está operando bajo el régimen de ZFLP, incluso introduciendo en TAG con pago de tributos, lo cual en este momento no está específicamente autorizado por la normativa. De las entrevistas mantenidas, surge que habría otros usuarios que están siguiendo el mismo camino.

6.9. Del recorrido del predio se han visualizado pocos depósitos abiertos con movimiento y varios avisos de venta o alquiler de depósitos.

– Se ha visto que el Astillero Río Santiago tiene una salida por calle lateral no controlada a tiempo completo

por personal aduanero. De la visita efectuada por los auditores, al astillero surge que:

– Tiene zonas lindantes entre el astillero (fuera de zona) y la zona franca que el guarda aduanero no controla visualmente desde su puesto.

– El puesto aduanero funciona en horario fijo (7 a 15:30), no estando habilitado guarda de control en el horario posterior a las 15:30.

– Parte de las instalaciones son compartidas con la armada, ya que se encuentra en proceso de producción un crucero misilístico. Ello lleva a compartir muelles e instalaciones e ingresa material secreto (armamento diverso e instrumental de alto costo y valor estratégico), a cuyo control no tienen acceso los guardas aduaneros.

– Toda esta situación genera indefiniciones en materia de responsabilidad de ejercicio del control: áreas de control compartido, áreas de control de la empresa provincial (Astillero Río Santiago), áreas controladas por Aduana y áreas de control de una fuerza armada (Marina), lo cual genera situaciones ambiguas jurisdiccionales y aduaneras.

6.10. De la muestra de documentación respaldatoria llevada a cabo surgen las siguientes observaciones y conclusiones.

– Faltan 11 sobres contenedores, con sus correspondientes despachos. De 422 casos verificados, estos 11 no se encontraban en el archivo. Se trataban de operaciones de canal rojo y morado.

– De los sobres verificados, 10 de ellos no se encontraban con la documentación completa. Los principales faltantes de documentación son: carta de porte, *bill of lading* y factura comercial.

– Se verificaron varios casos de despachos fraccionados por día con lo cual se evita el canal rojo de control por monto.

6.11. En materia de precintos, los auditores recogieron las mismas impresiones, observaciones y críticas del personal aduanero, que en las otras aduanas visitadas.

6.12. Al igual que en otras aduanas relevadas, no disponen de medios técnicos modernos de control de la mercadería (ejemplo: escáneres, perros entrenados para detección de droga, maquinaria de medición para cueros, etcétera).

6.13. No existe un canal de denuncias al nivel de la jefatura de sección. Sin embargo, la muestra presentó varios casos en los que se ha producido un cambio de canal de selectividad, por indicación del jefe aduanero de zona franca o del administrador.

6.14. Existe un relevante desorden y saturación en el depósito de mercadería secuestrada.

6.15. Es escaso el interés en materia de capacitación del personal, en especial referido a materias de computación básica.

6.16. Falta normativa interna explícita en materia de rezagos y subastas dentro de zona franca.

6.17. No tienen sistema de balanza habilitada por el INTI, acorde al Convenio AFIP-INTI, en ZFLP. Solamente está habilitada por Metrología Legal, según información del jefe de sección y documentación acompañada. No consta que se haya otorgado prórroga para la habilitación.

#### 7. Recomendaciones

7.1. Dispersión, ausencia y confusión en materia de normas.

– Reformular la normativa que resulte necesaria para eliminar contradicciones, dispersión y la existencia de confusiones en la función del control.

– Arbitrar los mecanismos necesarios que permitan dotar a los distintos sectores relevados de la normativa aduanera vigente para cada operatoria y mantenerla actualizada.

– Unificar y compatibilizar normativa para operación de guardas en terminales, depósitos y zonas francas. Precisar normativa de control por peso e integrar el SIM para carga directa, sin intermediaciones manuales.

– Modificar la normativa existente, previendo la necesidad de rúbrica de registros e intervención regular de los mismos por la superioridad a las jefaturas de Depósito.

– Emitir normas y procedimientos a ser aplicados sobre tanques fiscales en tierra.

– Proveer de una normativa explícita o modificar la existente en materia de renovación de la habilitación de funcionamiento de los depósitos fiscales.

7.2. Falta de manuales de procedimientos.

Elaborar un manual que integre la normativa de funciones y procedimientos para reglar las tareas desarrolladas en las áreas involucradas.

7.3. Carencia de elementos de medición, control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más eficiente y efectivo el control aduanero.

Revisar la asignación presupuestaria de forma tal de proveer a una mejoría respecto de la carencia de elementos aquí mencionados.

7.4. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada en materia de rotación.

– Arbitrar las medidas que se consideren pertinentes a fin de tornar más eficaz el uso de los recursos humanos y analizar la dotación necesaria.

– Elaborar una política unificada de rotación y hacerla explícita y conocida por el personal operativo.

7.5. Falta de infraestructura para archivo y seguridad en las terminales y depósitos.

– Implementar las medidas necesarias a fin de adecuar las actuales condiciones de infraestructura edilicia y de seguridad imperante en las oficinas aduaneras, que garantice independencia y control.

– Proveer a un sistema de control monitoreado por circuito de televisión interno, de predio de zona primaria, de interiores de depósitos, etcétera.

7.6. Inadecuada estructura del sistema de capacitación.

– Brindar una adecuada y permanente formación al personal aduanero para enfrentar las modificaciones del contexto y poder actuar en igualdad de condiciones a los operadores de los grandes grupos económicos.

– La política de recursos humanos debería contemplar a la capacitación como base principal de la promoción en el escalafón del personal y poner en marcha un sistema de concursos abiertos permanente que haga efectivo tal incentivo.

7.7. Inadecuada utilización del sistema implementado de balanzas.

– Utilización plena del sistema de balanzas como una base sustancial del control por peso, adaptándolo a las necesidades del comercio internacional.

– Eliminación de la confusión normativa en lo referido al control por peso.

– Monitoreo independiente por cámaras desde oficina aduanera de las zonas donde operan las balanzas electrónicas e incorporación al SIM.

7.8. Morosidad en el sistema de ejecución de garantías.

– Aplicar el sistema de ejecución de garantías, con seguros de caución u otras, por incumplimientos.

– Extremar los controles y los recaudos legales para la gestión del reclamo.

– Mantener los valores en moneda extranjera o su equivalente en pesos al tipo de cambio vigente.

7.9. Obsolescencia operativa del sistema de precintos adoptados.

Estudiar las alternativas de reemplazo del sistema actual para proveer, a similar costo, de uno de mayor efectividad desde el punto de vista de la seguridad aduanera. Es imprescindible establecer una normativa única de seguimiento y control de precintos, en este momento disperso y con debilidades manifiestas.

7.10. Gran dispersión de normas y criterios en materia de funciones de guardas aduaneros.

Establecer criterios unificados, claramente comunicados y expuestos al personal para definir las funciones de guardas aduaneros.

7.11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería en rezago.

Instrumentar las medidas tendientes a regularizar la situación relevada y, específicamente, acelerar la verificación para la venta de mercadería no obsoleta.

7.12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas.

– Instrumentar un sistema eficaz de control de inventarios, con una mayor integridad del SIM, incor-

porando operaciones que, a la fecha de realización de las tareas de campo, eran realizadas en forma manual. Es necesario afirmar el principio de independencia de criterio y el control por oposición, tal como figuran en las funciones de los agentes aduaneros.

– Proveer a la sanción de una normativa explícita respecto del control de inventarios en zonas francas.

7.13. Retrasos en proveer un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

– Practicar ajustes al SIM, para poder reflejar las operaciones que a la fecha de realización de las tareas de campo se ingresaban en forma manual en el sistema electrónico, para acercar las existencias en depósito a la realidad y no utilizar el sistema de inventario del concesionario que aumenta la dependencia y reduce la función de control aduanero.

– Efectuar los ajustes necesarios en el SIM que permitan controlar el vencimiento de los plazos para destinar otorgados por el Código Aduanero.

– Integración del SIM e incorporación de módulos totalizadores en divisiones y secciones para verificación de estadísticas y mayor control por rubros operativos.

– Completar la operación informática de los traslados, para cerrar el sistema y evitar las tornaguías manuales.

7.14. Deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de sumarios a los concesionarios, permisionarios y agentes aduaneros.

Instrumentar las medidas tendientes a optimizar los recursos, procurando la informatización del Departamento en su totalidad, apuntando a:

– Crear y mantener actualizada una base de datos de los sumarios a efectos de poder identificar con facilidad la causa del origen del sumario y el personal involucrado, así como también la vinculación de los diferentes hechos relacionados con un mismo exportador.

– Extremar los recaudos para el cumplimiento de los plazos procesales establecidos en la normativa vigente.

– Unificar los criterios a aplicar para la instrucción.

– Asegurar la aplicación universal de foliatura de los expedientes.

7.15. En Aduana de Buenos Aires, mayor acercamiento e intervención de jefaturas de resguardo sobre las secciones, e intervención y control de sus registros.

7.16. En Aduana de Buenos Aires, referido a archivos y depósitos de materiales de rezago:

– Evaluar la suficiencia de los recursos asignados para cubrir las necesidades operativas y de control del organismo.

7.17. Inexistencia de un canal cercano y efectivo de denuncias al nivel de las jefaturas aduaneras en depósitos.

– Implementar un sistema de buzón anónimo como canal de denuncia de irregularidades ante los jefes de oficinas aduaneras.

– En el caso de la Aduana de San Lorenzo, es menester reflexionar sobre validez de una metodología de denuncia cercana a la salida de la mercadería, dadas las características de la carga.

7.18. Grave situación de falta de control administrativo en el Depósito Zepita.

– Poner bajo control al depósito de mercadería secuestrada, dotándolo de personal probado y capacitado y comenzando por un inventario general de mercadería.

– Ampliar las instalaciones y adaptar sus depósitos para proveer a una mayor seguridad interna de la mercadería custodiada.

– El predio donde se opera la transferencia de la mercadería secuestrada de las fuerzas aprehensoras al personal aduanero debería ser cerrado, monitoreado y filmado.

7.19. En Aduana de San Lorenzo, ausencia de interconexión entre las jefaturas de las terminales vía Intranet o Internet.

Es de utilidad operativa la interconexión electrónica entre oficinas aduaneras para facilitar las comunicaciones tanto en materia de circulación de información entre el personal como en el imprescindible cambio de opiniones y actualización en materia de normativa aduanera.

7.20. Desactualización normativa que ocasionaría situaciones confusas en operaciones de granos y minerales en Aduana de San Lorenzo.

– Sería conveniente el estudio de una estrategia conjunta con todos los sujetos encargados del control (DGA, DGI, BCRA, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las instituciones encargadas de la legislación de fondo) para regular las operaciones con paraísos fiscales y evitar perjuicios al fisco o al patrimonio de la Nación en materia de divisas.

– Atento a las características y experiencias recogidas en la exportación de concentrado de minerales, estudiar la conveniencia de realizar modificaciones en la normativa de la resolución 281/98 a los efectos de establecer los requisitos a cumplir al efectuarlos.

7.21. En Aduana de San Lorenzo, ausencia de monitoreo del área de balanzas desde la oficina aduanera.

Los costos de ampliar el monitoreo de las balanzas a las oficinas de aduana no son oponibles ni de una magnitud que justifiquen la ausencia de una mirada independiente de control, por lo cual se recomienda su implementación.

7.22. Problemas con el cambio de canales selectivos asignados, ante cambio de horarios de carga.

Practicar las verificaciones que correspondan en los casos de canal rojo por cambio de horarios de carga, dejando constancia en los sobres contenedores (OM 2.133 SIM) y en los despachos de exportación (OM 1.993 SIM) de acuerdo a reglamentación vigente.

7.23. Faltante de documentación básica de antecedentes (contratos), en Zona Franca La Plata.

Cumplimentar con la necesidad de mantener los archivos principales de antecedentes con la documentación completa para su verificación y análisis.

*Expediente O.V. 431/05 - resolución AGN 152/05*

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó, a solicitud de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, un análisis del descargo tardío hecho por la Administración Federal de Ingresos Públicos al informe de auditoría sobre la "Actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas en Zonas Francas, Terminales y Depósitos Fiscales". Dicho análisis se ha efectuado sin que el mismo forme parte del informe aprobado por resolución 10/05 AGN.

#### A) *Observaciones de carácter general*

1. Distorsión y confusión en materia de normas vigentes.

Es política de la actual conducción de la DGA la unificación y compatibilización normativa relacionada con la actividad que ejerce el servicio aduanero. En las áreas técnicas asesoras se encuentran los pedidos de modificación de resoluciones que figuran observadas.

La contestación del organismo confirma la observación realizada.

2. Faltan manuales de procedimientos.

Los cargos de estructura tienen definidas las acciones y tareas. Los procedimientos operativos e informáticos se encuentran regulados en las normas que habilitan las transacciones en el Sistema Informático María (SIM). Asimismo, las jefaturas de las áreas están facultadas para emitir instrucciones de trabajo.

De la respuesta del organismo surge que las tareas desarrolladas en las áreas relevadas, no se encuentran en un mismo cuerpo normativo. Se citan instructivos de trabajo posteriores a la auditoría.

3. Carencias de elementos de medición como control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más efectivo y eficiente el control aduanero.

En el plan de gestión para el año 2005, usando la autarquía en la asignación de partidas presupuestarias que tiene la AFIP, se incluyó la provisión de todos los elementos necesarios para un control eficaz en el ámbito nacional, lo que incluye escáneres fijos y móviles. La AFIP no puede invertir en mejoras de inmuebles porque no cuenta con la titularidad del predio.

En su descargo el organismo ratifica la observación de la AGN.

4. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

Las áreas operativas elevaron a la Subdirección General de Recursos Humanos los pedidos de personal. Por disposición AFIP 409/04 se estableció un régimen de dotación de personal.

Con posterioridad al cierre del período auditado se han producido modificaciones respecto de la política de incorporación de personal, lo cual ratifica la observación emitida en el informe.

5. Falta de infraestructura para archivo y seguridad de los depósitos y terminales.

La resolución ex ANA 3.343/94 exige a los permisionarios dotar al servicio aduanero de SIM, teléfono y fax, y han accedido a la instalación de correo electrónico. Se reclamó al concesionario Buenos Aires, Zona Franca La Plata, mejoras estructurales. Por DGA se efectuaron adquisición y reparación de elementos contra incendio y equipos de seguridad.

El organismo confirma la observación de la AGN.

6. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria regional y comercial.

La tarea de capacitación es una de las prioridades para la conducción de la DGA. Las situaciones detectadas en las áreas auditadas serán rápidamente subsanadas.

Debido al contenido de la respuesta, la AGN sostiene la observación emitida.

7. Deficiencias en materia de control por peso.

La ley 25.986 faculta a la DGA para "inhabilitar preventivamente instrumentos de medición y de control ante detección de irregularidades". Con respecto a tanques, la Secretaría de Coordinación Técnica dictó la disposición 199/04, adecuándola al caso de los depósitos fiscales.

La normativa mencionada es posterior a la realización de la auditoría, por lo que se mantiene la observación.

8. Falta de evidencia de ejecución de garantía.

Con relación a las garantías constituidas en dólares se determinó que corresponde la nueva constitución por sustitución en dólares estadounidenses al tipo de cambio vendedor del día de la constitución. El Ministerio de Economía se expidió acerca del impacto que produjo la pesificación y ello fue comunicado al comercio exportador, mediante nota 2/04 del 9 de diciembre.

El descargo es parcial y la nota citada es posterior a la fecha de la auditoría, por lo que se mantienen las observaciones.

9. Deficiencias en materia de precintos.

Se conformó una comisión que tendrá a su cargo evaluar la calidad y demás aspectos técnicos de los precintos. Se

diseñará un sistema único de registro de precintos para facilitar su control de stock.

La contestación no hace más que afirmar la observación de la AGN.

10. Dispersión normativa en materia de funciones de guardia.

El guarda tiene varias tareas asignadas en lo que se refiere a los regímenes aduaneros de importación y exportación. Su actividad nace desde el arribo del medio de transporte. Cada operación o destinación se encuentra contemplado en la norma de competencia y en el caso de duda puede recurrir al superior. Los controles no se deben circunscribir al peso de la mercadería, sino a la unidad de venta declarada en la destinación.

La inexistencia de un sistema de normas compatibles de importación y exportación, que asigne a los guardas funciones y procedimientos uniformes de control específicos a las mercaderías, lleva a la AGN a sostener la observación formulada. Lo mismo ocurre con el pesaje, un tema cuestionado que está a resolución de la Justicia.

11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería de rezago.

Se encuentra en vía de solución a partir de la emisión de la instrucción general DGA 7/04. Asimismo, se puso en explotación nuevas transacciones relacionadas con la generación automática de manifiesto de rezagos, lo cual mejorará las mercaderías con plazo vencido.

El propio organismo manifiesta que la observación se encuentra en vía de solución, no comprobada por la auditoría, ya que la instrucción mencionada es posterior al período auditado.

12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas.

El control de inventarios de Zona Franca La Plata se lleva a cabo a través del programa de stock que a tal fin se incorporó en el SIM. En relación a los depósitos fiscales, en el transcurso del año 2004 se efectuaron los análisis funcionales para implementar e informatizar el módulo de rezagos y comercialización dentro del SIM.

Según expresa la AGN, el organismo a través de sus manifestaciones ratifica la observación.

13. Retrasos en proveer un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

Las definiciones informáticas realizadas contemplan no sólo el registro de las mercaderías en situación de rezago, sino también las tareas de verificación y destino de las mercaderías. En lo que hace a los trasbordos sumarios entre depósitos de una misma terminal o hacia el interior, restan pequeños ajustes para su puesta en funcionamiento.

La AGN pudo observar en el lugar que no es posible efectuar tal registración. La segunda parte de la respuesta ratifica la observación.

B) *Cuestiones y observaciones estructurales referidas a terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires que afectan la función de control*

1. Depósitos fiscales de mercadería de rezago y de archivo centralizado excedido en su capacidad.

El tema tendería a solucionarse con la implementación de la instrucción 7/04 DGA y con el avance en el proceso de verificación.

En la respuesta se aclara que la solución a la observación planteada está en marcha.

2. Los archivos en los depósitos y terminales se hallan superados en su capacidad.

La respuesta de la DGA remite a su contestación en el punto A) 5. lo que convalida la observación realizada.

3. Inexistencia de una actitud motivadora en materia de capacitación y promoción del personal.

La respuesta se remite al punto A) 6. donde se manifiesta que las observaciones serán subsanadas.

4. No se han observado políticas unificadas y sistemáticas de rotación de personal aduanero en terminales y depósitos.

La respuesta remite a lo informado en el punto A) 4. donde se expresa que el organismo está abocado a la solución del problema detectado.

5. Escaso o nulo uso de medios de protección a la seguridad física del personal aduanero.

El organismo se remite a lo informado en el punto A) 5. por lo que se mantiene la observación.

6. Inconvenientes en los depósitos fiscales en la utilización y habilitación de las balanzas.

Se envió nota a los depósitos fiscales para que en el plazo de 30 días se proceda a regularizar las observaciones detalladas.

Dado el texto de respuesta se mantiene la observación.

7. Se detectaron casos de mercadería en condición de rezago y con imposibilidad de ser subastada que no se ha destinado ni destruido.

A fines de 2004 se realizó una licitación para afrontar la destrucción de mercadería secuestrada o infracciones aduaneras. La mercadería que está sujeta a decisión judicial no puede destruirse.

El organismo acepta la problemática señalada admitiendo que se ha llamado a licitación a fines de 2004.

8. Existencia de libros y registros diversos y dispersos sin rubricar.

Se realizará un relevamiento sobre la rúbrica de los libros de novedades y se procederá a subsanar la observación.

Se admite la observación y se subsanará.

9. No existe un canal de denuncias institucionalizado sobre eventuales irregularidades o ilícitos en depósitos y terminales.

No fue contestado. Se mantiene la observación.

10. No existe monitoreo por cámaras para controlar la totalidad del espacio de depósitos.

Luego de reclamos de la División Rezagos y Comercialización se inició proceso de licitación.

Se mantiene la observación.

C) *Depósito Fiscal Zepita. Deficiencias de control.*

– Se llevan a cabo tareas que permitan efectuar una determinación fehaciente de las mercaderías inventariadas. Pero se encuentra pendiente el desarrollo de un nuevo sistema informático para la registración de las mercaderías objeto de secuestro.

– Se ha realizado la contratación de un nuevo depósito para la sección Secuestros.

– Se han iniciado gestiones para el logro de una custodia permanente a cargo del servicio aduanero. Se han mejorado los controles de ingreso y egreso de mercadería.

– Se ha iniciado un proceso licitatorio para la compra de elementos contra incendios.

– Se concluyó con el inventario y se encuentra el mismo en proceso de conciliación entre la documentación y la mercadería inventariada.

– La licitación para la instalación de cámaras de video con monitoreo directo se encuentra en proceso.

– Los galpones fueron objeto de mejoras y mantenimiento relativos a la seguridad.

– No se comparte el criterio de tener que recibir mercadería durante 24 horas, pero se podría crear un sector de recepción de mercaderías fuera de hora, permitiendo precintado y custodia hasta las primeras horas hábiles inmediatas al ingreso.

– Un nuevo galpón para la mercadería alimenticia perecedera ha sido alquilado y se estima que para evitar costos innecesarios se debería impulsar la venta o donación.

– Elemento de seguridad ya han sido provistos y está culminando la colocación de carteles de señalización e información.

Los descargos precedentes, en general, ratifican las observaciones, dado que afirman que se están haciendo las correcciones pertinentes, o las disposiciones que se mencionan fueron tomadas con posterioridad a la realización de la auditoría, por lo cual la AGN mantiene sus observaciones.

D) *Existen denuncias de ilícitos en los depósitos de la Sección Dique I y Dock Sud*

– Las denuncias fueron canalizadas por el sector operativo, remitidas al área de competencia y en el caso de denuncia penal a la Justicia.

– No es necesario un acto explícito para la renovación de la habilitación de depósitos fiscales.

– Las pólizas de seguro de la Terminal Portuaria I y II se encuentran en vigencia al 30/9/05.

En función de los papeles de trabajo y de las tareas de campo realizadas por la AGN se ratifican las observaciones.

E) *Aduana de San Lorenzo*

– Por la importancia que se da a la capacitación del personal, se organizó un taller en noviembre de 2004.

– Con respecto a la investigación acerca de supuestas operaciones de triangulación en exportaciones referidas a ventas a la sucursal Cargill en Uruguay que luego se revende a los lugares de destino final, la misma se encuentra en trámite.

– En relación a las exportaciones realizadas por Minera Alumbreira Ltd. se ha propiciado la modificación de la resolución general AFIP 281/98, para un mejor tratamiento de la cuestión tendiente a resguardar el interés fiscal. Asimismo, se continúa con las investigaciones sobre la legalidad de las operaciones de la firma. Mediante sumario se ha imputado por la presunta comisión de infracción al Código Aduanero (artículo 954, apartado 1 inciso c) una multa mínima de \$ 11.480.105, la que se encuentra a despacho para dictar sentencia.

– El SIM está integrado, totaliza y permite cruces, y el personal se encuentra capacitado de acuerdo a su nivel de intervención.

– Se siguen los procedimientos que se detallan en el Manual de Capacitación para la medición de líquidos y determinación de peso.

– La conexión a Internet de la Dirección General se encuentra limitada a uso interno y regida por el área de seguridad informática.

– La totalidad de las balanzas se encontraban al momento de la auditoría sin certificación del INTI, ya que eran emitidas por la oficina de Metrología Legal. A la fecha de esta respuesta todas las balanzas fiscales cuentan con su certificación vigente.

– La AFIP ha incluido en su plan de gestión la modernización de los elementos informáticos y electrónicos.

– En la zona primaria aduanera, los funcionarios destacados se encuentran facultados para recepcionar denuncias.

– En la gestión presupuestaria del ejercicio 2005 se encuentra prevista la adquisición de elementos de seguridad para el personal.

– Con respecto al seguimiento de sumarios, se ha solicitado la implementación de un sistema único de registro, seguimiento y gestión de sumarios contenciosos, causas penales y archivo.

– En lo que hace a cinco causas mencionadas con inactividad procesal, a la fecha se encuentran fallados.

– En general, las respuestas del organismo auditado confirman las observaciones realizadas. En algunos casos, las modificaciones propiciadas lo han sido con posterioridad al periodo bajo análisis y en otros, los descargos no se condicen con las observaciones sur-

gidas de las tareas de campo y de la documentación respaldatoria de la auditoría, razones por las cuales la AGN mantiene la totalidad de sus observaciones.

#### F) Zona Franca La Plata

La paralización de las importaciones por el actual esquema cambiario, es una realidad que alteró las estadísticas en todas las jurisdicciones aduaneras.

Se deja constancia de que a la fecha no se han efectuado modificaciones a la ley en cuestión referidas al permiso de nacionalizar las mercaderías elaboradas internamente.

Las cuestiones relativas a contrataciones y fijación de tarifas son ajenas al quehacer aduanero.

Los saldos de stock de los distintos usuarios son llevados a través del SIM.

Existe una normativa explícita y aplicable a las zonas francas en general y puntualmente a ZFLP y, además, cuando se habla del criterio de selectividad inteligente se está refiriendo al elemento principal que conforma la definición del SIM.

El SIM es un sistema en constante desarrollo y actualizado de acuerdo con las normativas que surgen de los organismos de aplicación y brinda los datos necesarios para un adecuado control en zona primaria aduanera.

Se ha propuesto una modificación de la resolución AFIP 270/98, que contempla la situación resuelta por la Justicia respecto al marco infraccional aplicable y con respecto al valor de las multas, a partir de la vigencia de la ley 25.986 del 5/1/05 se modificaron los importes aplicables.

No se encuentra previsto dentro de las normas aplicables la responsabilidad de intervenir en las condiciones de los contratos que ligan la relación entre los usuarios y el concesionario.

No es aplicable a este organismo la facultad de definir las condiciones para nacionalizar la producción referida al Astillero Río Santiago ni a otros usuarios.

Existe normativa respecto al material secreto: "... armamento diverso e instrumental de alto costo y valor estratégico (decreto 603/92)" y se faculta a la DGA a "fiscalizar" en lo referente a las normas vinculadas con las exportaciones sensitivas de material bélico.

En relación a los 11 sobres no entregados se aclara que se encuentran agregados en sumarios contenciosos.

No se conocen reglas lógicas que activen un canal de selectividad por monto.

Los canales de denuncias son lo que determina la ley. Cualquier funcionario aduanero, cualquiera fuera su rango, puede llegar a concretar una denuncia.

En términos generales, las respuestas del organismo auditado confirman las observaciones realizadas. En algunos casos, las modificaciones propiciadas lo han sido con posterioridad al periodo bajo análisis y en otros, los descargos no se conciben con las observa-

ciones surgidas de las tareas de campo y de la documentación respaldatoria de la auditoría, razones por las cuales la AGN mantiene sus observaciones.

#### *Expediente O.V. 386/06 – resolución AGN 150/06*

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades establecidas por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - Dirección General de Aduanas (DGA) - Administración Central y Aduanas de Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y Córdoba, referido a la gestión y procedimientos de control aduanero aplicados sobre la exportación de mercaderías.

El período bajo análisis comprendió desde enero de 2004 a diciembre de 2004.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde junio de 2005 hasta septiembre de 2005.

#### 1. *Comentarios y observaciones*

##### 1.1. Observaciones de carácter general.

###### 1.1.1. Falta de manuales de procedimientos.

1.1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

1.1.3. Inadecuado sistema de capacitación, para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional.

1.1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

1.1.5. Han existido pocos avances en materia de recursos puestos a disposición de las aduanas para llevar adelante las tareas de control durante el año 2004.

1.1.6. Respecto de los sistemas aplicados para la liquidación de los cargos por servicios extraordinarios, es preciso observar que dichos sistemas no permiten realizar *backup*, por lo cual no fue posible conformar los cargos emitidos con las solicitudes de servicios.

1.1.7. Inexistencia de control aduanero y de registro en el SIM sobre los removidos de petróleo crudo desde Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Puerto Deseado y Bahía Blanca.

1.1.8. Se ha verificado la existencia de un atraso considerable en la carga del "cumplido" en operaciones de exportación en tránsito.

1.1.9. De la documentación compulsada en sobre contenedor surgen las siguientes observaciones de carácter general:

1.1.9.1. No consta en el despacho la firma del verificador (67 casos); no consta en el sobre contenedor el conocimiento de embarque o documento de transporte de la operación (264 casos); no consta en el sobre contenedor la factura comercial de la operación (184 casos); no obra en la documentación la constancia de pesaje (910 casos).

1.1.10. Se ha verificado escasa toma de muestras en materia de exportaciones petroleras y de cereales en las aduanas de Comodoro y Bahía Blanca e inexistencia de toma en el período seleccionado de maní y oleaginosas en General Deheza, donde se resguardan con los certificados emitidos por el SENASA.

1.1.11. En los despachos de carga de cereales hay pocos antecedentes de control de pesajes. En Bahía Blanca 16 balanzas de las 42 habilitadas se encuentran con certificación vencida, por incumplimientos del INTI.

1.1.12. En materia de selectividad local no existió, durante el período de análisis, un tablero de riesgo que permita una gestión inteligente de tipo local en las aduanas bajo muestra.

1.1.13. En ciertas aduanas o resguardos se producen situaciones de debilidad en materia del ambiente de control, ya que la relación de los agentes aduaneros con los despachantes de los operadores es muy cercana o con un cierto grado de dependencia para llevar adelante un control objetivo, sin riesgos.

1.1.14. Las tareas de la auditoría incluyeron la verificación del tenor de la causa caratulada “Guillermo Nicolás Bonaparte s/denuncia incoada por la DGA contra la firma Conarpesa S.A.” Del examen surge que:

1.1.14.1. La operatoria denunciada indica que la figura del exportador es diferente a la figura del embarcador, siendo que despacho y factura se hallan a nombre de una persona jurídica argentina con un comprador en Panamá y el conocimiento de embarque a nombre de un “embarcador” español con otro destino y destinatario.

1.1.14.2. Que el tenor de la denuncia contra la firma pesquera, independientemente de los resultados de la tramitación en sede penal y del origen en pujas internas aduaneras, deja al descubierto zonas débiles en la normativa y en la necesidad de explicitar las condiciones de la operatoria, lo cual deriva en fallas de control.

1.1.15. Como resultado de la suspensión -de hecho- de subastas operadas en 2001 y de la aplicación de la normativa sobre donaciones, se verifica la existencia de gran cantidad de mercadería en los depósitos fiscales destinados a secuestros, rezagos y decomisos.

1.1.16. En las aduanas que incluyen zonas francas (Comodoro Rivadavia, General Pico y Zofracor) se detectó una problemática común: el escaso nivel operacional de las mismas y la búsqueda de nuevos operadores para mantener relaciones de comercio exterior rentables a través de exportaciones con transformación productiva interna.

1.1.17. Se realizó una muestra y un análisis de las suspensiones aplicadas a los operadores por falta de pago de los derechos de exportación con la finalidad de constatar que la misma se haya realizado en el momento de vencimiento de la obligación, tal como lo establece la normativa vigente. Si bien los resultados

son disímiles por la Aduana, se verificó en general el incumplimiento de tal normativa.

1.2. Observaciones específicas por la Aduana.

1.3. Aduana de Córdoba.

1.2.1.1. Resguardo jurisdiccional General Deheza.

1.2.1.1.1. No existen registraciones en el SIM de los cambios de canal operados a lo largo del año 2004.

1.2.1.1.2. No se han tomado muestras durante el período 2004 de las operaciones de exportación verificadas.

1.2.1.1.3. Dada la extensión del espacio de control asignado al resguardo (aproximadamente 500 km de rutas), y la distancia de la Aduana central (250 km), es escasa la cantidad de personal asignado para el cumplimiento de la tarea aduanera.

1.2.1.1.4. Son escasos los recursos que posee para el ejercicio del control en un territorio tan extendido e importante como es la zona manisera del sur de Córdoba.

1.2.1.1.5. No han recibido durante el período analizado talleres de capacitación, siendo solamente dictado un curso para verificadores sobre la toma de muestras y el envío al INTI en el año 2005.

1.2.1.2. En la Aduana de Córdoba se observa un desfasaje entre el cúmulo de operaciones que tramitan y la dispersión geográfica en la que debe ejercerse el control aduanero y la cantidad de personal en funciones.

1.2.1.3. Respecto del depósito franco que la compañía aérea Southern Winds posee en el Aeropuerto Internacional de Córdoba es preciso observar que:

– Se habilitó en jurisdicción del aeropuerto el recinto con carácter de depósito especial para el almacenamiento de repuestos, provisiones de a bordo y demás suministros destinados a la atención de pasajeros, reparación y mantenimiento de aeronaves, según resolución del 17/1/1997.

– Mediante resolución del 27/5/2005 se resolvió suspender en los registros de importadores-exportadores y de agentes de transporte a Southern Winds S.A. por haber sido procesada por contrabando de estupefacientes.

Del acta de verificación oportunamente labrada por personal aduanero, surgieron las siguientes observaciones compartidas por la auditoría:

– Falta sistema iluminario dentro del Depósito Franco.

– No posee carteles identificatorio de sectores ni de mercaderías.

– No posee un recinto para verificaciones de mercaderías. La misma se verifica en Zona Primaria del Depósito Fiscal Edcadassa.

– No cuenta con balanza / báscula habilitada.

– No posee oficina propia de la Aduana, utiliza la oficina de Edcadassa.

- No cuenta con acceso al SIM.
- No posee habilitación municipal.
- No cuenta con garantía bancaria o seguro de caución.

Además de coincidir con lo anterior la AGN observa lo siguiente:

- El depósito fue habilitado el 17/1/1997. Se realizó una verificación del mismo el 28/7/2005, cuando la firma había sido suspendida el día anterior.

- No se obtuvo copia de verificaciones anteriores, tampoco fueron visualizadas en el libro de novedades ni en el expediente a disposición del depósito, lo que expresa una ausencia de control.

- No existe un control estricto sobre el ingreso y egreso de mercadería al y desde el depósito. No existe un sistema verificable de control de inventarios.

1.2.1.4. En la visita al depósito de mercaderías secuestradas de la Aduana, sito en la calle Campillo 164, Alta Córdoba, se observó lo siguiente:

- Importantes fallas en el sistema de seguridad.
- Se mantienen responsabilidades compartidas entre distintas áreas de la Aduana, sin delimitación física de los espacios. Los archivos de documentación se encuentran sin resguardo de personal administrativo.
- El personal a cargo es reducido a la mínima expresión.
- El control informático del inventario se realiza por un sistema muy antiguo de control de stock.
- No se verificó la existencia de seguro contratado para el resguardo de los valores secuestrados, con lo que existe un factor de riesgo frente a terceros en caso de desaparición o deterioro de la mercadería recibida en custodia.

1.2.1.5. De la muestra compulsada de operaciones de exportación correspondiente al año 2004 surge que:

1.2.1.5.1. No fueron provistos al grupo de auditoría 49 sobres contenedores con sus correspondientes contenidos documentales sobre operaciones de exportación.

1.2.1.5.2. Las observaciones específicas más significativas son:

- Falta firma del verificador en los canales rojos.
- No se constató el cambio de canal en la documentación.
- No obra en la documentación la cancelación del tránsito.
- Cambios de canal no registrados en el sistema informático.
- Operaciones temporales con plazos mal cargados en el sistema.

1.2.1.6. Del relevamiento de circuito de pago de derechos y garantías se observó:

- Se relevó el circuito de control referente al pago de los derechos de exportación, donde se verificó que esta Aduana lleva un sistema de control paralelo al SIM.

- Se encontraron desequilibrios entre el listado de las liquidaciones manuales vencidas y el correspondiente a liquidaciones manuales pagadas.

- Durante el lapso transcurrido entre la fecha de vencimiento del pago y la efectiva suspensión, el exportador continuó operando cuando en realidad debería estar inhabilitado para ello.

- Se observaron 62 registros con plazo para el pago de derechos vencidos y los operadores habilitados a la fecha de auditoría.

1.2.1.7. En materia de sumarios y denuncias, la sección Sumarios puso a disposición una base de datos conteniendo 229 expedientes iniciados, tramitados y/o finalizados durante el año 2004, de los cuales 50 fueron compulsados y 15 no fueron provistos.

- Se observaron diversas falencias formales en los expedientes revisados.

- No existe ningún sistema informático de registración en materia de sumarios.

- Los libros donde se registran los sumarios en su mayoría no han sido habilitados por persona alguna; no identifican el origen de la operación; se visualiza la utilización de borrador líquido, muchos no contienen seguimiento.

- No existe un control seguro de los expedientes en trámite.

- No se visualizó la existencia de una unidad de criterio metodológico en lo referido a la substanciación de los sumarios.

1.2.1.8. En el procedimiento muestral en la Aduana Domiciliaria Arcor Arroyito se verificó:

- Retrasos significativos en la comunicación del "cumplido" por las terminales.

- Ausencias de firmas y sellos, de cambios de canal, de medición o de pesaje.

- No se realiza control por peso.

- No se constató ningún caso de rojo verificado.

1.2.1.9. En los procedimientos realizados en Zona Franca de Córdoba, se observó:

- Diferencias entre el total CIF declarado por el concesionario para 2004 con el arrojado por el SIM.

- No se realiza un control periódico sobre la existencia física de las mercaderías almacenadas.

- Los cambios de canal son realizados sin autorización, debido a que el personal aduanero afectado no cuenta con la transacción habilitante para estos fines.

1.2.2. Aduana de Comodoro Rivadavia.

1.2.2.1. En materia de exportaciones de petróleo crudo, se hallaron pocos despachos cursados correspondientes a contratos FOS (Forward Oil Sales).

1.2.2.2. Existe un proceso de liquidación manual de diferencias de cambio, no integrado al SIM, en liquidaciones de exportaciones.

1.2.2.3. Según el administrador, los recursos humanos disponibles resultan insuficientes y la capacitación insuficiente e inadecuada.

1.2.2.4. Existe cierta confusión estructural en materia de ubicación funcional del área Sumarios.

1.2.3. Aduana de Bahía Blanca.

1.2.3.1. Problemas para el funcionamiento de la estructura funcional. No hay subadministrador designado y el área jurisdiccional resulta demasiado amplia.

1.2.3.2. Se verificó la existencia de críticas al funcionamiento del SIM, en especial a la utilización del Discoverer, ya que la obtención de la información requerida es muy lenta y largo el procesamiento.

1.2.3.3. Por la ley 21.453 el FOB registrado de los granos exportados y la factura correspondiente debe contener los derechos aduaneros pagados incluidos en su monto. Ello da lugar a una sobre imposición, ya que el SIM no permite la deducción para el cálculo de derechos. Se produce una discrepancia que provoca reclamos de parte de los operadores.

1.2.3.4. En los despachos de carga de cereales hay pocos antecedentes de control de pesajes.

1.2.3.5. En materia de sumarios y denuncias, se pudo observar:

– No existe un sistema de seguimiento informático, por lo que el mismo es de índole manual.

– Se cuenta con un equipamiento de impresión obsoleto, no adecuado a las necesidades y que no se encuentra en condiciones operativas.

– Siendo la mayoría de las operaciones cursadas por naranja o rojo, no ha habido novedades importantes en materia de denuncias o sumarios infraccionales.

1.2.3.6. Del procedimiento tomando muestras del circuito de pagos de derechos surge que:

– Lo normado por la resolución específica no se cumple. Se evidenció una diferencia entre la fecha de vencimiento del pago de derechos de exportación y la fecha de suspensión del operador por falta de pago, del orden de 5 a 46 días.

– Entre la fecha de vencimiento del pago y la efectiva suspensión, el exportador continuó operando.

1.2.3.7. Zona Franca General Pico, La Pampa.

– No se cumple la prohibición de la ley 24.331 por la cual las mercaderías sometidas a actividades industriales no pueden ser objeto de exportación hacia el Territorio Aduanero General (TAG). El decreto 285/99 autoriza a destinar al TAG la totalidad de la producción anual de un mismo producto con normas de origen Mercosur, siendo la única zona franca que goza de este beneficio.

– No existe una oficina aduanera dentro de la zona franca dotada de personal que ejerza en forma permanente el control de entrada y salida de mercadería.

2. Recomendaciones.

2.1. De carácter general.

2.1.1. Falta de manuales de procedimientos: elaborar un manual que integre la normativa de responsabilidades y procedimientos.

2.1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de política de rotación.

– Arbitrar medidas para tornar más eficaz el uso de los recursos humanos y analizar la dotación necesaria.

– Elaborar y hacer explícita una política de rotación de personal.

2.1.3. Inadecuado sistema de capacitación.

– Brindar una adecuada y permanente formación del personal aduanero para enfrentar las modificaciones del contexto.

– La política de recursos humanos debería contemplar una orientación centralizada en metodología y específica en adaptaciones locales, considerando a la capacitación como base principal de la promoción en el escalafón del personal.

2.1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral.

– Realizar ajustes al SIM para poder integrar el proceso de liquidación de servicios extraordinarios y permitir el control integral de las liquidaciones.

– Integración del SIM e incorporación de módulos totalizadores en divisiones y secciones.

2.1.5. Dotar a la Aduana de los recursos modernos necesarios, en cantidad y calidad para el ejercicio del control.

2.1.6. En relación al sistema para liquidación de servicios extraordinarios:

– Inclusión de un módulo de servicios extraordinarios dentro del SIM.

– Realización del pago de los servicios extraordinarios mediante el mismo método que se realiza el pago de los tributos aduaneros.

2.1.7. Incorporar a las posiciones arancelarias correspondientes al petróleo crudo al control de los removidos por el SIM, como ya opera para los combustibles livianos.

2.1.8. Asegurar el control operativo y la supervisión sobre la documentación de exportación agregada al sobre contenedor y, en especial:

– El cumplimiento de las formalidades 1 en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal.

– La integridad de la documentación requerida como respaldo para su debido contraste.

– Los papeles de trabajo que comprueben pesajes o mediciones sobre la mercadería exportada.

– Las muestras recomendadas y sus resultados cualitativos, en respaldo de la verificación.

2.1.9. En las exportaciones en general, y en las de cereales de tipo granel con mayor énfasis, asegurar el control por pesaje como respaldo documental de la cantidad exportada.

2.1.10. Asegurar la máxima diligencia en el cumplimiento de una acción inteligente de control.

– Implementar un tablero de comando que permita ejercer efectivamente el control sobre los factores de riesgo más sensibles del espectro aduanero.

– Poner en práctica un plan piloto de monitoreo en línea de las aduanas que constituyan los principales factores de riesgo.

– Proveer de una adecuada y capacitada dotación de personal y de equipamiento informático de última generación a las divisiones regionales y a la División Selectividad.

2.1.11. Reducir al máximo las debilidades expuestas en materia de ambiente de control, proveyendo los medios necesarios para el ejercicio independiente y transparente de la función y mediante un plan de contraverificaciones, aplicado desde la Administración de las Aduanas y las direcciones regionales.

2.1.12. Modificar la normativa vigente y los controles aplicables para evitar la distorsión y vaguedad de criterio existentes entre las figuras de exportador y el embarcador.

2.1.13. Implementar un plan para reducir sistemáticamente y en un plazo determinado, por la vía que se considere conveniente, el stock de mercadería de rezago, secuestro y decomiso en depósitos fiscales aduaneros.

2.1.14. Implementar las modificaciones de la normativa necesarias para evitar el manejo fraudulento de las zonas francas con objetivo de evasión o elusión de obligaciones impositivas.

2.2. Recomendaciones aplicables en las aduanas incorporadas en muestra y, por extensión, a aquellas aduanas del interior no incluidas pero que se hubieran producido situaciones similares:

2.2.1. Para la Aduana de Córdoba.

2.2.1.1. Resguardo jurisdiccional de General Deheza.

– Registrar, con motivación, los cambios de canal, incluyendo los factores de riesgo locales para su aprobación.

– Asegurar el cumplimiento de la normativa de la AFIP en materia de toma de muestras y su envío al INTI.

– Reforzar el plantel de personal correspondiente al resguardo jurisdiccional, para hacer efectivo el ejercicio del control.

– Fortalecer los medios disponibles y reducir las debilidades en el ambiente de control.

2.2.1.2. Analizar la propuesta de reestructuración y división en dos aduanas, con territorio más acotado y operativa más homogénea.

2.2.1.3. Dada la situación procesal de la empresa Southern Winds y las anomalías observadas en el depósito franco, es recomendable proceder a la cancelación de la autorización.

2.2.1.4. Respecto del depósito de mercadería secuestrada de la calle Campillo:

– Proveer a la solución de las fallas de seguridad.

– Definir la división de las áreas de responsabilidad y reflejarlo en el organigrama y en la organización del inmueble.

– Reforzar la plantilla de personal, aunque sea rotativo, para facilitar la división de funciones y el control por oposición.

– Resolver, mediante un plan de corto plazo, la acumulación de stock.

– Contratar una cobertura de seguro sobre las existencias.

2.2.1.5. En cuanto a las observaciones derivadas de la muestra de destinaciones:

– Reorganizar el archivo de la división en materia de documentación aduanera de destinaciones, y organizar el seguimiento informático por personal idóneo.

– Asegurar el control operativo y la supervisión sobre la documentación de exportación agregada al sobre contenedor.

2.2.1.6. Respecto del circuito de pago de los derechos a la exportación por parte de los operadores:

– Implementar dentro del SIM el sistema de seguimiento de pago de LMAN (LAEX) existente en la Aduana de Córdoba.

2.2.1.7. Recomendaciones en materia de sumarios y denuncias.

– Cumplir con las formalidades que requiere toda tramitación o actuación administrativa, insertando las fechas de emisión de las notas, de las resoluciones, fallos; procurar el orden cronológico y evitar la existencia de fojas sueltas.

– Implementar un sistema de registración informático único y actualizado de los sumarios iniciados, en trámite y finalizados.

– Procurar un eficiente control de seguimiento de expedientes.

– Identificar en el Libro de Registración de Sumarios sus distintas etapas procesales.

– Instrumentar la utilización de libros rubricados para la correspondiente registración de los dictámenes.

2.2.1.8. En cuanto a las observaciones verificadas en la Aduana Domiciliaria Arcor Arroyito:

– Asegurar el control aduanero y el cumplimiento de las formalidades en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal.

– Archivar en los sobres contenedores los papeles de trabajo o tickets que comprueben pesajes, conteos o mediciones sobre la mercadería exportada.

– Cumplimentar lo dispuesto por la nota 13/04 respecto de verificaciones sorpresivas para las aduanas domiciliarias.

– Solucionar el problema de registro en el SIM de los contragiros a verde para los casos de aduanas domiciliarias.

– Conciliar los informes mensuales con las registraciones del SIM vía Discoverer, para asegurar precisión en el cruce informático.

#### 2.2.1.9. Zona Franca de Córdoba (Zofracor).

– Arbitrar los medios necesarios tendientes a efectuar una conciliación entre la información suministrada por el concesionario y los datos brindados por el SIM.

– Realizar en forma periódica un control físico de las mercaderías almacenadas en la zona franca e implementar un sistema informático permanente de inventarios.

– Regularizar el procedimiento de cambios de canal de selectividad.

#### 2.2.2. Aduana de Comodoro Rivadavia.

2.2.2.1. Verificar en los casos de operaciones de venta FOS de petróleo crudo la documentación de respaldo acompañada y, si procediera, efectuar los sumarios locales correspondientes en línea con los iniciados en la Aduana de Neuquén.

2.2.2.2. Controlar que las operaciones de petróleo crudo sean efectivamente operaciones de consignación y no se trate de operaciones elusivas de ventas en firme con retraso de pago de derechos.

2.2.2.3. Adjuntar al sobre contenedor los resultados de las muestras.

2.2.2.4. Implementar un sistema de ajuste automático incorporado al SIM, en caso de existir diferencias en el tipo de cambio para el régimen de precios revisables.

2.2.2.5. Recomendaciones para la Sección Sumarios:

– Crear en la estructura orgánica el área que tiene a su cargo la substanciación de los sumarios contentivos.

– Garantizar que el personal a cargo de los sumarios posea un título acorde a la función asignada.

– Realizar un control pormenorizado y seguimiento adecuado de los sumarios que se encuentran en el Archivo.

– Previsionar los juicios en trámite.

#### 2.2.3. Aduana de Bahía Blanca.

2.2.3.1. Cubrir la vacante de Subadministrador para reforzar el rol de supervisión en un área tan extensa.

2.2.3.2. Introducir al SIM o al equipamiento informático disponible las modificaciones que permitan un procesamiento ágil y veloz del sistema Discoverer.

2.2.3.3. Estudiar el caso de la ley de granos para evitar la sobre imposición.

2.2.3.4. Acompañar al sobre contenedor la documentación respaldatoria de los tickets de pesaje.

2.2.3.5. Ante la profusión de casos con habilitaciones vencidas, proceder a intimar al INTI, o a los operadores con habilitación vencida a regularizar la situación.

2.2.3.6. Recomendaciones sobre sumarios:

– Reformar la estructura orgánica o funcional para que la Sección Sumarios refleje realmente las acciones y tareas de la División Aduana.

– Efectuar control de seguimiento a través de una base de datos con características homogéneas.

– Actualizar la registración manual y el equipamiento informático.

2.2.3.7. Poner en marcha un plan de contraverificaciones para asegurar el ambiente de control de la aduana local.

2.2.3.8. Recomendaciones para la Zona Franca de General Pico:

– Arbitrar los medios necesarios para incorporar a la Zona Franca de La Pampa personal aduanero en forma permanente a fin de ejercer un control más seguro y eficiente.

Descargo del organismo auditado.

Mediante nota 633/06 la Dirección General de Aduanas eleva informe de avance con el descargo parcial de las observaciones y recomendación del examen de auditoría.

#### 1. Comentarios y observaciones

##### 1.1. Falta de manuales de procedimientos.

La respuesta hace referencia a las normas sobre exportación (R.G. AFIP 1.921/05) y relacionadas con la estructura vigente, sus misiones y tareas (disposición 633/99 AFIP).

1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

Por disposición 437/05 se estableció la política de dotaciones e ingreso de personal al organismo, aprobándose un plan anual de dotaciones en forma coordinada con el plan de gestión AFIP 2006. En función del nuevo régimen implementado ingresaron 10 agentes en la Aduana de Córdoba, 13 agentes en la Aduana de Bahía Blanca y 2 agentes en la Aduana de Comodoro Rivadavia.

1.3. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional.

– La gestión de la Dirección de Capacitación afronta las siguientes cuestiones: a) dispersión geográfica, con la existencia de 56 divisiones aduanas; b) un plantel de

aproximadamente 4.700 agentes con diferentes perfiles; c) particularidades de operatoria en cada aduana; d) diversidad de contenidos; e) instructores *part time* (60 profesionales en total).

– Durante 2004 la AFIP creó las secciones de capacitación dependientes de las direcciones regionales aduaneras del Interior.

– Existe un programa de entrenamiento de guías y canes para la detección de narcóticos.

– En el marco del plan de mejora permanente definido para la DGA se realizaron actividades de capacitación para el reconocimiento de mercaderías tendientes a mejorar el desempeño de los agentes que cumplen funciones en las áreas de verificación.

1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

Al denominado Sistema Único de Administración, Giro y Liquidación de Servicios Extraordinarios se le ha otorgado el segundo grado de prioridad. En relación a las funcionalidades del SIM para brindar información útil respecto de sumatorias o totales de operaciones, se reitera que se encuentra disponible el Data Ware, una herramienta pensada para cumplir todos los requisitos de información disponible.

1.5. Pocos avances en materia de recursos puestos a disposición de las aduanas para llevar adelante las tareas de control durante el año 2004.

El decreto PEN 1.399/01 ha otorgado a esta administración federal autarquía respecto a la asignación de partidas presupuestarias, de tal manera que se ha incluido en el plan de gestión para el año 2006 la provisión de todos los elementos necesarios para que el servicio aduanero pueda desarrollar eficazmente su actividad de control en todo el ámbito nacional.

1.6. Sistemas de liquidación de los cargos por servicios extraordinarios.

Se remite la respuesta al punto 1.4.

1.7. Inexistencia de control aduanero y de registro en el SIM sobre los removidos de petróleo crudo desde Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Puerto Deseado y Bahía Blanca.

La problemática del control de las operaciones de removido es una cuestión abordada por la actual administración de la DGA. Se ha producido la incorporación de una considerable cantidad de posiciones arancelarias al registro de la destinación suspensiva de removido en el SIM.

1.8. Atrasos en la carga de los cumplidos en operaciones de exportación en tránsito.

Se comparte la observación.

1.9. Observaciones de carácter general.

La información disponible en el proyecto de informe de auditoría no permite determinar el alcance de las observaciones. La obligatoriedad de intervenir el parcial 1 por el verificador sólo opera ante los canales Rojo y

la de aportar conocimiento de embarque o documento de transporte y factura comercial sólo opera ante la solicitud de estímulos a la exportación.

Con respecto a la cancelación de las destinaciones suspensivas de tránsito de exportación, la misma opera únicamente de manera informática según lo previsto por resoluciones de AFIP.

En lo que hace a la logística aplicada a las muestras extraídas durante el proceso de verificación se ha contratado al INTI para el servicio de análisis, transporte, logística, destrucción y guarda de muestras, el que se encuentra operativo desde agosto de 2005.

En el año 2004 se analizaron 800 muestras y 3.175 durante 2005, a partir de la vigencia de la contratación.

Se entiende que la observación se encuentra regularizada.

1.10. Suspensión de subastas.

En la actualidad se han puesto en explotación nuevas transacciones relacionadas con la generación automática de los MARE (manifiestos de rezago), lo cual mejorará la administración de las mercaderías con plazo vencido.

1.11. Escaso nivel operacional en zonas francas.

La función de la DGA comprende la puesta a disposición de los operadores aduaneros de funcionalidades para que desarrollen las operaciones de comercio exterior sujetas a los debidos controles, por lo que no es posible brindar ninguna aclaración, respecto de la baja cantidad de operaciones que los operadores canalizan a través de las zonas francas de Comodoro Rivadavia, Gral. Pico y Córdoba.

1.12. Suspensión por falta de pago de derechos de exportación.

Su solución ha sido encarada en forma global en el acuerdo suscripto con la SIGEN, que culminara con el dictado de la resolución general 1.921/05 AFIP.

Una segunda parte del descargo del organismo auditado está contenida en la nota 742/06 (DG ADUA) de fecha 28 de abril de 2006.

Las respuestas a los comentarios y observaciones son las siguientes:

1. *Observaciones de carácter general*

1.1. Escasa toma de muestras en materia de exportaciones petroleras y de cereales en las Aduanas de Comodoro Rivadavia y Bahía Blanca e inexistencia de toma en el período seleccionado de maní y oleaginosas en Gral. Deheza.

En el plan de gestión AFIP para 2005 se ha incluido como objetivo la potenciación de los procesos de verificación aduanera destinados a obtener laboratorios propios para el análisis y clasificación de mercaderías.

1.2. Respecto a las balanzas, se ha verificado en Bahía Blanca que 16 de las 42 habilitadas se encuentran con certificación vencida, por incumplimientos del INTI.

Se acepta la observación y se requerirá al INTI su regularización.

1.3. En materia de selectividad local, no existió durante el período de análisis un tablero de riesgo que permita una gestión inteligente de tipo local, en las aduanas bajo muestra.

La selectividad no resulta competencia a nivel local de cada división aduana, sino nacional. Mediante distintas disposiciones se introdujeron modificaciones estructurales en el ámbito de la DGA, adecuando las competencias asignadas a las áreas respecto del control del comercio lícito y los flujos ilícitos, a efectos de favorecer la centralización de la información estratégica y la descentralización de la operación táctica de control.

1.4. Denuncia efectuada por agente perteneciente a la dotación de la Dirección Regional Aduanera Comodoro Rivadavia. Causa caratulada “Guillermo Nicolás Bonaparte s/denuncia” incoada por la DGA contra la firma Conarpea S.A.

No existen las aludidas zonas débiles en la normativa, ni tampoco necesidad de explicitar las condiciones de la operatoria, dado que la constatación de los hechos denunciados surgió de la propia estructura de fiscalización prevista en la Aduana.

## 2. Observaciones específicas por la Aduana

### 2.1. Aduana de Córdoba.

#### 2.1.1. Resguardo jurisdiccional General Deheza.

– Se acepta la observación referida a la inexistencia de registraciones en el SIM sobre los cambios de canal, y se deja constancia que la misma ha sido subsanada.

– En relación a la extracción de muestras se aclara que por el tipo de mercadería de la jurisdicción (maní y subproductos) no existe obligatoriedad de extracción de todos los embarques. No obstante, en 2004, se realizaron 11 muestras; en 2005, 18 muestras y, hasta el 1º/4/06, 20 muestras.

– Con respecto a la extensión del espacio de control, la distancia con la División Aduana central y el personal asignado, se expresa que las operaciones y los operadores son habituales y que las plantas están habilitadas para consolidar exportaciones, mientras las importaciones son insumos para la industria aceitera, todo lo cual facilita la operatoria.

– En lo que hace a los recursos, no se poseen vehículos propios, pero la División Aduana posee 3, y para el plan de compras 2006 se prevé la adquisición de nuevas unidades. Se han reacondicionado las PC, asignado una unidad adicional y una impresora láser.

– Referido a la capacitación, los agentes asignados han finalizado el nivel terciario de técnico superior aduanero, el personal ha recibido cursos sobre muestras y talleres de operatoria de exportación y está planificado un curso sobre documentación complementaria y el curso superior de exportación.

2.1.2. En relación al desfasaje de dotación de personal de la División Aduana Córdoba se informa que se encuentra prevista la reorganización de todas las jurisdicciones dependientes de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior.

#### 2.1.3. Depósito franco de la compañía Southern Winds

La verificación referenciada se efectuó juntamente con los síndicos, se hicieron constataciones físicas de mercadería y que sólo se extrajo por oficios judiciales.

Se acepta la observación respecto de las condiciones edilicias.

Se encuentra en estudio la cancelación de la habilitación.

#### 2.1.4. Depósito calle Campillo.

Si bien la descripción física del depósito es correcta, cabe señalar que el edificio es alquilado. Se encuentra en estudio una nueva licitación para adquisición de un inmueble.

Desde 2005 se cuenta con custodia permanente de Gendarmería Nacional.

Se está efectuando un relevamiento con todos los datos de cada lote, cruzándolo con el sumario concencioso.

#### 2.1.5. Muestra compulsada de operaciones de exportación 2004.

Atento a que los casos no se encuentran individualizados, no es posible una respuesta puntual; pero se han emitido instrucciones para ajustar procesos, manejos del archivo y rendición de la documentación cancelada.

#### 2.1.6. Circuito de pagos de derechos de exportación y garantías.

En 2004 no existía un procedimiento específico de control de vencimientos. A partir de 2005 se realizó un barrido por Discoverer de todas las LMAN vencidas y se reliquidó el pago.

Si bien el SIM permite el ingreso del cumplido con posterioridad a la fecha del mismo, en el sistema queda registrada la fecha de su carga.

#### 2.1.7. Sumarios y denuncias.

Las observaciones formuladas fueron advertidas por la administración de la Aduana de Córdoba y se instruyó lo siguiente:

– Ajustar los plazos procesales a los estipulados en la ley 22.415.

– Tramitar las denuncias en tiempo y forma.

– Ajustar los dictámenes con una discusión previa con el administrador.

– Dar prioridad de resolución a los sumarios más antiguos.

#### 2.1.8. Procedimiento muestral en la aduana domiciliaria Arcor Arroyito.

Se acepta la observación y se efectúan los reclamos pertinentes tendientes a la regularización de los mismos.

## 2.2. Aduana de Comodoro Rivadavia.

2.2.1. En lo que respecta a la falta de documentación complementaria cabe destacar que no procede la exigencia de tales instrumentos cuando la mercadería exportada no goza de beneficios a la exportación, como el caso del petróleo.

2.2.2. Las liquidaciones manuales por diferencia de tipo de cambio se encuentran registradas en el SIM y debidamente afectadas a la destinación que las originó.

2.2.3. En relación a la cantidad de recursos humanos, la situación ha mejorado, habiéndose producido el ingreso de personal. A partir de la creación de las secciones de capacitación en las direcciones regionales aduaneras se advirtió una mejora cuantitativa y cualitativa en la materia.

## 2.2.4. Área sumarios.

Conforme a la reforma estructural dispuesta en 1999, las acciones y tareas que desempeñaba la sección Sumarios pasaron a formar parte de la oficina "A". El administrador de la División Aduana es el juez administrativo; y quien proyecta los proveídos, providencias y resoluciones, es el abogado de la Aduana, por lo que la relación entre ambos es inmediata y directa.

## 2.3. Aduana de Bahía Blanca.

2.3.1. Con respecto a la utilización del SIM como sistema integrado, actualmente no existe crítica en sí misma. Respecto al software Discoverer es considerado de gran utilidad en la Aduana y la lentitud en las consultas fueron solucionadas.

2.3.2. La ley 21.453 establece la liquidación de tributos y reintegros sobre precios índices fijados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, todo ello independientemente del precio pactado entre las partes. No se registran reclamos de repetición por parte de los operadores de la jurisdicción.

2.3.3. El servicio aduanero efectúa el control de peso en todos los embarques de cereal. Se ajustaron los procedimientos tendientes a incorporar los tickets balanza y romaneos como antecedentes.

## 2.3.4. Sumarios y denuncias.

Se implementó el SIGEA (sistema de gestión de expedientes y actuaciones de AFIP), lo que permite el seguimiento informático de la documentación que se tramita en el área jurídica. Se instaló una impresora láser en reemplazo de la anterior.

Con relación a las denuncias o sumarios infraccionales, se debe considerar el neto perfil exportador de esta aduana, lo cual resulta menos conflictivo que el importador, siendo la mayoría de las exportaciones operaciones de cereales y sus subproductos, las que se declaran por la ley 21.453.

2.3.5. Las diferencias entre las fechas de vencimiento de pago de los derechos de exportación y la fecha de suspensión efectiva del exportador por falta de pago se origina porque estas empresas se hallan comprendidas en el tratamiento establecido a través del artículo 1° del decreto 835/02, que le permite optar por hacer efectivo el pago dentro de los 120 días a partir del libramiento o la fecha real de liquidación efectiva de divisas a favor del exportador, conforme a la información que envía el BCRA a la AFIP.

## 2.3.6. Zona Franca General Pico, La Pampa.

Tal como se menciona en la observación la situación se encuentra amparada en los términos del decreto 285/99.

Se incorpora asimismo a la resolución, la disposición de su remisión a la justicia federal, juntamente con sus fundamentos, en virtud de lo señalado en el acápite "5.17 Causas judiciales" corriente más arriba, en el que se destacan litigios pendientes relacionados con la Aduana de San Lorenzo que se tramitan en juzgados federales de Rosario; así como de las causas vinculadas con ilícitos en los depósitos de la sección Dique I y Dock Sud y también la mención de la causa "Guillermo Nicolás Bonaparte s/denuncia incoada por la DGA contra la firma Conarpesa S.A."

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-17/05, sobre un informe de auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas (DGA) en zonas francas, terminales y depósitos fiscales, desde septiembre de 2003 hasta diciembre de 2003; O.V.-431/05, descargo extemporáneo realizado por la AFIP al informe referido a la actividad de control desarrollada por la DGA en zonas francas, terminales y depósitos fiscales y O.V.-386/06, sobre un informe de auditoría en la AFIP-DGA, referido a la gestión y procedimientos de control aduaneros en aduanas del interior –Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y Córdoba– aplicados a las exportaciones de mercaderías desde enero 2004 hasta diciembre 2004; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en orden a co-

regir las situaciones observadas en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de noviembre 2010.

*Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari.*

## FUNDAMENTOS

*Expediente O.V.-17/05 – resolución AGN 10/05*

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que, en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y el artículo 118 de la ley 24.156, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el objeto de examinar la actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas (DGA) en zonas francas, terminales y depósitos fiscales respecto de las operaciones practicadas durante el período enero 2002 a junio 2003.

Las tareas de campo se desarrollaron desde septiembre de 2003 hasta diciembre de 2003.

El objetivo del trabajo de la AGN fue:

– Obtener el conocimiento del control interno imperante en zonas francas, terminales portuarias y depósitos fiscales, para evaluar su funcionamiento, su cantidad, su ubicación geográfica y sus movimientos operativos.

– Verificar los controles vigentes respecto del ingreso y egreso de las mercaderías, desde las zonas francas hacia territorio aduanero general.

– Constatar la destinación definitiva de las mercaderías que ingresaron o egresaron de las zonas francas.

– Relevar la vinculación que la DGA mantiene con el concesionario de la zona franca La Plata, el comité de vigilancia y los usuarios de la misma; determinar el régimen legal, sancionatorio e infraccional aplicable a las zonas francas, terminales y depósitos fiscales.

– Analizar el vínculo existente y la actividad desarrollada entre la AFIP-DGA, las terminales y las distintas categorías de depósitos existentes, verificando la solicitud de inscripción existente en la DGA de los depósitos de carácter privado.

El informe de la AGN aclara que los procedimientos fueron aplicados en las aduanas de Buenos Aires, San Lorenzo y La Plata, seleccionadas en razón de su significatividad operacional.

En las “Aclaraciones preferias” del informe, la AGN efectúa un breve marco referencial de la operatoria aduanera, y detalla el marco institucional y normativo.

La auditoría desarrollada por la AGN, dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones por dicho órgano de control externo:

### 1. Observaciones de carácter general

1.1. *Dispersión y confusión en materia de normas vigentes.* En general, se ha observado gran dispersión de normativa y fuentes de emisión de resoluciones, así como confusión acerca de su validez temporal (AFIP, MECON, DGA, ANA, Código Aduanero, disposiciones internas del área, etcétera) y la ausencia de un manual que integre la normativa con las funciones y procedimientos. Esta situación, introduce incertidumbre en la gestión de los sectores operativos que, en muchos casos, no poseen la normativa actualizada.

1.2. *Falta de manuales de procedimientos.* Como consecuencia del relevamiento practicado en las áreas involucradas, se ha observado que no se cuenta con manuales de procedimientos que reglen las tareas desarrolladas en las siguientes áreas: jefaturas operacionales aduaneras, resguardos, secciones, terminales y depósitos fiscales zonales.

1.3. *Carencia de elementos de medición, control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más efectivo y eficiente el control aduanero.*

En secciones, terminales y depósitos se cuenta con una infraestructura edilicia muy pobre y facilitada por terceros (AGP, concesionarios y permisionarios), así como con escasos medios operativos para llevar a cabo la función de control. No existen medios de detección de drogas peligrosas ni *scanners* en zona para verificar contenido de los contenedores, ni medios acuáticos propios (lanchas) para asegurar control aduanero en el río. Tal dependencia de los medios facilitados por los concesionarios y permisionarios de depósitos y terminales privados podría generar una situación no acorde a una actividad de control aduanero independiente.

1.4. *Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.* Esta circunstancia ha sido observada por la AGN en auditorías anteriores, reiterándose en las áreas relevadas en la presente. Los funcionarios manifestaron que la falta de personal es un problema que se ha puesto en conocimiento de la superioridad y sobre el cual no se ha tenido respuesta favorable a la fecha. Las áreas se encuentran realizando sus tareas con la dotación de personal mínima. La situación imperante en los sectores relevados se ha agravado ante las nuevas condiciones del comercio internacional, que impulsa a mejorar la calidad y cercanía del control.

Por otra parte, y en materia de rotación de personal operativo, se ha visto una gran dispersión de criterios en su aplicación.

1.5. *Falta de infraestructura para archivo y seguridad de los depósitos y terminales:* la AGN ha verificado en casi todos los depósitos y terminales, en especial

en la Aduana de Buenos Aires, condiciones edilicias insuficientes en las oficinas aduaneras, por lo general espacios que no son propios sino cedidos por los concesionarios. Se ha comprobado la existencia de oficinas emplazadas en lugares desde los cuales no se visualiza el predio a controlar, falta de sistemas de monitoreo por cámara para tener control directo sobre áreas claves, inexistencia de equipamiento informático propio, falta de conexiones vía Intranet o Internet, carencia de medios para el eventual transporte de mercaderías de rezago y para el contralor directo del contenido de los contenedores (*scanners*, perros, etcétera), entre otros.

1.6. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional. Es una constante surgida de las tareas de campo de la AGN la inexistencia de una capacitación acorde al cambio de las reglas de juego del sistema y el dictado permanente de normativas dispersas, siendo algunas de ellas contradictorias con anteriores y entre sí. Asimismo se han hallado varios casos de dificultades para el uso e interpretación informática del SIM por la actualización permanente de la tecnología aplicable en la materia.

1.7. Deficiencias en materia de control por peso. Además de la contradictoria normativa respecto del control por peso, se encuentra en trámite un recurso administrativo (La Plata Cereal S.A.) que cuestiona el convenio firmado con el INTI sobre nueva metodología de habilitación en lugar de los controles efectuados por Metrología Legal dependiente del Ministerio de Economía. Ello lleva a incumplimientos de plazos, períodos en los cuales no existen balanzas habilitadas o, directamente, a no aplicar el uso del control por peso como herramienta para cambio de canal selectivo asignado.

1.8. Falta de evidencias de ejecución de garantías. La AGN no ha observado evidencias de ejecución de garantías en el ámbito de la Aduana de Buenos Aires ni en el resto de las aduanas auditadas. Tampoco se ha verificado la existencia de los inventarios correspondientes donde sean identificadas las garantías recibidas a partir de su compulsu física.

En la Aduana de Buenos Aires, la División Garantías se limita a su custodia. No se obtuvieron evidencias de eventuales ejecuciones. Con relación a las garantías constituidas originalmente en dólares estadounidenses, se ha constatado la existencia de diversos criterios para establecer el valor garantizado en los distintos depósitos auditados.

1.9. Deficiencias en materia de precintos. Se observaron varias deficiencias de los precintos que deberían asegurar la inviolabilidad de contenedores y depósitos en zona aduanera. Algunas de las problemáticas conflictivas son recurrentes, tal es el caso de la derivada de la obsolescencia operativa del sistema adoptado.

– Se verificaron ciertas objeciones a su estructura física, de metal de aleación, que presentan debilidad de contextura, que se oxidan y, con el tiempo, se rompen,

dejando la mercadería con resguardo dudoso en cuanto a su integridad.

– Defectos de fabricación hacen dificultoso su cierre y son recurrentes y generalizadas las notas de las autoridades aduaneras de sección y de depósitos en las aduanas seleccionadas, en las cuales se reclama por la inseguridad que tal situación genera.

– Al no existir una normativa única y expresa en materia de registro del movimiento de precintos, se ha producido una dispersión de criterios que ha dejado a cargo de los jefes de aduana el sistema de control de los precintos.

– Sin embargo, se notan ciertos avances y esfuerzos sobre precintos para traslado, desde la terminal a depósito, que en forma aún incipiente, parcial y minoritaria, están siendo reemplazados por un dispositivo electrónico de seguridad (DES), con seguimiento monitoreado y computarizado, pero que todavía muestra problemas para su generalización de uso.

1.10. Dispersión de normativa en materia de funciones de guardas. Memo 14/92 del Administrador Nacional de Aduanas que instrumenta la resolución 1.166/92.

– No existe un sistema de normas compatibles de importación y exportación que asigne a los guardas funciones y procedimientos uniformes de control específicos a las mercaderías.

– Se pudo observar la diversidad de procedimientos aplicados por parte de los guardas para el control de las mercaderías, que no en todos los casos proceden al control por peso.

– El pesaje también es un tema controvertido en el marco de las obligaciones de terminales y depósitos, por la profusión de normas contradictorias. Ha sido cuestionado por las empresas depositarias por crear a su criterio un procedimiento que encarece la operatoria y genera un trato discriminatorio, que favorece a las terminales.

1.11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería de rezago. Se ha observado una importante acumulación de mercadería de rezago en depósitos fiscales privados y de la Aduana. La suspensión de remates operada desde mediados del año 2001, ya sea a través de las limitaciones impuestas por el instructivo 11/01 de la DGA (condiciones para aprobación de subasta) o por la reglamentación de un régimen de donaciones, trajo como consecuencia un agravamiento de la situación de acumulación de mercadería en condición de rezago, y la cada vez mayor dificultad para una posterior subasta por razones de vencimiento, mal estado de conservación o pérdida de valor de mercado por razones de moda u obsolescencia técnica.

1.12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas. Vinculado a lo manifestado en el punto anterior, la situación referida a la mercadería de rezago lleva aparejada adicionalmente una problemática de control

de inventarios, ya que el SIM no permite la baja automática de las existencias en tal condición, con lo cual es muy dificultoso determinar las existencias totales que se encuentran activas para destinación o para la eventual subasta, donación o destrucción.

1.13. Retrasos en proveer de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

– Luego de más de 10 años de su implementación, el SIM no permite aún el registro de la baja del sistema de mercadería en depósito en condiciones de rezago ni las donaciones o destrucciones que se hubieren operado, que debe realizarse en forma manual.

– Hay ciertas operatorias de importancia como el traslado sumario a interior o el traslado desde zona franca La Plata, que aún no han sido instrumentadas y generan documentación y seguimiento manual.

– Los módulos disponibles del SIM en oficinas aduaneras y secciones no permiten la sumatoria parcial y total de operaciones ni por movimientos ni por valores.

## 2. Cuestiones y observaciones estructurales, referidas a terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires, que afectan la función de control

2.1. El sistema de depósitos fiscales de mercadería de rezago y de archivos centralizados se encuentra excedido en su capacidad, por lo cual se requieren habitualmente espacios para mercadería y documentación en depósitos privados.

2.2. Los archivos en los depósitos y terminales también se hallan superados en su capacidad.

2.3. De las entrevistas mantenidas con los agentes aduaneros surge la inexistencia de una actitud motivadora en materia de capacitación y promoción del personal.

2.4. No se han observado políticas unificadas y sistemáticas de rotación de personal aduanero en terminales y depósitos que surja de la normativa.

2.5. Se ha verificado el escaso o nulo uso por parte del personal aduanero de medios de protección referidos a la seguridad física (cascos, guantes, chalecos, chalecos salvavidas, barbijos) y se deriva de las respuestas en las entrevistas que ellos no son provistos por el organismo.

2.6. En líneas generales se observa en los depósitos fiscales visitados bajo muestra, la existencia de inconvenientes respecto a las balanzas, su utilización y habilitación.

– De los informes producidos por la Oficina Nacional de Metrología Legal y por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) surge que en muchos casos los instrumentos de medición no cumplen con los requisitos establecidos por la reglamentación metrológica. Esto derivó en sumarios y en la inhabilitación de dichas balanzas.

– Se ha constatado que no todas las balanzas se encuentran verificadas por el órgano competente (depósito Murchison S.A., Capitán Cortes SACIFIYA).

– Según el INTI, en varios casos, “los instrumentos no satisfacen las condiciones de seguridad establecidas en el ítem A. 1.3. de la resolución 2.307/80”, dado que no poseen precintos suficientes que aseguren su inviolabilidad.

2.7. La mercadería en condición de rezago que encuentra imposibilidad de ser subastada o que posee características inherentes de peligroso tratamiento y que no es retirada por sus responsables, debe pasar a un proceso de destrucción. La problemática para tal destrucción no es simple, lo cual lleva en la práctica a no aplicar la normativa de destrucción. Se han hallado, en depósitos, casos de una antigüedad superior a los 12 años sin haberse destinado o destruido, en algunos de ellos cargamentos de importante valor y volumen (automóviles, camiones, bobinas de papel).

2.8. Se ha verificado la existencia de libros y registros diversos y dispersos, no requiriendo la normativa la rúbrica obligatoria de los mismos.

2.9. No se ha observado la existencia de un canal de denuncias institucionalizado sobre eventuales irregularidades o ilícitos en depósitos y terminales.

2.10. Por lo general, desde la oficina de la jefatura aduanera no es posible tener a la vista la totalidad del espacio de depósito fiscal y no existe monitoreo por cámaras para controlar todo el predio desde el lugar asignado por el concesionario.

## 3. Observaciones específicas para terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires, incluidas en muestra

3.1. Además de las observaciones generales anteriormente expresadas, existen algunas específicas que afectan a uno o más depósitos o terminales. Se ha constatado la existencia de deficiencias de control de alto riesgo y procesos judiciales por ilícitos en:

### 3.1.1. Depósito Fiscal Zepita

Es el depósito principal donde se mantiene bajo control aduanero mercadería secuestrada y existe cierta cantidad de mercadería de rezago de algunos depósitos cerrados dentro de la jurisdicción. Se han verificado deficiencias en el control:

a) Inexistencia de un inventario actualizado de mercaderías de rezago y de secuestro en la División Rezago y Comercialización de mercaderías, con sede en Zepita 3102.

Además de haberse corroborado la inexistencia de un sistema de control de inventarios, ya observada en varios puntos de este informe, se evidencia que con los medios técnicos disponibles no es posible mantener actualizado un sistema de registro de la mercancía secuestrada en este depósito.

b) De la observación realizada por los auditores, sobre el predio y los depósitos con fecha 24 de noviembre de 2003, surge que no existe un espacio físico suficiente, debido a que los galpones y el depósito auxiliar que opera desde el 19 de abril de 2003 en la terminal 6 se hallan completos y la utilización del depósito es transitoria. Ello ha derivado en situaciones de escaso control y la comisión de varios ilícitos que han sido denunciados.

c) Se ha verificado la existencia de depósitos con mecadería con ausencia de identificación por acta lote y desordenada, con cajas apiladas derrumbadas por el paso del tiempo y la falta de un sistema adecuado de estibaje.

d) En el depósito 9 se detectó una sustancial cantidad de cajas vacías que se encontraban estibadas como si estuviera el contenido en ellas. En algunos casos estaban violadas (abiertas y rotas) y en otros con el número de acta lote destruido, y se ha estimado que se trataría mayormente de mercadería de escaso volumen e importante valor.

e) En el recorrido del predio los auditores han observado varias fallas en materia de seguridad, que ayudan a componer el cuadro antes descrito. Así, se ha detectado la falta de monitoreo por cámara para control de movimientos o de riesgos, interno y externo a los galpones en que se encuentra estibada la mercadería, y en los lugares en que se produce el traslado de la mercadería de fuerzas aprehensoras a personal aduanero.

f) Tal situación de inseguridad se agrava dadas las características de construcción de estos galpones, con paredes de chapa de fibrocemento con tornillos exteriores a la vista. A ello hay que agregar condiciones de inseguridad en materia de electricidad o prevención de fuego.

g) No hay presencia de personal aduanero las 24 horas ni en los días inhábiles.

h) Se constató una importante situación de inseguridad con respecto a edificios linderos, no pertenecientes a la Aduana, sino a un laboratorio privado y a la Policía Federal.

i) Se obtuvieron evidencias de la ocurrencia con anterioridad a la visita de los auditores, de diversas situaciones anómalas, entre las cuales pueden mencionarse faltantes y sobrantes de mercaderías entre el momento de la constatación física y la documentación que la amparaba. Ello demuestra la debilidad en el control sobre el predio, falla de sistemas de control de precintos, eventual faltante de bienes en los depósitos y falta de un inventario de mercaderías.

j) En ninguno de los depósitos existentes hay condiciones sanitarias o de frío, propio o alquilado (contenedores Reefers), para resguardo de mercadería alimenticia perecedera secuestrada o de rezago.

k) También se ha constatado la falta de espacio para mercadería de gran porte (caños, combustible, maquinaria pesada, tanques, etcétera), animales vivos, así

como la inexistencia de un espacio para la custodia de materiales peligrosos.

l) Existe una carencia general de elementos de seguridad para el uso del personal aduanero, a los efectos de llevar a cabo la manipulación de existencias tan variadas y numerosas.

m) En el marco de las deficiencias mencionadas, las últimas dos transferencias de jefatura de la sección Secuestros, operadas con fecha 19 de setiembre de 2002 y el 17 de octubre de 2003, se efectuaron sin acto administrativo en el cual se reflejara el estado de inventario de mercaderías en depósito a la fecha del traspaso y estado de los expedientes.

3.1.2. Debido al estado de saturación del depósito Zepita, se ha efectuado un contrato de locación con la ex terminal 6, para ampliar el espacio disponible. Dicho contrato venció el 31 de diciembre de 2003 y, de no renovarse, sería necesario un traslado de la mercadería allí almacenada.

De la verificación ocular efectuada, de las entrevistas y de la documentación aportada surge que se carece de sistemas electrónicos de seguridad, no se mantiene personal de vigilancia por las noches ni los fines de semana y no se posee seguro de robo, incendio o responsabilidad civil sobre este depósito. Según lo manifestado por la jefatura de la sección Secuestros, el traslado de la mercadería resultaría ser un proceso de alto riesgo, debido al alto valor de alguna de ellas y a la gran cantidad de existencia.

4. Existen denuncias por diferentes ilícitos en los depósitos correspondientes a la sección Dique 1 y Dock Sud, elevados a la División Resguardo I.

– En el depósito transterminal se detectaron diferencias en el pesaje, envoltorios y embalaje de las mercaderías.

– En el depósito YAMAC se detectó una diferencia significativa entre el peso de las mercaderías declaradas y la documentación respaldatoria.

– En el galpón 3 del depósito fiscal DEFISA también se denunciaron faltantes de mercaderías.

– En el depósito Tefasa I se produjo una denuncia por presunto fraude informático, con robo de *password* del agente aduanero y del permisionario.

4.1. Por la resolución 3.343/94 (RGANTI) se establecen las condiciones para la habilitación de depósitos fiscales, previendo el plazo de cinco años prorrogable automáticamente, sin que se encuentren reglamentados los requisitos para que tal renovación automática opere, su duración y procedimiento administrativo necesario. Del análisis de los expedientes de habilitación para depósitos fiscales en Aduana Buenos Aires y Ezeiza no surge la evidencia de ningún tipo de control para proveer a la renovación del permiso.

4.2. Respecto de las pólizas de seguros de las terminales I y II y su vigencia, según surge de una copia de una nota cursada por la empresa aseguradora, a la

fecha del relevamiento el seguro no se encontraba vigente debido a que, por el momento, no cuentan con las condiciones de renovación hasta tanto no se terminen las negociaciones con los reaseguradores.

### 5. Aduana de San Lorenzo

5.1. Se han observado debilidades en el proceso de capacitación de los agentes aduaneros, que se potencian por la importancia de los volúmenes y características de los operadores de esta aduana. En las entrevistas mantenidas surge una percepción de desventaja por parte de los agentes aduaneros en su relación con los operadores aduaneros en materia de capacitación, referenciada con la falta de seminarios de actualización normativa permanente. A las deficiencias en capacitación de normativa hay que adicionarles las de utilización del SIM, lo que genera su no utilización como herramienta de control.

5.2. Hay dos operatorias que merecen un comentario, dadas su complejidad y magnitud: las referidas a grandes operadores de cereales y soja y de minerales.

– Existe solicitud de investigación ante la Región Aduanera Rosario por parte del administrador sobre operaciones de supuesta triangulación en exportaciones, referida a ventas a la sucursal de Cargill en ROU (República Oriental del Uruguay) que luego se revende a los lugares de destino final. La mercadería sale desde puerto argentino a destino, pero la facturación sigue el camino antes descrito. La denuncia en regional es por varios casos y ha llegado a Subdirección de Aduanas del Interior. La investigación se encontraba en curso a la fecha de realización de las tareas de campo, sin decisión definitiva, destacándose que esta operación podría tener efectos no solamente en materia de recaudación impositiva y/o aduanera, sino también en el plano de la nacionalización de las divisas.

– Las exportaciones realizadas por Minera Alumbrera Ltd., desde su puerto privado, concesionado a la Terminal 6 S.A. por 20 años, con opción a 10 más. Todo lo producido se exporta, con valores FOB provisionarios, debiendo el exportador presentar valores definitivos luego de haberse realizado un análisis en destino. Tal situación puede prolongarse hasta un año, luego de lo cual se conforma la composición peso, calidad y precio. El tratamiento institucional del tema se realiza a través de la resolución 281/98 que contempla el caso y la experiencia acumulada para productos llamados “concentrado de minerales”, de composición variable determinada mediante un análisis muy sofisticado sobre una muestra de partida.

No poseen depósito fiscal habilitado, ni puesto aduanero. Se constituye la Aduana para cada exportación en la zona primaria aduanera (muelle, balanza) y en el momento de la exportación solamente se verifica documentación, ya que son canal naranja obligatorio de acuerdo a lo establecido en la resolución general 281/98. En los casos en los que la DGA realizó extracciones de muestras, se observaron diferencias con

los análisis de composición realizados por las partes (comprador-vendedor).

Minera Alumbrera Ltd. fue sancionada, con una multa de \$ 11.000.000, por parte del administrador. Según el sumario la empresa lo atribuye a un error administrativo (se valuó a 0 la participación cuprífera, lo cual no era real) y, si bien no tiene perjuicio fiscal en la actual posición arancelaria, sí afecta en materia de nacionalización de divisas.

5.3. El Sistema María no se halla integrado, no totaliza ni permite cruces importantes para operatoria a granel, sobre todo para componer los MANI (manifiestos de carga por buque) con los distintos despachos parciales de exportación. Se constató escasez de conocimiento informático para utilización de información existente en SIM.

5.4. La medición de tanques aplicada es muy tradicional, con cinta y pilón y plan barrido y no incluye otras metodologías más modernas y precisas, como la medición electrónica.

5.5. No hay manual de procedimientos, situación similar a otras aduanas ya relevadas.

5.6. Ausencia de comunicación por la vía electrónica (Intranet y e-mail) entre los puestos aduaneros de las 16 terminales y muelles privados distribuidos a lo largo de los 14,5 kilómetros del río Paraná y la Aduana de San Lorenzo.

5.7. En la compulsión de documentación se ha verificado un faltante en sobres contenedores de 8 casos que representan el 6 % de los 130 casos muestreados.

5.8. Se detectó la falta de firma del verificador en la documentación y sobre contenedor en operaciones con Nidera S.A. identificadas según el SIM con canal rojo, por cambio del canal naranja seleccionado en una primera instancia, por modificaciones en el horario de carga al buque. De la revisión surge:

– La muestra seleccionada para la Aduana de San Lorenzo comprende, entre otras, 24 operaciones correspondientes a la empresa Nidera S.A. en el período enero de 2002 a junio de 2003. De dicha muestra se pudieron observar 23 operaciones. La restante no fue entregada por el personal de la Aduana de San Lorenzo.

– En 19 de las 23 operaciones observadas las autoridades aduaneras locales efectuaron el cambio de canal de selectividad asignado.

5.9. La mayoría de las balanzas se encontraban sin certificación por el INTI hasta el momento de realización de las tareas de campo (9 al 12 de diciembre de 2003).

5.10. De lo observado en las distintas terminales portuarias de la Aduana de San Lorenzo surge que las balanzas (de propiedad de las terminales) se encuentran ubicadas en el muelle de carga, alejadas de la dependencia aduanera y son accionadas por el personal de la terminal.

– Durante la visita efectuada por los auditores no pudo constatarse la presencia de personal aduanero en el momento del pesaje.

– El proceso de pesaje es monitoreado mediante cámaras desde la torre de mando por el personal de la terminal pero no necesariamente por personal aduanero.

– Se ha verificado, mediante muestreo de casos, que el peso declarado en los manifiestos de carga de los buques coincide en un 100 % con lo declarado en los tickets de balanzas.

– Paralelamente se efectúan controles aleatorios y sorpresivos realizando mediciones de calado (*draft survey*).

– La ausencia de personal aduanero y la lejanía de las balanzas respecto de la dependencia aduanera hacen que el proceso de pesaje presente debilidades.

5.11. Se repite la situación señalada con anterioridad respecto de la inexistencia de un canal de denuncia en la zona aduanera.

5.12. No hay medios propios para control de *draft survey* (medición de calado). Se realiza con embarcaciones alquiladas de terceros o de servicios de control privados, lo que debilita la confidencialidad.

5.13. *Precintos*. Las observaciones son similares a las generales señaladas anteriormente, con el agravante de que supone su colocación en los accesos a las bodegas con movimiento de agua, lo cual genera dificultades y pérdida de tiempo a los agentes aduaneros.

5.14. Falta de información precisa para el personal de reemplazo de servicios extraordinarios. No existe por el SIM ni por algún sistema informático alternativo un registro del estado de operaciones para el relevo, que permita un mejor seguimiento del estado de operaciones en embarques permanentes y continuados las 24 horas.

5.15. Falta de elementos de seguridad y de medición a disposición del personal aduanero en las terminales y muelles. Las notas elevadas a la superioridad para requerir equipamiento del personal para el año 2001 y 2002, aún no han tenido respuestas.

5.16. De la revisión de los expedientes de sumarios surge.

– Se observó la existencia de foliatura parcial de los expedientes.

– El sistema de seguimiento de sumarios se realiza manualmente, existiendo sistemas informatizados vigentes disponibles (Anasum y Sumarchi). Esta deficiencia ya ha sido señalada en anteriores auditorías en el interior del país.

– Se verificó la existencia de cinco causas en las que se evidencia la inactividad procesal, no cumpliéndose con los plazos previstos.

– Comparativamente, y teniendo en cuenta el volumen de operaciones de la Aduana, fue verificada la iniciación de escasos sumarios durante el período bajo

análisis (total 24 sumarios durante el año 2002 y 12 sumarios en el primer semestre del 2003).

#### 5.17. Causas judiciales.

– Las causas judiciales correspondientes a la Aduana de San Lorenzo tramitan ante los juzgados federales de Rosario. El seguimiento de dichas causas corresponde a la División Jurídica de la Regional Rosario.

– Del análisis de la información de las carpetas internas de la muestra seleccionada, pudieron verificarse casos en los que se cuestiona la normativa dictada por el organismo por posible colisión con normas de mayor rango constitucional. Ello da lugar a reclamos de los usuarios, generando interposiciones de acciones de amparo, así como también posibles juicios de reclamación por daños y perjuicios.

#### 6. Observaciones realizadas en la Zona Franca La Plata

6.1. En la actual situación, la Zona Franca La Plata (ZFLP) se encuentra relativamente paralizada (a la fecha de realización de las tareas de campo operaba a menos del 30 % de 1999), debido a que:

a) Se paralizaron las importaciones por el actual esquema cambiario.

b) No se obtuvieron evidencias de exportaciones realizadas con exención tributaria de productos provenientes del TAG (territorio aduanero general), con valor agregado interno, vía zona franca.

c) A la fecha de realización de las tareas de campo se encontraba en tratamiento legislativo una reforma de la ley 24.331 que incluiría modificaciones al régimen para permitir nacionalizar un 20 % de las mercaderías elaboradas internamente. El concesionario solicitó nacionalizar no menos de un 35 %, manifestando que en Colonia y Montevideo se autoriza un 100 %, y que, caso contrario, no es competitivo. La reforma se encontraba en trámite legislativo.

d) En la Zona Franca La Plata no existe infraestructura para desarrollar actividades industriales que permitan llevar a cabo los objetivos que motivaron su creación.

e) El concesionario ZFLP alude a una discriminación legal basado en los 5 años desde su ingreso antes de considerar para rezago las mercancías depositadas (resolución 270/98), y a su actual estatus de transición por la disolución del ex ente, que le impide asumir compromisos. Afirma que la legislación provincial es contradictoria y parcial (respecto de la de Zona Franca de Bahía Blanca, la otra ZF de la provincia, que sí mantiene organismo autárquico de control vigente). En ese mismo sentido se esbozan críticas a la situación de la ZF de General Pico, La Pampa, con habilitación para producir y nacionalizar.

6.2. La debilidad institucional de la operación del ex ente agrega morosidad de gestión, atento las dificultades producidas en materia de contrataciones y fijación de tarifas.

6.3. El sistema informático en aduana se opera a través del SIM. El concesionario posee un sistema propio. Para el conocimiento efectivo de las existencias en zona se recurre a la información del concesionario, como lo demuestra el hecho de haber usado su base de datos, y no la surgida del Sistema María, para intimación por vencimiento de plazo sin destinación en ZF (rezago: más de 5 años, según resolución general AFIP 270/98), realizado por la AFIP.

6.4. Del conjunto de entrevistas mantenidas por los auditores surge que el control de existencias no es habitual por ninguna de las fuentes posibles. Las informaciones proporcionadas verbalmente en las entrevistas evidenciaron una importante dispersión y diferencias y no se aportó documentación adicional, a pesar del requerimiento efectuado por los actuantes.

6.5. No se obtuvieron evidencias de que la DGA haya efectuado control de inventarios de algún depósito o solicitado las existencias en ZF al concesionario. Las autoridades de ZFLP confían en el SIM como fuente de información en la materia, a pesar de lo manifestado en 6.3. precedente.

Esta situación surge de una serie de hechos, observaciones y manifestaciones en entrevistas que así lo indican, entre otros:

– De los relevamientos practicados en la DGA, ya sea en la Aduana de Buenos Aires, de San Lorenzo o en la Zona Franca de La Plata, se ha observado que el servicio aduanero no cuenta con un sistema adecuado de control de existencias de mercaderías.

– La ausencia de una normativa explícita en la materia para las zonas francas en general y particularmente para la Zona Franca de La Plata.

– La situación indicada en 6.3., que deriva de la no utilización de los sistemas propios de la DGA para el control de integridad de las operaciones de importación y exportación en esta zona franca.

– En ZFLP se ha producido un caso detectado de faltante de mercadería en camión respecto de la documentación del despacho (causa 13.190/03 c/modas Sasi S.A.I.C.), verificada la irregularidad en la salida aduanera. Tal situación evidencia la falta de control de la mercadería en existencia en los depósitos.

– Un control sorpresivo de los auditores, sobre el puesto aduanero de acceso de livianos a zona franca, verificó la ausencia de personal aduanero y la falta de registro de presencia para ese puesto en la planilla de entradas.

6.6. El funcionamiento de la ZFLP se encuentra regulado por la resolución AFIP 270/98. Ante un amparo presentado por los usuarios, la Justicia dictaminó dejar sin efecto los alcances, entre otros, del régimen para usuarios y sancionatorio en ella establecido, con lo cual las acciones iniciadas ante los aparentes ilícitos cometidos en ZFLP no tienen habilitada la vía judicial, constituyendo meras infracciones al régimen general

aduanero. El valor de las multas infraccionales aplicadas es irrisorio (\$ 12,72).

6.7. Se ha observado que en la Aduana de Zona Franca La Plata no consta la documentación básica referida a la concesión y condiciones de licitación correspondiente (contratos) que debería formar parte del expediente principal de antecedentes.

6.8. Astilleros Río Santiago, del estado provincial, está operando bajo el régimen de ZFLP, incluso introduciendo en TAG con pago de tributos, lo cual en este momento no está específicamente autorizado por la normativa. De las entrevistas mantenidas, surge que habría otros usuarios que están siguiendo el mismo camino.

6.9. Del recorrido del predio se han visualizado pocos depósitos abiertos con movimiento y varios avisos de venta o alquiler de depósitos.

– Se ha visto que el Astillero Río Santiago tiene una salida por calle lateral no controlada a tiempo completo por personal aduanero. De la visita efectuada por los auditores al astillero surge que:

– Tiene zonas lindantes entre el astillero (fuera de zona) y la zona franca que el guarda aduanero no controla visualmente desde su puesto.

– El puesto aduanero funciona en horario fijo (7 a 15 y 30 horas), no estando habilitada guarda de control en el horario posterior a las 15:30 horas.

– Parte de las instalaciones son compartidas con la Armada, ya que se encuentra en proceso de producción un crucero misilístico. Ello lleva a compartir muelles e instalaciones e ingresa material secreto (armamento diverso e instrumental de alto costo y valor estratégico), a cuyo control no tienen acceso los guardas aduaneros.

– Toda esta situación genera indefiniciones en materia de responsabilidad de ejercicio del control: áreas de control compartido, áreas de control de la empresa Provincial (Astillero Río Santiago), áreas controladas por aduana y áreas de control de una fuerza armada (Marina), lo cual genera situaciones ambiguas jurisdiccionales y aduaneras.

6.10. De la muestra de documentación respaldatoria llevada a cabo surgen las siguientes observaciones y conclusiones:

– Faltan 11 sobres contenedores, con sus correspondientes despachos. De 422 casos verificados, estos 11 no se encontraban en el archivo. Se trataban de operaciones de canal rojo y morado.

– De los sobres verificados, 10 de ellos no se encontraban con la documentación completa. Los principales faltantes de documentación son: carta de porte, *bill of lading* y factura comercial.

– Se verificaron varios casos de despachos fraccionados por día con lo cual se evita el canal rojo de control por monto.

6.11. En materia de precintos, los auditores recogieron las mismas impresiones, observaciones y

críticas del personal aduanero, que en las otras aduanas visitadas.

6.12. Al igual que en otras aduanas relevadas, no disponen de medios técnicos modernos de control de la mercadería (ejemplo: *scanners*, perros entrenados para detección de droga, maquinaria de medición para cueros, etcétera).

6.13. No existe un canal de denuncias al nivel de la jefatura de sección. Sin embargo, la muestra presentó varios casos en los que se ha producido un cambio de canal de selectividad, por indicación del jefe aduanero de zona franca o del administrador.

6.14. Existe un relevante desorden y saturación en el depósito de mercadería secuestrada.

6.15. Es escaso el interés en materia de capacitación del personal, en especial referido a materias de computación básica.

6.16. Falta normativa interna explícita en materia de rezagos y subastas dentro de zona franca.

6.17. No tienen sistema de balanza habilitada por el INTI, acorde al Convenio AFIP-INTI, en ZFLP. Solamente está habilitada por Metrología Legal, según información del jefe de sección y documentación acompañada. No consta que se haya otorgado prórroga para la habilitación.

## 7. Recomendaciones

7.1. Dispersión, ausencia y confusión en materia de normas.

- Reformular la normativa que resulte necesaria para eliminar contradicciones, dispersión y la existencia de confusiones en la función del control.

- Arbitrar los mecanismos necesarios que permitan dotar a los distintos sectores relevados de la normativa aduanera vigente para cada operatoria y mantenerla actualizada.

- Unificar y compatibilizar normativa para operación de guardas en terminales, depósitos y zonas francas. Precisar normativa de control por peso e integrar el SIM para carga directa, sin intermediaciones manuales.

- Modificar la normativa existente, previendo la necesidad de rúbrica de registros e intervención regular de los mismos por la superioridad a las jefaturas de depósito.

- Emitir normas y procedimientos a ser aplicados sobre tanques fiscales en tierra.

- Proveer de una normativa explícita o modificar la existente en materia de renovación de la habilitación de funcionamiento de los depósitos fiscales.

7.2. Falta de manuales de procedimientos. Elaborar un manual que integre la normativa de funciones y procedimientos para reglar las tareas desarrolladas en las áreas involucradas.

7.3. Carencia de elementos de medición, control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más eficiente y efectivo el control aduanero.

- Revisar la asignación presupuestaria de forma tal de proveer a una mejoría respecto de la carencia de elementos aquí mencionados.

7.4. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada en materia de rotación:

- Arbitrar las medidas que se consideren pertinentes a fin de tornar más eficaz el uso de los recursos humanos y analizar la dotación necesaria.

- Elaborar una política unificada de rotación y hacerla explícita y conocida por el personal operativo.

7.5. Falta de infraestructura para archivo y seguridad en las terminales y depósitos.

- Implementar las medidas necesarias a fin de adecuar las actuales condiciones de infraestructura edilicia y de seguridad imperantes en las oficinas aduaneras, que garanticen independencia y control.

- Proveer a un sistema de control monitoreado por circuito de televisión interno, de predio de zona primaria, de interiores de depósitos, etcétera.

7.6. Inadecuada estructura del sistema de capacitación.

- Brindar una adecuada y permanente formación al personal aduanero para enfrentar las modificaciones del contexto y poder actuar en igualdad de condiciones con los operadores de los grandes grupos económicos.

- La política de recursos humanos debería contemplar a la capacitación como base principal de la promoción en el escalafón del personal y poner en marcha un sistema de concursos abiertos permanente que haga efectivo tal incentivo.

7.7. Inadecuada utilización del sistema implementado de balanzas.

- Utilización plena del sistema de balanzas como una base sustancial del control por peso, adaptándolo a las necesidades del comercio internacional.

- Eliminación de la confusión normativa en lo referido al control por peso.

- Monitoreo independiente por cámaras desde oficina aduanera de las zonas donde operan las balanzas electrónicas e incorporación al SIM.

7.8. Morosidad en el Sistema de Ejecución de Garantías.

- Aplicar el sistema de ejecución de garantías, con seguros de caución u otras, por incumplimientos.

- Extremar los controles y los recaudos legales para la gestión del reclamo.

- Mantener los valores en moneda extranjera o su equivalente en pesos al tipo de cambio vigente.

7.9. Obsolescencia operativa del sistema de precintos adoptados.

– Estudiar las alternativas de reemplazo del sistema actual para proveer, a similar costo, de uno de mayor efectividad desde el punto de vista de la seguridad aduanera. Es imprescindible establecer una normativa única de seguimiento y control de precintos, en este momento disperso y con debilidades manifiestas.

7.10. Gran dispersión de normas y criterios en materia de funciones de guardas aduaneros.

– Establecer criterios unificados, claramente comunicados y expuestos al personal para definir las funciones de guardas aduaneros.

7.11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería en rezago.

– Instrumentar las medidas tendientes a regularizar la situación relevada y, específicamente, acelerar la verificación para la venta de mercadería no obsoleta.

7.12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas.

– Instrumentar un sistema eficaz de control de inventarios, con una mayor integridad del SIM, incorporando operaciones que, a la fecha de realización de las tareas de campo, eran realizadas en forma manual. Es necesario afirmar el principio de independencia de criterio y el control por oposición, tal como figuran en las funciones de los agentes aduaneros.

– Proveer a la sanción de una normativa explícita respecto del control de inventarios en zonas francas.

7.13. Retrasos en proveer de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

– Practicar ajustes al SIM, para poder reflejar las operaciones que a la fecha de realización de las tareas de campo se ingresaban en forma manual en el sistema electrónico, para acercar las existencias en depósito a la realidad y no utilizar el sistema de inventario del concesionario que aumenta la dependencia y reduce la función de control aduanero.

– Efectuar los ajustes necesarios en el SIM que permitan controlar el vencimiento de los plazos para destinar otorgados por el Código Aduanero.

– Integración del SIM e incorporación de módulos totalizadores en divisiones y secciones para verificación de estadísticas y mayor control por rubros operativos.

– Completar la operación informática de los traslados, para cerrar el sistema y evitar las tornaguías manuales.

7.14. Deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de sumarios a los concesionarios, permisionarios y agentes aduaneros.

– Instrumentar las medidas tendientes a optimizar los recursos, procurando la informatización del departamento en su totalidad, apuntando a:

– Crear y mantener actualizada una base de datos de los sumarios a efectos de poder identificar con facilidad la causa del origen del sumario y el personal involucrado, así como también la vinculación de los diferentes hechos relacionados con un mismo exportador.

– Extremar los recaudos para el cumplimiento de los plazos procesales establecidos en la normativa vigente.

– Unificar los criterios a aplicar para la instrucción.

– Asegurar la aplicación universal de foliatura de los expedientes.

7.15. En Aduana de Buenos Aires, mayor acercamiento e intervención de jefaturas de resguardo sobre las secciones, e intervención y control de sus registros.

7.16. En Aduana de Buenos Aires, referido a archivos y depósitos de materiales de rezago:

– Evaluar la suficiencia de los recursos asignados para cubrir las necesidades operativas y de control del organismo.

7.17. Inexistencia de un canal cercano y efectivo de denuncias al nivel de las jefaturas aduaneras en depósitos.

– Implementar un sistema de buzón anónimo como canal de denuncia de irregularidades ante los jefes de oficinas aduaneras.

– En el caso de la Aduana de San Lorenzo, es menester reflexionar sobre la validez de una metodología de denuncia cercana a la salida de la mercadería, dadas las características de la carga.

7.18. Grave situación de falta de control administrativo en el depósito Zepita.

– Poner bajo control al depósito de mercadería secuestrada, dotándolo de personal probado y capacitado y comenzando por un inventario general de mercadería.

– Ampliar las instalaciones y adaptar sus depósitos para proveer a una mayor seguridad interna de la mercadería custodiada.

– El predio donde se opera la transferencia de la mercadería secuestrada de las fuerzas aprehensoras al personal aduanero debería ser cerrado, monitoreado y filmado.

7.19. En aduana de San Lorenzo, ausencia de interconexión entre las jefaturas de las terminales vía Intranet o Internet. Es de utilidad operativa la interconexión electrónica entre oficinas aduaneras para facilitar las comunicaciones tanto en materia de circulación de información entre el personal como en el imprescindible

ble cambio de opiniones y actualización en materia de normativa aduanera.

7.20. Desactualización normativa que ocasionaría situaciones confusas en operaciones de granos y minerales en Aduana de San Lorenzo.

– Sería conveniente el estudio de una estrategia conjunta con todos los sujetos encargados del control (DGA, DGI, BCRA, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las instituciones encargadas de la legislación de fondo) para regular las operaciones con paraísos fiscales y evitar perjuicios al fisco o al patrimonio de la Nación en materia de divisas.

– Atento a las características y experiencias recogidas en la exportación de concentrado de minerales, estudiar la conveniencia de realizar modificaciones en la normativa de la resolución 281/98 a los efectos de establecer los requisitos a cumplir al efectuarlos.

7.21. En Aduana de San Lorenzo, ausencia de monitoreo del área de balanzas desde la oficina aduanera. Los costos de ampliar el monitoreo de las balanzas a las oficinas de aduana no son oponibles ni de una magnitud que justifiquen la ausencia de una mirada independiente de control, por lo cual se recomienda su implementación.

7.22. Problemas con el cambio de canales selectivos asignados, ante cambio de horarios de carga. Practicar las verificaciones que correspondan en los casos de canal rojo por cambio de horarios de carga, dejando constancia en los sobres contenedores (OM 2133 SIM) y en los despachos de exportación (OM 1993 SIM) de acuerdo a reglamentación vigente.

7.23. Faltante de documentación básica de antecedentes (contratos), en Zona Franca la Plata. Cumplimentar con la necesidad de mantener los archivos principales de antecedentes con la documentación completa para su verificación y análisis.

*Expediente O.V. 431/05 - resolución AGN 152/05*

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó, a solicitud de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, un análisis del descargo tardío hecho por la Administración Federal de Ingresos Públicos al informe de auditoría sobre la Actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas en zonas francas, terminales y depósitos fiscales. Dicho análisis se ha efectuado sin que el mismo forme parte del informe aprobado por resolución 10/05 AGN.

#### A. Observaciones de carácter general

##### 1. Distorsión y confusión en materia de normas vigentes

Es política de la actual conducción de la DGA la unificación y compatibilización normativa relacionada con la actividad que ejerce el servicio aduanero. En las

áreas técnicas asesoras se encuentran los pedidos de modificación de resoluciones que figuran observadas.

La contestación del organismo confirma la observación realizada.

##### 2. Faltan manuales de procedimientos

Los cargos de estructura tienen definidas las acciones y tareas. Los procedimientos operativos e informáticos se encuentran regulados en las normas que habilitan las transacciones en el Sistema Informático María (SIM). Asimismo, las jefaturas de las áreas están facultadas para emitir instrucciones de trabajo.

De la respuesta del organismo surge que las tareas desarrolladas en las áreas relevadas, no se encuentran en un mismo cuerpo normativo. Se citan instructivos de trabajo posteriores a la auditoría.

##### 3. Carencias de elementos de medición como control y seguridad a disposición del personal para mejorar y hacer más efectivo y eficiente el control aduanero

En el Plan de Gestión para el año 2005, usando la autarquía en la asignación de partidas presupuestarias que tiene la AFIP, se incluyó la provisión de todos los elementos necesarios para un control eficaz en el ámbito nacional, lo que incluye *scanners* fijos y móviles. La AFIP no puede invertir en mejoras de inmuebles porque no cuenta con la titularidad del predio.

En su descargo el organismo ratifica la observación de la AGN.

##### 4. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación

Las áreas operativas elevaron a la Subdirección General de Recursos Humanos los pedidos de personal. Por disposición AFIP 409/04 se estableció un régimen de dotación de personal.

Con posterioridad al cierre del período auditado se han producido modificaciones respecto de la política de incorporación de personal, lo cual ratifica la observación emitida en el informe.

##### 5. Falta de infraestructura para archivo y seguridad de los depósitos y terminales

La resolución ex ANA 3.343/94 exige a los permisionarios dotar al servicio aduanero de SIM, teléfono y fax, y han accedido a la instalación de correo electrónico. Se reclamó al concesionario Buenos Aires, Zona Franca La Plata mejoras estructurales. Por DGA se efectuaron adquisición y reparación de elementos contra incendio y equipos de seguridad.

El organismo confirma la observación de la AGN.

##### 6. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria regional y comercial

La tarea de capacitación es una de las prioridades para la conducción de la DGA. Las situaciones

detectadas en las áreas auditadas serán rápidamente subsanadas.

Debido al contenido de la respuesta la AGN sostiene la observación emitida.

#### 7. Deficiencias en materia de control por peso

La ley 25.986 faculta a la DGA para “inhabilitar preventivamente instrumentos de medición y de control ante detección de irregularidades”. Con respecto a tanques la Secretaría de Coordinación Técnica dictó la disposición 199/04, adecuándola al caso de los depósitos fiscales.

La normativa mencionada es posterior a la realización de la auditoría, por lo que se mantiene la observación.

#### 8. Falta de evidencia de ejecución de garantía

Con relación a las garantías constituidas en dólares se determinó que corresponde la nueva constitución por sustitución en dólares estadounidenses al tipo de cambio vendedor del día de la constitución. El Ministerio de Economía se expidió acerca del impacto que produjo la pesificación y ello fue comunicado al comercio exportador, mediante nota 2/04 del 9 de diciembre.

El descargo es parcial y la nota citada es posterior a la fecha de la auditoría, por lo que se mantienen las observaciones.

#### 9. Deficiencias en materia de precintos

Se conformó una comisión que tendrá a su cargo evaluar la calidad y demás aspectos técnicos de los precintos. Se diseñará un sistema único de registro de precintos para facilitar su control de stock.

La contestación no hace más que afirmar la observación de la AGN.

#### 10. Dispersión normativa en materia de funciones de guardia

El guarda tiene varias tareas asignadas en lo que se refiere a los regímenes aduaneros de importación y exportación. Su actividad nace desde el arribo del medio de transporte. Cada operación o destinación se encuentra contemplada en la norma de competencia y en el caso de duda puede recurrir al superior. Los controles no se deben circunscribir al peso de la mercadería sino a la unidad de venta declarada en la destinación.

La inexistencia de un sistema de normas compatibles de importación y exportación, que asigne a los guardas funciones y procedimientos uniformes de control específicos a las mercaderías, lleva a la AGN a sostener la observación formulada. Lo mismo ocurre con el pesaje, un tema cuestionado que está a resolución de la Justicia.

#### 11. Inadecuado sistema de control y liquidación de mercadería de rezago

Se encuentra en vía de solución a partir de la emisión de la instrucción general DGA 7/04. Asimismo, se puso en explotación nuevas transacciones relacionadas con la generación automática de manifiesto de rezagos, lo cual mejorará las mercaderías con plazo vencido.

El propio organismo manifiesta que la observación se encuentra en vía de solución, no comprobada por la auditoría, ya que la instrucción mencionada es posterior al período auditado.

#### 12. Inexistencia de un sistema de control eficaz de inventarios en depósitos, terminales y zonas francas

El control de inventarios de Zona Franca La Plata se lleva a cabo a través del programa de stock que a tal fin se incorporó en el SIM. En relación a los depósitos fiscales, en el transcurso del año 2004 se efectuaron los análisis funcionales para implementar e informatizar el módulo de rezagos y comercialización dentro del SIM.

Según expresa la AGN, el organismo a través de sus manifestaciones ratifica la observación.

#### 13. Retrasos en proveer de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo

Las definiciones informáticas realizadas contemplan no sólo el registro de las mercaderías en situación de rezago, sino también las tareas de verificación y destino de las mercaderías. En lo que hace a los trasbordos sumarios entre depósitos de una misma terminal o hacia el interior, restan pequeños ajustes para su puesta en funcionamiento.

La AGN pudo observar en el lugar que no es posible efectuar tal registración. La segunda parte de la respuesta ratifica la observación.

#### B. Cuestiones y observaciones estructurales referidas a terminales y depósitos de la Aduana de Buenos Aires que afectan la función de control

##### 1. Depósitos Fiscales de mercadería de rezago y de archivo centralizado excedido en su capacidad

El tema tendería a solucionarse con la implementación de la instrucción 7/04 DGA y con el avance en el proceso de verificación.

En la respuesta se aclara que la solución a la observación planteada está en marcha.

##### 2. Los archivos en los depósitos y terminales se hallan superados en su capacidad

La respuesta de la DGA remite a su contestación en el punto A) 5, lo que convalida la observación realizada.

##### 3. Inexistencia de una actitud motivadora en materia de capacitación y promoción del personal

La respuesta se remite al punto A) 6, donde se manifiesta que las observaciones serán subsanadas.

4. *No se han observado políticas unificadas y sistemáticas de rotación de personal aduanero en terminales y depósitos*

La respuesta remite a lo informado en el punto A) 4, donde se expresa que el organismo está abocado a la solución del problema detectado.

5. *Escaso o nulo uso de medios de protección a la seguridad física del personal aduanero*

El organismo se remite a lo informado en el punto A) 5, por lo que se mantiene la observación.

6. *Inconvenientes en los depósitos fiscales en la utilización y habilitación de las balanzas*

Se envió nota a los depósitos fiscales para que en el plazo de 30 días se proceda a regularizar las observaciones detalladas.

Dado el texto de respuesta se mantiene la observación.

7. *Se detectaron casos de mercadería en condición de rezago y con imposibilidad de ser subastada que no se ha destinado ni destruido*

A fines de 2004 se realizó una licitación para afrontar la destrucción de mercadería secuestrada o infracciones aduaneras. La mercadería que está sujeta a decisión judicial no puede destruirse.

El organismo acepta la problemática señalada admitiendo que se ha llamado a licitación a fines de 2004.

8. *Existencia de libros y registros diversos y dispersos sin rubricar*

Se realizará un relevamiento sobre la rúbrica de los libros de novedades y se procederá a subsanar la observación.

Se admite la observación y se subsanará.

9. *No existe un canal de denuncias institucionalizado sobre eventuales irregularidades o ilícitos en depósitos y terminales*

No fue contestado. Se mantiene la observación.

10. *No existe monitoreo por cámaras para controlar la totalidad del espacio de depósitos*

Luego de reclamos de la División Rezagos y Comercialización se inició proceso de licitación.

Se mantiene la observación.

C. *Depósito Fiscal Zepita. Deficiencias de control*

– Se llevan a cabo tareas que permitan efectuar una determinación fehaciente de las mercaderías inventariadas. Pero se encuentra pendiente el desarrollo de un nuevo sistema informático para la registración de las mercaderías objeto de secuestro.

– Se ha realizado la contratación de un nuevo depósito para la sección Secuestros.

– Se han iniciado gestiones para el logro de una custodia permanente a cargo del servicio aduanero. Se han mejorado los controles de ingreso y egreso de mercadería.

– Se ha iniciado un proceso licitatorio para la compra de elementos contra incendios.

– Se concluyó con el inventario y se encuentra el mismo en proceso de conciliación entre la documentación y la mercadería inventariada.

– La licitación para la instalación de cámaras de video con monitoreo directo se encuentra en proceso.

– Los galpones fueron objeto de mejoras y mantenimiento relativos a la seguridad.

– No se comparte el criterio de tener que recibir mercadería durante 24 horas, pero se podría crear un sector de recepción de mercaderías fuera de hora, permitiendo precintado y custodia hasta las primeras horas hábiles inmediatas al ingreso.

– Un nuevo galpón para la mercadería alimenticia percedera ha sido alquilado y se estima que para evitar costos innecesarios se debería impulsar la venta o donación.

– Elementos de seguridad ya han sido provistos y está culminando la colocación de carteles de señalización e información.

Los descargos precedentes, en general, ratifican las observaciones, dado que afirman que se están haciendo las correcciones pertinentes, o las disposiciones que se mencionan fueron tomadas con posterioridad a la realización de la auditoría, por lo cual la AGN mantiene sus observaciones.

D. *Existen denuncias de ilícitos en los depósitos de la Sección Dique I y Dock Sud*

– Las denuncias fueron canalizadas por el sector operativo, remitidas al área de competencia y en el caso de denuncia penal, a la Justicia.

– No es necesario un acto explícito para la renovación de la habilitación de depósitos fiscales.

– Las pólizas de seguro de la Terminal Portuaria I y II se encuentran en vigencia al 30/9/05.

En función de los papeles de trabajo y de las tareas de campo realizadas por la AGN se ratifican las observaciones.

E. *Aduana de San Lorenzo*

– Por la importancia que se da a la capacitación del personal, se organizó un taller en noviembre de 2004.

– Con respecto a la investigación acerca de supuestas operaciones de triangulación en exportaciones referidas a ventas a la sucursal Cargill en Uruguay que luego se revende a los lugares de destino final, la misma se encuentra en trámite.

– En relación a las exportaciones realizadas por Minera Alumbra Ltd. se ha propiciado la modifi-

cación de la resolución general AFIP 281/98, para un mejor tratamiento de la cuestión tendiente a resguardar el interés fiscal. Asimismo, se continúa con las investigaciones sobre la legalidad de las operaciones de la firma. Mediante sumario se ha imputado por la presunta comisión de infracción al Código Aduanero (artículo 954, apartado 1, inciso c) una multa mínima de \$ 11.480.105, la que se encuentra a despacho para dictar sentencia.

– El SIM está integrado, totaliza y permite cruces, y el personal se encuentra capacitado de acuerdo a su nivel de intervención.

– Se siguen los procedimientos que se detallan en el Manual de Capacitación para la medición de líquidos y determinación de peso.

– La conexión a Internet de la Dirección General se encuentra limitada a uso interno y regida por el área de seguridad informática.

– La totalidad de las balanzas se encontraba al momento de la auditoría sin certificación del INTI, ya que eran emitidas por la oficina Metrología Legal. A la fecha de esta respuesta todas las balanzas fiscales cuentan con su certificación vigente.

– La AFIP ha incluido en su Plan de Gestión la modernización de los elementos informáticos y electrónicos.

– En la zona primaria aduanera, los funcionarios destacados se encuentran facultados para recepcionar denuncias.

– En la gestión presupuestaria del ejercicio 2005 se encuentra prevista la adquisición de elementos de seguridad para el personal.

– Con respecto al seguimiento de sumarios, se ha solicitado la implementación de un sistema único de registro, seguimiento y gestión de sumarios contenciosos, causas penales y archivo.

– En lo que hace a cinco causas mencionadas con inactividad procesal, a la fecha se encuentran fallados.

– En general, las respuestas del organismo auditado confirman las observaciones realizadas. En algunos casos, las modificaciones propiciadas lo han sido con posterioridad al período bajo análisis y, en otros, los descargos no se condicen con las observaciones surgidas de las tareas de campo y de la documentación respaldatoria de la auditoría, razones por las cuales la AGN mantiene la totalidad de sus observaciones.

#### F. Zona Franca La Plata

La paralización de las importaciones por el actual esquema cambiario es una realidad que alteró las estadísticas en todas las jurisdicciones aduaneras.

Se deja constancia de que a la fecha no se han efectuado modificaciones a la ley en cuestión referidas al permiso de nacionalizar las mercaderías elaboradas internamente.

Las cuestiones relativas a contrataciones y fijación de tarifas son ajenas al quehacer aduanero.

Los saldos de stock de los distintos usuarios son llevados a través del SIM.

Existe una normativa explícita y aplicable a las zonas francas en general y puntualmente a ZFLP y, además, cuando se habla del criterio de selectividad inteligente se está refiriendo al elemento principal que conforma la definición del SIM.

El SIM es un sistema en constante desarrollo y actualizado de acuerdo con las normativas que surgen de los organismos de aplicación, y brinda los datos necesarios para un adecuado control en Zona Primaria Aduanera.

Se ha propuesto una modificación de la resolución AFIP 270/98, que contempla la situación resuelta por la Justicia respecto al marco infraccional aplicable y con respecto al valor de las multas; a partir de la vigencia de la ley 25.986 del 5/1/05 se modificaron los importes aplicables.

No se encuentra prevista dentro de las normas aplicables la responsabilidad de intervenir en las condiciones de los contratos que ligan la relación entre los usuarios y el concesionario.

No es aplicable a este organismo la facultad de definir las condiciones para nacionalizar la producción referida al Astillero Río Santiago ni a otros usuarios.

Existe normativa respecto al material secreto: "... armamento diverso e instrumental de alto costo y valor estratégico (decreto 603/92) y se faculta a la DGA a fiscalizar [...] en lo referente a las normas vinculadas con las exportaciones sensitivas de material bélico".

En relación a los 11 sobres no entregados se aclara que se encuentran agregados en sumarios contenciosos.

No se conocen reglas lógicas que activen un canal de selectividad por monto.

Los canales de denuncias son lo que determina la ley. Cualquier funcionario aduanero, cualquiera fuera su rango, puede llegar a concretar una denuncia.

En términos generales, las respuestas del organismo auditado confirman las observaciones realizadas. En algunos casos, las modificaciones propiciadas lo han sido con posterioridad al período bajo análisis y, en otros, los descargos no se condicen con las observaciones surgidas de las tareas de campo y de la documentación respaldatoria de la auditoría, razones por las cuales la AGN mantiene sus observaciones.

#### *Expediente O.V.-386/06 - resolución AGN 150/06*

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades establecidas por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) –Dirección General de Aduanas (DGA)–, Administración Central y Aduanas de Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y Córdoba,

referido a la gestión y procedimientos de control aduanero aplicados sobre la exportación de mercaderías.

El período bajo análisis comprendió desde enero de 2004 a diciembre de 2004.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde junio de 2005 hasta septiembre de 2005.

## 1. Comentarios y observaciones

### 1.1. Observaciones de carácter general

1.1.1. Falta de manuales de procedimientos.

1.1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

1.1.3. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional.

1.1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

1.1.5. Han existido pocos avances en materia de recursos puestos a disposición de las aduanas para llevar adelante las tareas de control durante el año 2004.

1.1.6. Respecto de los sistemas aplicados para la liquidación de los cargos por servicios extraordinarios, es preciso observar que dichos sistemas no permiten realizar *backup*, por lo cual no fue posible conformar los cargos emitidos con las solicitudes de servicios.

1.1.7. Inexistencia de control aduanero y de registro en el SIM sobre los removidos de petróleo crudo desde Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Puerto Deseado y Bahía Blanca.

1.1.8. Se ha verificado la existencia de un atraso considerable en la carga del “cumplido” en operaciones de exportación en tránsito.

1.1.9. De la documentación compulsada en sobre contenedor surgen las siguientes observaciones de carácter general:

1.1.9.1. No consta en el despacho la firma del verificador (67 casos); no consta en el sobre contenedor el conocimiento de embarque o documento de transporte de la operación (264 casos); no consta en el sobre contenedor la factura comercial de la operación (184 casos); no obra en la documentación la constancia de pesaje (910 casos).

1.1.10. Se ha verificado escasa toma de muestras en materia de exportaciones petroleras y de cereales en las aduanas de Comodoro y Bahía Blanca e inexistencia de toma en el período seleccionado de maní y oleaginosas en General Deheza, donde se resguardan con los certificados emitidos por SENASA.

1.1.11. En los despachos de carga de cereales hay pocos antecedentes de control de pesajes. En Bahía Blanca 16 balanzas de las 42 habilitadas se encuentran con certificación vencida, por incumplimientos del INTI.

1.1.12. En materia de selectividad local, no existió durante el período de análisis un tablero de riesgo que

permita una gestión inteligente de tipo local en las aduanas bajo muestra.

1.1.13. En ciertas aduanas o resguardos se producen situaciones de debilidad en materia del ambiente de control, ya que la relación de los agentes aduaneros con los despachantes de los operadores es muy cercana o con un cierto grado de dependencia para llevar adelante un control objetivo, sin riesgos.

1.1.14. Las tareas de la auditoría incluyeron la verificación del tenor de la causa caratulada “Guillermo Nicolás Bonaparte s/denuncia incoada por la DGA contra la firma Conarpesa S.A.”. Del examen surge que:

1.1.14.1. La operatoria denunciada indica que la figura del exportador es diferente a la figura del embarcador, siendo que despacho y factura se hallan a nombre de una persona jurídica argentina con un comprador en Panamá y el conocimiento de embarque a nombre de un “embarcador” español con otro destino y destinatario.

1.1.14.2. Que el tenor de la denuncia contra la firma pesquera, independientemente de los resultados de la tramitación en sede penal y del origen en pujas internas aduaneras, deja al descubierto zonas débiles en la normativa y en la necesidad de explicitar las condiciones de la operatoria, lo cual deriva en fallas de control.

1.1.15. Como resultado de la suspensión de hecho de subastas operadas en 2001 y de la aplicación de la normativa sobre donaciones, se verifica la existencia de gran cantidad de mercadería en los depósitos fiscales destinados a secuestros, rezagos y decomisos.

1.1.16. En las aduanas que incluyen zonas francas (Comodoro Rivadavia, General Pico y Zofracor) se detectó una problemática común: el escaso nivel operacional de las mismas y la búsqueda de nuevos operadores para mantener relaciones de comercio exterior rentables a través de exportaciones con transformación productiva interna.

1.1.17. Se realizaron una muestra y un análisis de las suspensiones aplicadas a los operadores por falta de pago de los derechos de exportación con la finalidad de constatar que la misma se haya realizado en el momento de vencimiento de la obligación, tal como lo establece la normativa vigente. Si bien los resultados son disímiles por aduana, se verificó en general el incumplimiento de tal normativa.

## 1.2. Observaciones específicas por aduana

### 1.2.1. Aduana de Córdoba.

#### 1.2.1.1. Resguardo jurisdiccional General Deheza.

1.2.1.1.1. No existen registraciones en el SIM de los cambios de canal operados a lo largo del año 2004.

1.2.1.1.2. No se han tomado muestras durante el período 2004 de las operaciones de exportación verificadas.

1.2.1.1.3. Dada la extensión del espacio de control asignado al resguardo (aproximadamente 500 kilómetros de rutas) y la distancia de la aduana central (250 kilóme-

tros), es escasa la cantidad de personal asignado para el cumplimiento de la tarea aduanera.

1.2.1.1.4. Son escasos los recursos que posee para el ejercicio del control en un territorio tan extendido e importante como es la zona manisera del sur de Córdoba.

1.2.1.1.5. No han recibido durante el período analizado talleres de capacitación, siendo solamente dictado un curso para verificadores sobre la toma de muestras y el envío al INTI en el año 2005.

1.2.1.2. En la aduana de Córdoba se observa un desfase entre el cúmulo de operaciones que tramitan, la dispersión geográfica en la que debe ejercerse el control aduanero y la cantidad de personal en funciones.

1.2.1.3. Respecto del depósito franco que la compañía aérea Southern Winds posee en el Aeropuerto Internacional de Córdoba es preciso observar que:

– Se habilitó en jurisdicción del aeropuerto el recinto con carácter de depósito especial para el almacenamiento de repuestos, provisiones de a bordo y demás suministros destinados a la atención de pasajeros, reparación y mantenimiento de aeronaves, según resolución del 17/1/1997.

– Mediante resolución del 27/5/2005 se resolvió suspender en los registros de importadores-exportadores y de agentes de transporte a Southern Winds S.A. por haber sido procesada por contrabando de estupefacientes.

Del acta de verificación oportunamente labrada por personal aduanero, surgieron las siguientes observaciones compartidas por la auditoría:

- Falta sistema iluminario dentro del depósito franco.
- No posee carteles identificatorios de sectores ni de mercaderías,
- No posee un recinto para verificaciones de mercadería. La misma se verifica en zona primaria del Depósito Fiscal Ecdadassa.
- No cuenta con balanza-báscula habilitada.
- No posee oficina propia de aduana, utiliza la oficina de Ecdadassa.
- No cuenta con acceso al SIM
- No posee habilitación municipal.
- No cuenta con garantía bancaria o seguro de caución.

Además de coincidir con lo anterior la AGN observa lo siguiente:

– El depósito fue habilitado el 17/1/1997. Se realizó una verificación del mismo el 28/7/2005, cuando la firma había sido suspendida el día anterior.

– No se obtuvo copia de verificaciones anteriores, tampoco fueron visualizadas en el libro de novedades ni en el expediente a disposición del depósito, lo que expresa una ausencia de control.

– No existe un control estricto sobre el ingreso y egreso de mercadería al y desde el depósito. No existe un sistema verificable de control de inventarios.

1.2.1.4. En la visita al depósito de mercaderías secuestradas de la aduana, sito en la calle Campillo 164, Alta Córdoba, se observó lo siguiente:

- Importantes fallas en el sistema de seguridad.
- Se mantienen responsabilidades compartidas entre distintas áreas de la aduana, sin delimitación física de los espacios. Los archivos de documentación se encuentran sin resguardo de personal administrativo.
- El personal a cargo es reducido a la mínima expresión.
- El control informático del inventario se realiza por un sistema muy antiguo de control de stock.
- No se verificó la existencia de seguro contratado para el resguardo de los valores secuestrados, con lo que existe un factor de riesgo frente a terceros en caso de desaparición o deterioro de la mercadería recibida en custodia.

1.2.1.5. De la muestra compulsada de operaciones de exportación correspondiente al año 2004 surge que:

1.2.1.5.1. No fueron provistos al grupo de auditoría 49 sobres contenedores con sus correspondientes contenidos documentales sobre operaciones de exportación.

1.2.1.5.2. Las observaciones específicas más significativas son:

- Falta firma del verificador en los canales rojos.
- No se constató el cambio de canal en la documentación.
- No obra en la documentación la cancelación del tránsito.
- Cambios de canal no registrados en el sistema informático.
- Operaciones temporales con plazos mal cargados en el sistema.

1.2.1.6. Del relevamiento de circuito de pago de derechos y garantías se observó:

- Se relevó el circuito de control referente al pago de los derechos de exportación, donde se verificó que esta aduana lleva un sistema de control paralelo al SIM.
- Se encontraron desequilibrios entre el listado de las liquidaciones manuales vencidas y el correspondiente a liquidaciones anuales pagadas.
- Durante el lapso transcurrido entre la fecha de vencimiento del pago y la efectiva suspensión, el exportador continuó operando cuando en realidad debería estar inhabilitado para ello.
- Se observaron 62 registros con plazo para el pago de derechos vencido y los operadores habilitados a la fecha de auditoría.

1.2.1.7. En materia de sumarios y denuncias, la sección Sumarios puso a disposición una base de datos con 229 expedientes iniciados, tramitados y/o finalizados durante el año 2004, de los cuales 50 fueron compulsados y 15 no fueron provistos.

- Se observaron diversas falencias formales en los expedientes revisados.

- No existe ningún sistema informático de registración en materia de sumarios

- Los libros donde se registran los sumarios en su mayoría no han sido habilitados por persona alguna; no identifican el origen de la operación; se visualiza la utilización de borrador líquido, muchos no contienen seguimiento.

- No existe un control seguro de los expedientes en trámite.

- No se visualizó la existencia de una unidad de criterio metodológico en lo referido a la sustanciación de los sumarios.

1.2.1.8. En el procedimiento muestral en la aduana domiciliaria Arcor Arroyito se verificaron:

- Retrasos significativos en la comunicación del “cumplido” por las terminales.

- Ausencias de firmas y sellos, de cambios de canal, de medición o de pesaje.

- No se realiza control por peso.

- No se constató ningún caso de rojo verificado.

1.2.1.9. En los procedimientos realizados en Zona Franca de Córdoba, se observaron:

- Diferencias entre el total CIF declarado por el concesionario para 2004 con el arrojado por el SIM.

- No se realiza un control periódico sobre la existencia física de las mercaderías almacenadas.

- Los cambios de canal son realizados sin autorización, debido a que el personal aduanero afectado no cuenta con la transacción habilitante para estos fines.

### 1.2.2. Aduana de Comodoro Rivadavia

1.2.2.1. En materia de exportaciones de petróleo crudo, se hallaron pocos despachos cursados correspondientes a contratos FOS (*Forward Oil Sales*).

1.2.2.2. Existe un proceso de liquidación manual de diferencias de cambio, no integrado al SIM, en liquidaciones de exportaciones.

1.2.2.3. Según el administrador, los recursos humanos disponibles resultan insuficientes y la capacitación insuficiente e inadecuada.

1.2.2.4. Existe cierta confusión estructural en materia de ubicación funcional del área Sumarios.

### 1.2.3. Aduana de Bahía Blanca

1.2.3.1. Problemas para el funcionamiento de la estructura funcional. No hay subadministrador designado y el área jurisdiccional resulta demasiado amplia.

1.2.3.2. Se verificó la existencia de críticas al funcionamiento del SIM, en especial a la utilización del Discoverer, ya que la obtención de la información requerida es muy lenta y largo el procesamiento.

1.2.3.3. Por la ley 21.453 el FOB registrado de los granos exportados y la factura correspondiente deben contener los derechos aduaneros pagados incluidos en su monto. Ello da lugar a una sobreimposición, ya que el SIM no permite la deducción para el cálculo de derechos. Se produce una discrepancia que provoca reclamos de parte de los operadores.

1.2.3.4. En los despachos de carga de cereales hay pocos antecedentes de control de pesajes.

1.2.3.5. En materia de sumarios y denuncias, se pudo observar:

- No existe un sistema de seguimiento informático, por lo que el mismo es de índole manual.

- Se cuenta con un equipamiento de impresión obsoleto, no adecuado a las necesidades y que no se encuentra en condiciones operativas.

- Siendo la mayoría de las operaciones cursadas por naranja o rojo, no ha habido novedades importantes en materia de denuncias o sumarios infraccionales.

1.2.3.6. Del procedimiento tomando muestras del circuito de pagos de derechos surge que:

- Lo normado por la resolución específica no se cumple. Se evidenció una diferencia entre la fecha de vencimiento del pago de derechos de exportación y la fecha de suspensión del operador por falta de pago, del orden de 5 a 46 días.

- Entre la fecha de vencimiento del pago y la efectiva suspensión, el exportador continuó operando.

### 1.2.3.7. Zona Franca General Pico, La Pampa.

- No se cumple la prohibición de la ley 24.331 por la cual las mercaderías sometidas a actividades industriales no pueden ser objeto de exportación hacia el Territorio Aduanero General (TAG). El decreto 285/99 autoriza a destinar al TAG la totalidad de la producción anual de un mismo producto con normas de origen Mercosur, siendo la única zona franca que goza de este beneficio.

- No existe una oficina aduanera dentro de la zona franca dotada de personal que ejerza en forma permanente el control de entrada y salida de mercadería.

## 2. Recomendaciones

### 2.1. De carácter general

2.1.1. Falta de manuales de procedimientos: elaborar un manual que integre la normativa de responsabilidades y procedimientos.

2.1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de política de rotación.

- Arbitrar medidas para tornar más eficaz el uso de los recursos humanos y analizar la dotación necesaria.

– Elaborar y hacer explícita una política de rotación de personal.

#### 2.1.3. Inadecuado sistema de capacitación.

– Brindar una adecuada y permanente formación del personal aduanero para enfrentar las modificaciones del contexto.

– La política de recursos humanos debería contemplar una orientación centralizada en metodología y específica en adaptaciones locales, considerando a la capacitación como base principal de la promoción en el escalafón del personal.

#### 2.1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral.

– Realizar ajustes al SIM para poder integrar el proceso de liquidación de servicios extraordinarios y permitir el control integral de las liquidaciones.

– Integración del SIM e incorporación de módulos totalizadores en divisiones y secciones.

2.1.5. Dotar a la aduana de los recursos modernos necesarios, en cantidad y calidad, para el ejercicio del control.

2.1.6. En relación al sistema para liquidación de servicios extraordinarios:

– Inclusión de un módulo de servicios extraordinarios dentro del SIM.

– Realización del pago de los servicios extraordinarios mediante el mismo método que se realiza el pago de los tributos aduaneros.

2.1.7. Incorporar a las posiciones arancelarias correspondientes al petróleo crudo al control de los removidos por el SIM, como ya opera para los combustibles livianos.

2.1.8. Asegurar el control operativo y la supervisión sobre la documentación de exportación agregada al sobre contenedor y, en especial:

– El cumplimiento de las formalidades 1 en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal.

– La integridad de la documentación requerida como respaldo para su debido contraste.

– Los papeles de trabajo que comprueben pesajes o mediciones sobre la mercadería exportada.

– Las muestras recomendadas y sus resultados cualitativos, en respaldo de la verificación.

2.1.9. En las exportaciones en general, y en las de cereales de tipo granel con mayor énfasis, asegurar el control por pesaje como respaldo documental de la cantidad exportada.

2.1.10. Asegurar la máxima diligencia en el cumplimiento de una acción inteligente de control.

– Implementar un tablero de comando que permita ejercer efectivamente el control sobre los factores de riesgo más sensibles del espectro aduanero.

– Poner en práctica un plan piloto de monitoreo en línea de las aduanas que constituyan los principales factores de riesgo.

– Proveer de una adecuada y capacitada dotación de personal y de equipamiento informático de última generación a las divisiones regionales y a la División Selectividad.

2.1.11. Reducir al máximo las debilidades expuestas en materia de ambiente de control, proveyendo los medios necesarios para el ejercicio independiente y transparente de la función y mediante un plan de contraverificaciones, aplicado desde la administración de las aduanas y las direcciones regionales.

2.1.12. Modificar la normativa vigente y los controles aplicables para evitar la distorsión y vaguedad de criterio existentes entre las figuras de exportador y el embarcador.

2.1.13. Implementar un plan para reducir sistemáticamente y en un plazo determinado, por la vía que se considere conveniente, el stock de mercadería de rezago, secuestro y decomiso en depósitos fiscales aduaneros.

2.1.14. Implementar las modificaciones de la normativa necesarias para evitar el manejo fraudulento de las zonas francas con objetivo de evasión o elusión de obligaciones impositivas.

2.2. *Recomendaciones aplicables en las aduanas incorporadas en muestra y, por extensión, a aquellas aduanas del interior no incluidas pero en las que se hubieran producido situaciones similares*

2.2.1. Para la aduana de Córdoba.

2.2.1.1. Resguardo Jurisdiccional de General Deheza

– Registrar, con motivación, los cambios de canal, incluyendo los factores de riesgo locales para su aprobación.

– Asegurar el cumplimiento de la normativa de la AFIP en materia de toma de muestras y su envío al INTI.

– Reforzar el plantel de personal correspondiente al resguardo jurisdiccional, para hacer efectivo el ejercicio del control.

– Fortalecer los medios disponibles y reducir las debilidades en el ambiente de control.

2.2.1.2. Analizar la propuesta de reestructuración y división en dos aduanas, con territorio más acotado y operativa más homogénea.

2.2.1.3. Dada la situación procesal de la empresa Southern Winds y las anomalías observadas en el depósito franco, es recomendable proceder a la cancelación de la autorización.

2.2.1.4. Respecto del depósito de mercadería secuestrada de la calle Campillo:

– Proveer a la solución de las fallas de seguridad.

– Definir la división de las áreas de responsabilidad y reflejarla en el organigrama y en la organización del inmueble.

– Reforzar la plantilla de personal, aunque sea rotativo, para facilitar la división de funciones y el control por oposición.

– Resolver, mediante un plan de corto plazo, la acumulación de stock.

– Contratar una cobertura de seguro sobre las existencias.

2.2.1.5. En cuanto a las observaciones derivadas de la muestra de destinaciones:

– Reorganizar el archivo de la división en materia de documentación aduanera de destinaciones, y organizar el seguimiento informático por personal idóneo.

– Asegurar el control operativo y la supervisión sobre la documentación de exportación agregada al sobre contenedor

2.2.1.6. Respecto del circuito de pago de los derechos a la exportación por parte de los operadores:

– Implementar dentro del SIM el sistema de seguimiento de pago de LMAN (LAEX) existente en la aduana de Córdoba.

2.2.1.7. Recomendaciones en materia de sumarios y denuncias.

– Cumplir con las formalidades que requiere toda tramitación o actuación administrativa, insertando las fechas de emisión de las notas, de las resoluciones, fallos; procurar el orden cronológico y evitar la existencia de fojas sueltas.

– Implementar un sistema de registración informático único y actualizado de los sumarios iniciados, en trámite y finalizados.

– Procurar un eficiente control de seguimiento de expedientes.

– Identificar en el Libro de Registración de Sumarios sus distintas etapas procesales.

– Instrumentar la utilización de libros rubricados para la correspondiente registración de los dictámenes.

2.2.1.8. En cuanto a las observaciones verificadas en la aduana domiciliaria Arcor Arroyito:

– Asegurar el control aduanero y el cumplimiento de las formalidades en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal.

– Archivar en los sobres contenedores los papeles de trabajo o tickets que comprueben pesajes, conteos o mediciones sobre la mercadería exportada.

– Cumplimentar lo dispuesto por la nota 13/04 respecto de verificaciones sorpresivas para las aduanas domiciliarias.

– Solucionar el problema de registro en el SIM de los contragiros a verde para los casos de aduanas domiciliarias.

– Conciliar los informes mensuales con las registraciones del SIM vía Discoverer, para asegurar precisión en el cruce informático.

2.2.1.9. Zona Franca de Córdoba (Zofracor).

– Arbitrar los medios necesarios tendientes a efectuar una conciliación entre la información suministrada por el concesionario y los datos brindados por el SIM

– Realizar en forma periódica un control físico de las mercaderías almacenadas en la zona franca e implementar un sistema informático permanente de inventarios.

– Regularizar el procedimiento de cambios de canal de selectividad

2.2.2. *Aduana de Comodoro Rivadavia.*

2.2.2.1. Verificar en los casos de operaciones de venta FOS de petróleo crudo la documentación de respaldo acompañada y, si procediera, efectuar los sumarios locales correspondientes en línea con los iniciados en la aduana de Neuquén.

2.2.2.2. Controlar que las operaciones de petróleo crudo sean efectivamente operaciones de consignación y no se trate de operaciones elusivas de ventas en firme con retraso de pago de derechos.

2.2.2.3. Adjuntar al sobre contenedor los resultados de las muestras.

2.2.2.4. Implementar un sistema de ajuste automático incorporado al SIM, en caso de existir diferencias en el tipo de cambio para el régimen de precios revisables.

2.2.2.5. Recomendaciones para la Sección Sumarios:

– Crear en la estructura orgánica el área que tiene a su cargo la sustanciación de los sumarios contenciosos.

– Garantizar que el personal a cargo de los sumarios posea un título acorde a la función asignada.

– Realizar un control pormenorizado y seguimiento adecuado de los sumarios que se encuentran en el archivo.

– Previsionar los juicios en trámite.

2.2.3. *Aduana de Bahía Blanca.*

2.2.3.1. Cubrir la vacante de subadministrador para reforzar el rol de supervisión en un área tan extensa.

2.2.3.2. Introducir al SIM o al equipamiento informático disponible las modificaciones que permitan un procesamiento ágil y veloz del sistema Discoverer.

2.2.3.3. Estudiar el caso de la ley de granos para evitar la sobreimposición.

2.2.3.4. Acompañar al sobre contenedor la documentación respaldatoria de los tickets de pesaje.

2.2.3.5. Ante la profusión de casos con habilitaciones vencidas, proceder a intimar al INTI, o a los operadores con habilitación vencida a regularizar la situación.

2.2.3.6. Recomendaciones sobre sumarios

– Reformar la estructura orgánica o funcional para que la sección Sumarios refleje realmente las acciones y tareas de la División Aduana.

– Efectuar control de seguimiento a través de una base de datos con características homogéneas.

– Actualizar la registración manual y el equipamiento informático.

2.2.3.7. Poner en marcha un plan de contraverificaciones para asegurar el ambiente de control de la aduana local.

2.2.3.8. Recomendaciones para la Zona Franca de General Pico:

– Arbitrar los medios necesarios para incorporar a la Zona Franca de La Pampa personal aduanero en forma permanente a fin de ejercer un control más seguro y eficiente.

#### *Descargo del organismo auditado*

Mediante nota 633/06 la Dirección General de Aduanas eleva informe de avance con el descargo parcial de las observaciones y recomendación del examen de auditoría.

#### *1. Comentarios y observaciones*

##### *1.1. Falta de manuales de procedimientos.*

La respuesta hace referencia a las normas sobre exportación (RG AFIP 1.921/05) y relacionadas con la estructura vigente, sus misiones y tareas (disposición 633/99 AFIP).

1.2. Inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación.

Por disposición 437/05 se estableció la política de dotaciones e ingreso de personal al organismo, aprobándose un plan anual de dotaciones en forma coordinada con el Plan de Gestión AFIP 2006. En función del nuevo régimen implementado ingresaron 10 agentes en la Aduana de Córdoba, 13 agentes en la Aduana de Bahía Blanca y 2 agentes en la Aduana de Comodoro Rivadavia.

1.3. Inadecuado sistema de capacitación para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional.

– La gestión de la Dirección de Capacitación afronta las siguientes cuestiones: *a)* dispersión geográfica, con la existencia de 56 divisiones de aduanas; *b)* un plantel de aproximadamente 4.700 agentes con diferentes perfiles; *c)* particularidades de operatoria en cada aduana; *d)* diversidad de contenidos; *c)* instructores *part time* (60 profesionales en total)

– Durante 2004 la AFIP creó las secciones de capacitación dependientes de las direcciones regionales aduaneras del interior.

– Existe un programa de entrenamiento de guías y canes para la detección de narcóticos.

– En el marco del plan de mejora permanente definido para la DGA se realizaron actividades de capacita-

ción para el reconocimiento de mercaderías tendientes a mejorar el desempeño de los agentes que cumplen funciones en las áreas de verificación.

1.4. Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

Al denominado Sistema Único de Administración, Giro y Liquidación de Servicios Extraordinarios se le ha otorgado el segundo grado de prioridad. En relación a las funcionalidades del SIM para brindar información útil respecto de sumatorias o totales de operaciones, se reitera que se encuentra disponible el Data Ware, una herramienta pensada para cumplir todos los requisitos de información disponible.

1.5. Pocos avances en materia de recursos puestos a disposición de las aduanas para llevar adelante las tareas de control durante el año 2004.

El decreto PEN 1.399/01 ha otorgado a esta administración federal autarquía respecto a la asignación de partidas presupuestarias, de tal manera que se ha incluido en el plan de gestión para el año 2006 la provisión de todos los elementos necesarios para que el servicio aduanero pueda desarrollar eficazmente su actividad de control en todo el ámbito nacional.

1.6. Sistemas de liquidación de los cargos por servicios extraordinarios

Se remite la respuesta al punto 1.4.

1.7. Inexistencia de control aduanero y de registro en el SIM sobre los removidos de petróleo crudo desde Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Puerto Deseado y Bahía Blanca.

La problemática del control de las operaciones de removido es una cuestión abordada por la actual administración de la DGA. Se ha producido la incorporación de una considerable cantidad de posiciones arancelarias al registro de la destinación suspensiva de removido en el SIM.

1.8. Atrasos en la carga de los cumplidos en operaciones de exportación en tránsito.

Se comparte la observación

1.9. Observaciones de carácter general.

La información disponible en el proyecto de informe de auditoría no permite determinar el alcance de las observaciones. La obligatoriedad de intervenir el parcial I por el verificador sólo opera ante los canales rojo, y la de aportar conocimiento de embarque o documento de transporte y factura comercial sólo opera ante la solicitud de estímulos a la exportación.

Con respecto a la cancelación de las destinaciones suspensivas de tránsito de exportación, la misma opera únicamente de manera informática, según lo previsto por resoluciones de AFIP.

En lo que hace a la logística aplicada a las muestras extraídas durante el proceso de verificación, se ha contratado al INTI para el servicio de análisis, transporte,

logística, destrucción y guarda de muestras, el que se encuentra operativo desde agosto de 2005.

En el año 2004 se analizaron 800 muestras y 3.175 durante 2005, a partir de la vigencia de la contratación.

Se entiende que la observación se encuentra regularizada.

#### 1.10. Suspensión de subastas.

En la actualidad se han puesto en explotación nuevas transacciones relacionadas con la generación automática de los MARE (manifiestos de rezago), lo cual mejorará la administración de las mercaderías con plazo vencido.

#### 1.11. Escaso nivel operacional en zonas francas.

La función de la DGA comprende la puesta a disposición de los operadores aduaneros de funcionalidades para que desarrollen las operaciones de comercio exterior sujetas a los debidos controles, por lo que no es posible brindar ninguna aclaración respecto de la baja cantidad de operaciones que los operadores canalizan a través de las zonas francas de Comodoro Rivadavia, General Pico y Córdoba.

1.12. Suspensión por falta de pago de derechos de exportación.

Su solución ha sido encarada en forma global en el acuerdo suscrito con la SIGEN, que culminara con el dictado de la resolución general 1.921/05 AFIP.

Una segunda parte del descargo del organismo auditado está contenida en la nota 742/06 (DG ADUA) de fecha 28 de abril de 2006.

Las respuestas a los comentarios y observaciones son las siguientes:

### 1. *Observaciones de carácter general*

1.1. Escasa toma de muestras en materia de exportaciones petroleras y de cereales en las aduanas de Comodoro Rivadavia y Bahía Blanca e inexistencia de toma en el período seleccionado de maní y oleaginosas en General Deheza.

En el Plan de Gestión AFIP para 2005 se ha incluido como objetivo la potenciación de los procesos de verificación aduanera destinados a obtener laboratorios propios para el análisis y clasificación de mercaderías.

1.2. Respecto a las balanzas, se ha verificado en Bahía Blanca que 16 de las 42 habilitadas se encuentran con certificación vencida, por incumplimientos del INTI.

Se acepta la observación y se requerirá al INTI su regularización.

1.3. En materia de selectividad local, no existió durante el período de análisis un tablero de riesgo que permita una gestión inteligente de tipo local, en las aduanas bajo muestra.

La selectividad no resulta competencia a nivel local de cada división de aduana, sino nacional. Mediante distintas disposiciones se introdujeron modificaciones estructurales en el ámbito de la DGA, adecuando las competencias asignadas a las áreas respecto del control del comercio lícito y los flujos ilícitos, a efectos de favorecer la centralización de la información estratégica y la descentralización de la operación táctica de control.

1.4. Denuncia efectuada por agente perteneciente a la dotación de la Dirección Regional Aduanera Comodoro Rivadavia. Causa caratulada "Guillermo Nicolás Bonaparte s/denuncia" incoada por la DGA contra la firma Conarpesa S.A.

No existen las aludidas zonas débiles en la normativa, ni tampoco necesidad de explicitar las condiciones de la operatoria, dado que la constatación de los hechos denunciados surgió de la propia estructura de fiscalización prevista en la aduana.

### 2. *Observaciones específicas por aduana*

#### 2.1. Aduana de Córdoba

##### 2.1.1. Resguardo jurisdiccional General Deheza.

– Se acepta la observación referida a la inexistencia de registraciones en el SIM sobre los cambios de canal, y se deja constancia de que la misma ha sido subsanada.

– En relación a la extracción de muestras se aclara que por el tipo de mercadería de la jurisdicción (maní y subproductos) no existe obligatoriedad de extracción de todos los embarques. No obstante, en 2004 se realizaron 11 muestras; en 2005, 18 muestras y, hasta el 1/4/06, 20 muestras.

– Con respecto a la extensión del espacio de control, la distancia con la División Aduana Central y el personal asignado, se expresa que las operaciones y los operadores son habituales y que las plantas están habilitadas para consolidar exportaciones, mientras las importaciones son insumos para la industria aceitera, todo lo cual facilita la operatoria.

– En lo que hace a los recursos, no se poseen vehículos propios, pero la División Aduana posee 3, y para el plan de compras 2006 se prevé la adquisición de nuevas unidades. Se han reacondicionado las PC, asignado una unidad adicional y una impresora láser.

– Referido a la capacitación, los agentes asignados han finalizado el nivel terciario de técnico superior aduanero, el personal ha recibido cursos sobre muestras y talleres de operatoria de exportación y está planificado un curso sobre documentación complementaria y el Curso Superior de Exportación.

2.1.2. En relación al desfase de dotación de personal de la División Aduana Córdoba, se informa que se encuentra prevista la reorganización de todas las jurisdicciones dependientes de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior.

2.1.3. Depósito franco de la Compañía Southern Winds.

La verificación referenciada se efectuó juntamente con los síndicos, se hicieron constataciones físicas de mercadería y sólo se extrajo por oficios judiciales.

Se acepta la observación respecto de las condiciones edilicias.

Se encuentra en estudio la cancelación de la habilitación.

2.1.4. Depósito calle Campillo.

Si bien la descripción física del depósito es correcta, cabe señalar que el edificio es alquilado. Se encuentra en estudio una nueva licitación para adquisición de un inmueble.

Desde 2005 se cuenta con custodia permanente de Gendarmería Nacional.

Se está efectuando un relevamiento con todos los datos de cada lote, cruzándolo con el sumario concencioso.

2.1.5. Muestra compulsada de operaciones de exportación 2004.

Atento que los casos no se encuentran individualizados no es posible una respuesta puntual; pero se han emitido instrucciones para ajustar procesos, manejos del archivo y rendición de la documentación cancelada.

2.1.6. Circuito de pagos de derechos de exportación y garantías.

En 2004 no existía un procedimiento específico de control de vencimientos. A partir de 2005 se realizó un barrido por Discoverer de todas las LMAN vencidas y se reliquidó el pago.

Si bien el SIM permite el ingreso del cumplido con posterioridad a la fecha del mismo, en el sistema queda registrada la fecha de su carga.

2.1.7. Sumarios y denuncias.

Las observaciones formuladas fueron advertidas por la administración de la Aduana de Córdoba y se instruyó lo siguiente:

– Ajustar los plazos procesales a los estipulados en la ley 22.415.

– Tramitar las denuncias en tiempo y forma.

– Ajustar los dictámenes con una discusión previa con el administrador.

– Dar prioridad de resolución a los sumarios más antiguos.

2.1.8. Procedimiento muestral en la aduana domiciliaria Arcor Arroyito.

Se acepta la observación y se efectúan los reclamos pertinentes tendientes a la regularización de los mismos.

2.2. Aduana de Comodoro Rivadavia.

2.2.1. En lo que respecta a la falta de documentación complementaria cabe destacar que no procede la exigencia de tales instrumentos cuando la mercadería exportada no goza de beneficios a la exportación, como el caso del petróleo.

2.2.2. Las liquidaciones manuales por diferencia de tipo de cambio se encuentran registradas en el SIM y debidamente afectadas a la destinación que las originó.

2.2.3. En relación a la cantidad de recursos humanos, la situación ha mejorado, habiéndose producido el ingreso de personal. A partir de la creación de las secciones de capacitación en las direcciones regionales aduaneras se advirtió una mejora cuantitativa y cualitativa en la materia.

2.2.4. Área Sumarios.

Conforme a la reforma estructural dispuesta en 1999, las acciones y tareas que desempeñaba la sección Sumarios pasaron a formar parte de la oficina A. El administrador de la División Aduana es el juez administrativo; y quien proyecta los proveídos, providencias y resoluciones es el abogado de la aduana, por lo que la relación entre ambos es inmediata y directa.

2.3. Aduana de Bahía Blanca.

2.3.1. Con respecto a la utilización del SIM como sistema integrado, actualmente no existe crítica en sí misma. Respecto al software Discoverer es considerado de gran utilidad en la aduana y la lentitud en las consultas fue solucionada.

2.3.2. La ley 21.453 establece la liquidación de tributos y reintegros sobre precios índices fijados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, todo ello independientemente del precio pactado entre las partes. No se registran reclamos de repetición por parte de los operadores de la jurisdicción.

2.3.3. El Servicio Aduanero efectúa el control de peso en todos los embarques de cereal. Se ajustaron los procedimientos tendientes a incorporar los tickets balanza y romaneos como antecedentes.

2.3.4. Sumarios y denuncias.

Se implementó el SIGEA (Sistema de Gestión de Expedientes y Actuaciones de AFIP), lo que permite el seguimiento informático de la documentación que se tramita en el área jurídica. Se instaló una impresora láser en reemplazo de la anterior.

Con relación a las denuncias o sumarios infraccionales, se debe considerar el neto perfil exportador de esta aduana, el cual resulta menos conflictivo que el importador, siendo la mayoría de las exportaciones operaciones de cereales y sus subproductos, las que se declaran por la ley 21.453.

2.3.5. Las diferencias entre las fechas de vencimiento de pago de los derechos de exportación y la fecha de suspensión efectiva del exportador por falta de pago se origina porque estas empresas se hallan comprendidas en el tratamiento establecido a través del artículo 1° del

decreto 835/02, que le permite optar por hacer efectivo el pago dentro de los 120 días a partir del libramiento o la fecha real de liquidación efectiva de divisas a favor del exportador, conforme a la información que envía el BCRA a la AFIP.

### 2.3.6. Zona Franca General Pico, La Pampa.

Tal como se menciona en la observación la situación se encuentra amparada en los términos del decreto 285/99.

#### *Consideraciones finales*

Los firmantes del presente dictamen deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslindes de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión, es un hecho que puede aparejar complicaciones así como malentendidos que la institucionalidad obliga a evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos jurisdiccionales de la remisión que pretende el dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores per se, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.

Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las

auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del sistema republicano de gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sino que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica, los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a cabo (conf. Ivanega, Miriam M., "El control público y los servicios públicos", *La Ley*, 2007-C, 1226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en "generalidades" que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones,

al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse si esto no se expresa en forma comprensible; el objetivo del control –en el caso de la auditoría– fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo

auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuizados antes de efectuar el descargo correspondiente.

*Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas  
Aignasse. – José M. Díaz Bancalari.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 1.712-D.-2011, 17-O.V.-2005, 431-O.V.-2005 y 386-O.V.-2006.