

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**"LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR
EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO
EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA"**

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

EGIDIO ROBERTO OROZCO OROZCO

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

Guatemala, mayo de 2013

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Decano	Lic. José Rolando Secaida Morales
Secretario	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal 1º.	Lic. M.Sc. Albaro Joel Girón Barahona
Vocal 2º.	Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal 3º.	Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Vocal 4º.	P.C. Oliver Augusto Carrera Leal
Vocal 5º.	P.C. Walter Obdulio Chigüichón Boror

**PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXÁMENES
DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS**

ÁREA MATEMÁTICA-ESTADÍSTICA	Lic. Carlos Humberto Hernández Prado
ÁREA CONTABILIDAD	Lic. Pedro Rolando Brol Liuti
ÁREA AUDITORÍA	Lic. Salvador Giovanni Garrido Valdéz

PROFESIONALES QUE REALIZARON EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS

PRESIDENTE	Lic. Sergio Arturo Sosa Rivas
SECRETARIO	Lic. Olivio Adolfo Cifuentes Morales
EXAMINADOR	Lic. Enma Yolanda Chacón Ordóñez

Guatemala, 28 de agosto de 2012

Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente

Señor Decano:

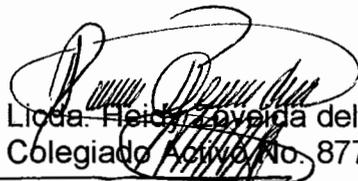
Tengo el honor de dirigirme a usted para informarle que he procedido a asesorar el trabajo de tesis de graduación profesional del estudiante **Egidio Roberto Orozco Orozco**, el cual lleva por título **“LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA”**.

El trabajo realizado en mi opinión, cumple a satisfacción con los estándares de calidad que caracterizan este tipo de investigaciones. Lo anterior tomando en consideración los lineamientos establecidos por la Universidad de San Carlos de Guatemala y con el apego al plan de trabajo originalmente aprobado.

Durante el transcurso del asesoramiento, surgieron algunos cambios, los cuales fueron aceptados e incluidos adecuadamente por el señor **Egidio Roberto Orozco Orozco**.

Derivado de lo anterior me permito recomendar a usted que se apruebe el presente trabajo para sustentar el **EXAMEN PRIVADO DE TESIS**, previo a optar al título universitario de **CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR** en el grado de Licenciado.

Atentamente,



Lidia Feider Zepeda del Cid Peralta
Colegiado Activo No. 8776



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

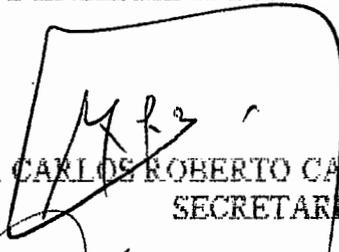
Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
TRES DE MAYO DE ABRIL DE DOS MIL TRECE.

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1, subinciso 5.1.1 del Acta 3-2013 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 5 de marzo de 2013, se conoció el Acta AUDITORIA 292-2012 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 24 de octubre de 2012 y el trabajo de Tesis denominado: "LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA", que para su graduación profesional presentó el estudiante EGIDIO ROBERTO OROZCO OROZCO, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO

Smp.





DEDICATORIA

- A DIOS** Fuente de toda sabiduría y principio supremo de toda la creación. Gracias Señor por guiarme en todo momento.
- A MI PADRE** Bonifacio Egidio Orozco
Que desde el cielo comparta conmigo este triunfo.
- A MI MADRE** Emperatriz Orozco
Gracias por su sacrificio y apoyo constante e incondicional. Dios la bendiga siempre.
- A MI ESPOSA** Heidy del Cid de Orozco
Con todo mi amor. Gracias por su comprensión y apoyo.
- A MIS HIJOS** Diego, Sofía y Camila
Los amo mucho.
- A MIS HERMANOS** Aramis y Dilma
Con mucho cariño y con el mejor deseo para que sus vidas estén siempre cerca de Dios.
- A MIS AMIGOS** Por todos los momentos de alegría compartidos.
- A MIS DEMÁS FAMILIARES** Con fraternal cariño y agradecimiento.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA** Por el conocimiento recibido, en especial a la Facultad de Ciencias Económicas, por el honor de formarme en sus aulas.

ÍNDICE

	Página
Introducción	i
CAPÍTULO I	
ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA	
1.1 Reseña histórica	1
1.2 Origen de las aduanas	1
1.3 Sistema aduanero	3
1.4 Control aduanero	4
1.5 Funciones y atribuciones generales	13
1.6 Zonas aduaneras y rutas habilitadas	16
1.7 Marco regulatorio	17
CAPÍTULO II	
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS	
2.1 <i>Definición</i>	19
2.2 Marco Normativo para asegurar y facilitar el Comercio Global	20
2.3 Elementos Básicos del Marco Normativo	21
2.4 Pilares del Marco Normativo	21
2.4.1 El pilar Aduanas – Aduanas	22
2.4.2 El pilar Aduanas – Empresas	23
2.5 Convenio de Kyoto-Control Aduanero	26
2.6 Otras regulaciones	28
2.6.1 TLC RD CAFTA	28
2.6.2 Estándar Australiano	29

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS BÁSICOS A SER OBSERVADOS POR EL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO

3.1 Alcance	31
3.2 Aplicación	31
3.3 Requerimientos	32
3.3.1 Propósito	32
3.3.2 Desarrollo de una política organizativa para la Administración de Riesgo	32
3.3.3 Planteamiento	33
3.3.4 Recursos	34
3.3.5 Programa de Implementación	34
3.3.6 Revisión Gerencial	35
3.4 Principios Básicos de la administración del riesgo	35
3.4.1 Definición o establecimiento del contexto	36
3.4.2 Identificación de riesgos	40
3.4.3 Análisis de riesgos	41
3.4.4 Evaluación y priorización de riesgos	43
3.4.5 Manejo de riesgos	45
3.4.6 Monitoreo y revisión	51
3.4.7 Comunicación, consultas y documentación	51
3.5 Aplicaciones de la gestión de riesgo	54
3.6 Pasos para el desarrollo e implementación de un sistema de Gestión de Riesgo	54
3.6.1 Patrocinio o respaldo gerencial ejecutivo	55
3.6.2 Desarrollo de una política organizacional	56
3.6.3 La Política debe ser comunicada	56
3.6.4 Administrar riesgos a nivel organizacional	57
3.6.5 Monitorear y revisar	57
3.6.6 Fuentes de información	58

CAPÍTULO IV

CASO PRÁCTICO

LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA.

4.1	Introducción	59
4.2	Propuesta de servicios	60
4.3	Carta de aceptación	63
4.4	Memorándum de planeación	69
4.5	Programa de Trabajo	71
4.6	Informe final	72
4.7	Manual para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo	84
	CONCLUSIONES	106
	RECOMENDACIONES	107
	BIBLIOGRAFÍA	108
	GLOSARIO	

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, se exige a las administraciones aduaneras que proporcionen mayores facilidades para agilizar el comercio exterior y que al mismo tiempo mantengan el control sobre el movimiento internacional de mercancías, medios de transporte y personas, es por ello que la Organización Mundial de Aduanas en el Capítulo 6 del Convenio de Kyoto "Control Aduanero", establece que las aduanas deben aplicar eficaz y rentablemente los controles mediante la implementación de técnicas de gestión de riesgo, a efecto de cumplir simultáneamente con la recaudación fiscal, implementar políticas comerciales, salvaguardar la salud del público, manejar el incremento del comercio y el turismo mundial, reducir el personal de la aduana y ofrecer medidas que faciliten a los comerciantes el ingreso y egreso de las mercancías al país.

Así también, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América, (DR-CAFTA), conforme el artículo 5.4 del Capítulo cinco, "Administración Aduanera y Facilitación del Comercio" define que los Servicios Aduaneros de Centroamérica y República Dominicana, deben adoptar o mantener sistemas de administración de riesgo, a través de los cuales las actividades de verificación o inspección se centren en mercancías de alto riesgo, facilitando de esta forma el despacho de las mercancías de bajo riesgo.

En tal sentido, se encomienda al Contador Público y Auditor como Consultor Externo, emprender la misión de implementar un proceso de gestión de riesgo en el marco de la Organización Mundial de Aduanas, que permita identificar oportunidades potenciales y mitigar o prevenir pérdidas que afecten a la institución.

Esto implica que el Contador Público y Auditor, desarrolle información concreta acerca de amenazas existentes o emergentes y estrategias de cumplimiento y aplicación de la ley, de tal manera que los esfuerzos se puedan enfocar en áreas probables de alto riesgo, y que las decisiones que se tomen de la gestión de riesgo reflejen un balance entre el nivel de riesgo en términos de los efectos adversos en la sociedad y la economía y muestren ventajas versus los costos relacionados con las actividades de supervisión.

El objetivo del trabajo de tesis "LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA", es que la Administración Aduanera Guatemalteca, cuente con una guía básica de orientación para implementar un proceso de gestión de riesgo..

Esta tesis ha sido escrita en cuatro capítulos que de manera lógica y breve se describen a continuación:

El capítulo I, describe las generalidades de la Administración Aduanera Guatemalteca, desde sus inicios a la fecha. Se hace mención sobre la reseña histórica y origen de las aduanas y la normativa de creación de la Superintendencia de Administración Tributaria.

El capítulo II, trata sobre la Organización Mundial de Aduanas –OMA-, Organismo Internacional dedicado a ayudar a los países miembros a cooperar y estar comunicados entre ellos en materia aduanera. Así también, hace referencia sobre la normativa emitida por dicho Organismo Internacional.

El Capítulo III, se refiere a los Principios Básicos en la Administración de Riesgos, desde el alcance, aplicaciones y fuentes de información.

El capítulo IV, reúne toda la información concerniente a la participación del Contador Público y Auditor como consultor externo, en el diseño de un sistema de gestión de riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que sustentan algunos de los aspectos más importantes del proceso de investigación realizado.

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA

1.1 RESEÑA HISTÓRICA

“La palabra aduana posee una etimología muy confusa. Unos la toman del árabe "Al diovan" casa o lugar donde se reunían los administradores de finanzas para la percepción de derechos o impuestos, del italiano "Dogona" (del lux) ambas del persa "Divan", lugar o local de reunión de los administradores financieros. En inglés se denomina "Customs House", del latín "Customa", del alemán "Zoll" antiguo "Zol" germano. "Adayuan" palabra árabe que significa libro de cuentas derivado del alemán.” (6)

1.2 ORIGEN DE LAS ADUANAS

“La aduana es una institución antiquísima, aunque su organización con arreglos a los sistemas en uso data de los últimos siglos. Primariamente predominó el régimen fiscal de las aduanas. Después, éstas fueron utilizadas para defender y proteger las industrias, sin perder por eso su carácter principal de fuente de recursos financieros para los Estados.

El descubrimiento de América abrió nuevos derroteros al comercio internacional, en virtud de la expansión colonial de España. De ahí surgió más tarde, en el siglo XVI, la política comercial mercantilista, caracterizada por la práctica de dictar leyes fiscales para prohibir la exportación de oro y plata.

Para establecer y fomentar el comercio entre la metrópoli y sus posesiones americanas, se fundó en Sevilla, cuyo puerto era entonces el último habilitado para el Comercio con las Indias, la Casa de Contratación. El tráfico comercial entre

Europa y América sólo podía hacerse en aquella época en dos flotas que anualmente debían salir de los puertos habilitados de la Península. Primero fue el de Sevilla, después, el de Cádiz y posteriormente, los de otras provincias de España.

De las aduanas latinoamericanas, se puede concertar su historia en tres etapas:

Primera etapa: Desde la Independencia a la crisis de 1929, época en que los aranceles tienen relevancia como instrumentos financieros.

Segunda etapa: Período de 1930 a 1958-60, marginación de los instrumentos aduaneros con excepción de los países pequeños que mantuvieron los aranceles como objetivo financiero.

Tercera etapa: Desde 1958 a la fecha, surgen los procesos de integración de unidades aduaneras y se instaura el arancel como instrumento de política económica y de la política aduanera en particular.” (6)

La legislación aduanera actual (Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA IV) en el artículo 4 define el término **ADUANA** como los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la percepción de los tributos a la importación y a la exportación y que están encargados también de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos, entre otros, a la importación, al tránsito y a la exportación de mercancías.

De conformidad con el Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, se crea la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, como una entidad estatal descentralizada, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para el cumplimiento de sus objetivos, tendrá las atribuciones y

funciones que le asigna la presente ley. Gozará de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Según el artículo 3 Objeto y funciones de la SAT, establece entre las funciones en su inciso b, lo siguiente: Administrar el sistema aduanero de la República de conformidad con la ley, los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala, y ejercer las funciones de control de naturaleza paratributaria o no arancelaria, vinculadas con el régimen aduanero.

1.3 SISTEMA ADUANERO

“El Sistema Aduanero está constituido por el Servicio Aduanero y los auxiliares de la función pública aduanera.” (2:3)

“El Servicio Aduanero está constituido por los órganos de la administración pública de los Estados Parte, facultados para aplicar la normativa sobre la materia, comprobar su correcta aplicación, así como facilitar y controlar el comercio internacional en lo que le corresponde y recaudar los tributos a que esté sujeto el ingreso o la salida de mercancías, de acuerdo con los distintos regímenes que se establezcan.”(2:3)

“Al Servicio Aduanero le corresponde la generación de información oportuna, la fiscalización de la correcta determinación de los tributos, la prevención y represión cuando le corresponda de las infracciones aduaneras, sin perjuicio de las demás que establece el Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA IV y su Reglamento.” (2:3)

1.4 CONTROL ADUANERO

“El control aduanero es el ejercicio de las facultades del Servicio Aduanero para el análisis, supervisión, fiscalización, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento y aplicación de las disposiciones de este Código, su Reglamento y las demás normas reguladoras del ingreso o salida de mercancías y medios de transporte del territorio aduanero, así como de la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior.” (2:4)

Los Servicios Aduaneros podrán utilizar equipos de inspección no intrusivo o invasivo que permitan realizar inspecciones cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo, con el fin de facilitar la inspección de la carga o de los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo, sin perjuicio de otras medidas de control que el Servicio Aduanero pueda aplicar.

Para los controles aduaneros se aplicarán técnicas de análisis de riesgo que, mediante el uso de herramientas electrónicas de manejo de datos y basándose en los criterios establecidos a nivel nacional, regional y en su caso, internacional, permitan identificar y evaluar los riesgos y desarrollar las medidas necesarias para afrontarlos.

Para este efecto se entiende por análisis de riesgo, la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas de gestión que proporcionan al Servicio Aduanero la información necesaria para afrontar los movimientos o envíos de mercancías y de medios de transporte que presenten riesgo.

Los Servicios Aduaneros adoptarán las medidas que sean pertinentes para:

- a) crear un marco común de gestión de riesgo;
- b) establecer criterios comunes y ámbitos de control prioritarios;

c) regular el intercambio de información y de análisis de riesgo entre las administraciones aduaneras.

Los criterios, procedimientos, metodología y demás técnicas aplicables para la gestión de riesgo en las operaciones de comercio exterior se efectuarán conforme se establezcan en el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano – RECAUCA-.

Riesgo y administración de riesgo. Riesgo es la posibilidad de que ocurra un evento que afecte adversamente el cumplimiento de la legislación aduanera y del comercio exterior.

El riesgo se mide en términos de probabilidad, magnitud y materialidad de la pérdida o lesión. Así mismo, la administración de riesgos es la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas administrativas, que proveen al Servicio Aduanero la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo.

Base de datos de riesgo. Los servicios aduaneros deberán crear la base de datos regional y actualizarla con la información de las bases de datos nacionales existentes y las que se desarrollen en el futuro, relacionadas con:

- a) Información sobre operaciones de comercio exterior;
- b) Registro de importadores;
- c) Registro de exportadores;
- d) Usuarios de regímenes definitivos, temporales o suspensivos y liberatorios;
- e) Auxiliares de la función pública aduanera;
- f) Datos de autores de infracciones administrativas, tributarias y penales; y
- g) Otras que los servicios aduaneros consideren necesarias.

Metodología. “La gestión de riesgo estará fundamentada en la metodología armonizada, mediante la implementación, entre otras, de las acciones siguientes:

- a) Establecer el contexto;
- b) Identificar y describir los riesgos;
- c) Analizar los factores o indicadores de riesgos que deban emplearse;
- d) Evaluar los riesgos y el tipo de controles aduaneros que deberán ejercer los servicios aduaneros; y
- e) Tratar los riesgos, incluyendo plazos de aplicación de los controles aduaneros establecidos en el literal d).

La información resultante de la aplicación de la metodología contemplada en este Artículo será utilizada por los servicios aduaneros de los Estados Parte para la implementación del sistema de gestión electrónica de riesgos”. (3:11)

Criterios regionales de riesgo. Los servicios aduaneros a través de sus unidades de gestión de riesgo establecerán criterios de riesgo a ser aplicados a nivel regional, entre otros, de los sujetos o elementos siguientes:

- a) Asociados a sujetos: tales como importadores, exportadores, auxiliares, consignatarios, entidades públicas, proveedores o sectores referidos a áreas específicas que puedan representar riesgos más altos o de mayor incidencia;
- b) Asociados a mercancías: por capítulo, partida arancelaria, inciso arancelario, origen, procedencia, país de adquisición, requisitos no arancelarios, peso, cantidad de bultos, entre otros; y

- c) Asociados a operaciones: por régimen, modalidad y aquellas relacionadas con el cumplimiento de normativa específica.

Cuando se establezcan las prioridades en materia de control aduanero y se determinen criterios de gestión de riesgo, los servicios aduaneros tomarán en cuenta la proporcionalidad del riesgo, la urgencia de la aplicación de los controles y el posible impacto en los flujos de comercio y en la recaudación.

Registros. Los servicios aduaneros de cada Estado Parte establecerán y mantendrán actualizado el registro o bases de datos con la información a que se refiere dicho artículo mediante los formularios o formatos electrónicos que al efecto se establezcan conteniendo al menos los datos siguientes:

- a) Nombre y número de identificación tributaria de la persona natural o jurídica;
- b) Dirección exacta para recibir notificaciones en cada Estado Parte donde realizará actividades;
- c) Detalle de la actividad comercial a la que se dedica;
- d) Nombre del representante legal; y
- e) Otros datos que requiera el Servicio Aduanero.

Los sujetos a registrarse están obligados a actualizar anualmente la información relacionada con su registro. En todo caso, deberán comunicar inmediatamente cualquier modificación al órgano administrativo correspondiente del Servicio Aduanero.

No se autorizarán las operaciones aduaneras para dichos sujetos, hasta que no se actualice la información del registro.

Concepto de despacho: “El despacho aduanero de las mercancías es el conjunto de actos necesarios para someterlas a un régimen aduanero, que concluye con el levante de las mismas.” (2:19)

Declaración de mercancías: “Con la declaración de mercancías se expresa libre y voluntariamente el régimen al cual se someten las mercancías y se aceptan las obligaciones que este impone. La declaración de mercancías se entenderá efectuada bajo fe de juramento.” (2:20)

Selectividad y aleatoriedad de la verificación: “La declaración autodeterminada, será sometida a un proceso selectivo y aleatorio, mediante la aplicación de metodologías de análisis de riesgo, que determine si corresponde efectuar la verificación inmediata de lo declarado. Dicha verificación no limita las facultades de fiscalización posterior a cargo de la Autoridad Aduanera.” (2:21)

La expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas –OMA- como “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”. En Decisión 574 de la Comunidad Andina de Naciones –CAN- se define la expresión “control aduanero” como “el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas”.

Es importante anotar que la Organización Mundial de Aduanas y la Comunidad Andina de Naciones no sólo hacen referencia al control de las obligaciones emitidas por la administración aduanera, sino de cualesquiera que sea responsabilidad de

aduanas, tales como disposiciones de mercancías prohibidas o sanitarias que son emitidas por otras autoridades, pero cuyo control es competencia de las aduanas.

El control aduanero, puede clasificarse en las siguientes categorías:

a) Según momento del control:

Las fases según el momento en que se ejercita el control aduanero, son explicadas acertadamente en la Decisión 574 de la Comunidad Andina de Naciones, según la siguiente clasificación:

– Control anterior, aquel que es ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.

Basándonos en la propia definición de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-, podemos indicar que el control se puede iniciar cuando los operadores de comercio exterior envían algún documento ya sea físico o magnético (p. Ej. Manifiesto de Carga) que implique que las mercancías manifestadas serán destinadas a algún régimen u operación aduanera. Es a partir de este momento cuando las administraciones aduaneras deben iniciar su labor, tomando como base la información proporcionada por los operadores de Comercio Exterior. Esto permite desarrollar análisis de riesgos a priori utilizando herramientas informáticas que seleccionen de manera automática a través de filtros, indicios de algún posible fraude.

Se debe tener presente que a fin de obtener buenos resultados en la selección de posibles fraudes, es necesario que las administraciones aduaneras previamente hayan realizado un estudio que les permita identificar y segmentar a los importadores y exportadores u otras variables relacionadas. Esto es indispensable para que el control a realizar se haga de la manera más eficiente.

Naturalmente para poder identificar variables tales como el país (origen / destino), tipo de mercancía y puerto de embarque que se presume pueda devenir en una operación fraudulenta, juega un rol importante los antecedentes que obren en poder de la administración aduanera sobre los operadores de comercio exterior.

Por otro lado, también se debe indicar que las acciones de Control Anterior también deben incluir acciones de vigilancia y control de los medios de transporte y de las unidades de carga, de las mercancías, mientras éstas se encuentren a bordo del medio de transporte y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósitos autorizados.

– Control durante el despacho, aquel que es ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.

Tomando en cuenta que en esta etapa no se dispone de mucho tiempo, las administraciones aduaneras deben aplicar a los Documentos Únicos Aduaneros, un control selectivo basado en criterios de gestión de riesgo que les permita sólo seleccionar a un grupo de Declaraciones Únicas Aduaneras (DUAs) que serán reconocidas físicamente, otras por reconocimiento documentario e incluso la mayoría a ningún tipo de control.

En el control durante el despacho se puede someter la mercancía a inspección física (denominada comúnmente canal rojo) o a verificación documentaria (denominado por lo general canal naranja).

– Control posterior, aquel que es ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Esta clasificación toma como medida de referencia la declaración aduanera, documento mediante el cual los operadores de comercio exterior solicitan la destinación aduanera para obtener autorización del levante (retiro) o embarque de mercancías.

El Control Posterior, como su definición lo indica, es el que realiza la administración aduanera una vez que las mercancías ya se encuentran en propiedad del dueño o consignatario; pero, por el poder que tiene la administración para verificar las operaciones realizadas por los consignatarios, dentro de un periodo posterior al levante de las mercancías, es que se pueden realizar los controles mencionados.

La actuación de las unidades de control posterior aduanero, debe estar guiada por el Plan Anual o periódico de control, donde se establezcan los principales lineamientos a considerar en la selección de empresas a ser sujetas a control.

Las acciones a realizar en actividades de control posterior aduanero, pueden ser de dos tipos: control documentario diferido y auditorías, adicionales a las inspecciones a usuarios de comercio exterior.

El control documental diferido comprende la revisión de declaraciones aduaneras presentadas en el despacho aduanero de las mercancías, pero posterior al levante o retiro de las mismas.

Las auditorías son las revisiones documentarias y comerciales de las transacciones efectuadas por el operador de comercio, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Las inspecciones a usuarios de comercio exterior, se refieren al control que debe realizarse a los operadores de comercio exterior autorizados por la Administración

Aduanera, (tales como los recintos y depósitos aduaneros, despachantes de aduana, entre otros), con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias-aduaneras, así como realizar inventarios de las mercaderías, verificar cumplimiento de requisitos y otras medidas de control.

En relación con el control posterior, un aspecto importante a considerar son las facultades que deben tener las Administraciones Aduaneras para el ejercicio de sus funciones en las actuaciones por auditorías a empresas, las cuales deben ser contempladas en los códigos tributarios nacionales y legislaciones aduaneras.

b) Según régimen aduanero

Los regímenes aduaneros son las disposiciones establecidas en la legislación aduanera de cada país, respecto al tratamiento legal que corresponde a las mercancías. El convenio de Kyoto sobre simplificación y armonización de procedimientos aduaneros constituye un documento importante y de usual consideración para la definición de los regímenes aduaneros de los países ya sea por ser miembros partes o por aplicarlo de facto.

El control aduanero puede ser clasificado según el régimen aduanero sujeto a control, tales como control de importaciones, exportaciones, entre otros.

c) Según tipo de obligación

Se puede clasificar atendiendo al tipo de obligación sujeta a control, en:

– Control de obligaciones tributarias, referidas al control del correcto pago de tributos en importaciones. Este control es de vital importancia en países donde los impuestos a importaciones tienen alta participación en relación al total de ingresos fiscales.

– Control de obligaciones para tributarias, referidas al control de la administración aduanera sobre obligaciones no tributarias, tales como verificar la obligación de presentación de certificados o registros sanitarios, CITES, licencias u otros que se requieran en despacho aduanero.

Las clasificaciones de control indicadas no son excluyentes, pues son diferentes enfoques que se pueden juntar. Así puede existir el control concurrente del régimen de importación, respecto a las obligaciones tributarias.

1.5 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES GENERALES

“Al Servicio Aduanero le corresponden, entre otras, las funciones y atribuciones siguientes:

- a) Exigir y comprobar el cumplimiento de los elementos que determinan la obligación tributaria aduanera, tales como naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor aduanero de las mercancías y los demás deberes, requisitos y obligaciones, derivados de la entrada, permanencia y salida de las mercancías y medios de transporte del territorio aduanero;
- b) Exigir y comprobar el pago de los tributos;
- c) Elaborar y aplicar los procedimientos aduaneros, así como proponer las modificaciones de las normas, para adaptarlas a los cambios técnicos y tecnológicos conforme a los requerimientos del comercio internacional y de acuerdo a los criterios de simplicidad, especificidad, uniformidad, efectividad y eficiencia;

- d) Exigir la transmisión electrónica de información para la aplicación de los diferentes regímenes y operaciones aduaneras;
- e) Realizar el intercambio de la información aduanera, en el marco del Código, este Reglamento y de los convenios regionales e internacionales vigentes para cada uno de los Estados Parte;
- f) Cumplir y hacer cumplir las normas contenidas en el CAUCA, RECAUCA y demás disposiciones aduaneras;
- g) Investigar la comisión de infracciones aduaneras e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan;
- h) Vender en pública subasta bajo los procedimientos que establezca el RECAUCA o el Servicio Aduanero a través de acuerdos especiales o someter a otras formas de disposición, las mercancías abandonadas y las que han sido objeto de comiso, en su caso, conforme lo establece el Código y el Reglamento;
- i) Verificar, cuando le corresponda, el correcto uso y destino de las mercancías que ingresen al territorio aduanero con el goce de algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de tributos, así como el cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley que otorga el beneficio;
- j) Aplicar las medidas de control correspondientes para la protección de los derechos de propiedad intelectual, conforme los convenios internacionales sobre la materia;

- k) Requerir de los auxiliares, importadores, exportadores, productores, declarantes y terceros relacionados con éstos, la presentación de los libros de contabilidad, sus anexos, archivos, registros contables, control y manejo de inventarios, otra información de trascendencia tributaria o aduanera y los archivos electrónicos, soportes magnéticos o similares que respalden o contengan esa información, en los términos que establece la legislación aduanera;
- l) Ingresar, en el ejercicio de la potestad aduanera, en establecimientos o lugares en que se desarrollen actividades o explotaciones relacionadas con las obligaciones aduaneras, así como a puertos, muelles, aeropuertos, patios, bodegas y otros sitios en donde permanezcan mercancías sujetas al control aduanero;
- m) Aplicar las disposiciones dictadas por las autoridades competentes, relativas a los derechos contra prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguardia y demás regulaciones arancelarias y no arancelarias de comercio exterior;
- n) Verificar que los auxiliares cumplan con los requisitos, deberes y obligaciones establecidos en el Código y el Reglamento;
- o) Retener o decomisar en su caso, las mercancías cuya importación o exportación estén prohibidas y tomar las medidas correspondientes;
- p) Establecer registros y bases de datos que contengan información sobre importadores, auxiliares y exportadores habituales pudiendo requerir de ellos su inscripción en tales registros;

- q) Aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por los Estados Parte, que estén vigentes en el ámbito internacional en materia aduanera y de comercio exterior;
- r) Ejercer el control del territorio aduanero así como aplicar las políticas de comercio exterior vigentes, conforme al Código, este Reglamento y demás legislación aplicable;
- s) Generar estadísticas de comercio internacional;
- t) Tramitar, conocer y resolver, en su caso, consultas, reclamos, recursos e impugnaciones interpuestos;
- u) Otorgar, suspender o cancelar, cuando corresponda, las autorizaciones de los auxiliares;
- v) Suscribir, cuando lo estime conveniente, convenios con auxiliares, instituciones públicas o privadas, para implementar proyectos de mejoramiento del Servicio Aduanero, así como del uso de infraestructura y capacitación, entre otros; y
- w) Las demás atribuciones señaladas en el Código y este Reglamento.” (3:5-7)

1.6 ZONAS ADUANERAS Y RUTAS HABILITADAS

“El territorio Aduanero se divide en:

- a) Zona primaria o de operación aduanera;
- b) Zona secundaria o de libre circulación; y
- c) Zona de vigilancia especial.” (3:7)

“Lugares, rutas y horarios habilitados. El ingreso y salida de personas, mercancías y medios de transporte del territorio aduanero, sólo podrá efectuarse por los lugares, las rutas y los horarios habilitados por el Servicio Aduanero.

Los medios de transporte y su carga que crucen las fronteras o lugares habilitados, se someterán al control aduanero a su ingreso y salida del territorio aduanero.

Los viajeros y transportistas que lleven consigo o conduzcan mercancías por cualquier medio de transporte, las presentarán y declararán de inmediato a la Autoridad Aduanera del lugar por donde ingresaron, sin modificar su estado y acondicionamiento.” (3:81)

1.7 MARCO REGULATORIO

El Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, inició a principios de 1997 un conjunto de acciones orientadas a transformar y fortalecer el sistema tributario del país. Dentro de estas acciones se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, con el propósito de modernizar la administración tributaria y dar cumplimiento a los compromisos fiscales contenidos en los Acuerdos de Paz y el Programa de Modernización del Sector Público.

El proyecto de la creación y puesta en operación de la SAT, se inició en septiembre de 1997 con la integración de un equipo de trabajo responsable de administrarlo. El objetivo general del proyecto consistió en crear, diseñar y poner en funcionamiento una institución autónoma y descentralizada, moderna, eficiente y eficaz, que se hiciera cargo de la administración tributaria y aduanera, y que fuera capaz de incrementar los ingresos tributarios en forma sostenida, honesta y transparente. La

creación de la SAT fue aprobada por el Congreso de la República, según Decreto Número 1-98, el cual entró en vigencia a partir del 21 de febrero de 1998.

La Superintendencia de Administración Tributaria es una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria, contenidas en la legislación. La Institución goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La Administración Aduanera (Intendencia de Aduanas), de conformidad con el Acuerdo No. 05-99, de fecha 9 de febrero de 1,999 emitido por el Superintendente de Administración Tributaria, toma posesión a partir del 21 de febrero de 1999, de todas las funciones, atribuciones y competencias de la Antigua Dirección General de Aduanas y sus dependencias y pasa a ser parte integral de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS -OMA-

2.1 DEFINICIÓN

“La Organización Mundial de Aduanas (OMA) (*WCO* por sus siglas en inglés *World Customs Organization*) es un Organismo Internacional dedicado a ayudar a los países miembros (normalmente representado por las respectivas aduanas) a cooperar y estar comunicados entre ellos en materia aduanera. Fue fundada en 1952 como el *Consejo de Cooperación Aduanera* nombre que utilizó hasta 1994, año en que se cambió por el vigente. Su sede está en Bruselas, Bélgica y su labor contribuye a desarrollar reglas consensuadas en procedimientos aduaneros, así como a prestar asistencia y aconsejar a los servicios de aduanas.” (5)

Considerando que el comercio internacional es un motor fundamental de la prosperidad económica. El sistema de comercio global es susceptible de ser utilizado con fines terroristas, lo que podría ocasionar graves trastornos al conjunto de la economía mundial. Las Administraciones de Aduanas, en tanto que organismos gubernamentales encargados de controlar y gestionar la circulación de mercancías, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global y para fomentar el desarrollo socio-económico mediante la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio. Es necesario contar con una estrategia respaldada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a fin de garantizar la fluidez del comercio global de modo que no impida, sino que, por el contrario, facilite la circulación de las mercancías.

Garantizar la seguridad de la cadena logística internacional es sólo un paso en el proceso más amplio de fortalecer y preparar a las Administraciones de Aduanas para los desafíos del siglo XXI. Así pues, con vistas a fortalecer y mejorar los

programas y prácticas existentes, los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas han elaborado un sistema que incrementará la seguridad y la facilitación del comercio internacional. Se trata del Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el Comercio Global.

El Marco Normativo establece los principios y las normas y los presenta para su adopción a modo de pautas mínimas de actuación para los Miembros de la Organización Mundial de Aduanas.

Es evidente que la Organización Mundial de Aduanas es la plataforma apropiada para desarrollar esta iniciativa, ya que cuenta con la participación de 166 Administraciones Miembros, que representan el 99 por ciento del comercio global.

2.2 MARCO NORMATIVO PARA ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO GLOBAL

“El Marco tiene por finalidad establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad, permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte, ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI, reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo, reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas, fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas, internacionales seguras.” (7:4)

2.3 ELEMENTOS BÁSICOS DEL MARCO NORMATIVO

“Los cuatro elementos básicos del Marco Normativo de la OMA son:

1º) El Marco armoniza los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito;

2º) Cada país que adopte el Marco se compromete a utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad;

3º) El Marco estipula que, ante una petición razonable del país de destino basada en una metodología comparable de detección de riesgos, la Administración de Aduanas del país de despacho llevará a cabo una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior, de preferencia utilizando equipos de detección no invasivos tales como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación;

4º) El Marco define las ventajas que obtendrán de las Aduanas los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.” (7:4-5)

2.4 PILARES DEL MARCO NORMATIVO

“El Marco Normativo de la OMA, que se basa en los cuatro elementos básicos descritos en el punto anterior, descansa en los dos pilares de colaboración Aduanas – Aduanas y Aduanas - Empresas. Esta estrategia de los dos pilares presenta muchas ventajas. Ambos pilares suponen un conjunto de normas que se combinan para garantizar una comprensión sin problemas y una rápida aplicación a escala internacional. Además, el Marco se inspira directamente en medidas y programas

existentes sobre seguridad y facilitación de la OMA que han sido desarrollados por Administraciones Miembros.” (7:5)

2.4.1 El Pilar Aduanas – Aduanas

Las Administraciones de Aduanas deben trabajar conjuntamente utilizando normas comunes aceptadas por todos, a fin de optimizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional cuando la carga y los contenedores circulan por los nudos del sistema comercial global. El pilar Aduanas – Aduanas realiza este objetivo.

En efecto, este pilar establece un mecanismo eficaz de protección de la cadena logística internacional contra los efectos del terrorismo y de otras formas de delincuencia transnacional.

En el pasado, las Aduanas inspeccionaban la carga una vez llegaba a sus puertos nacionales. En la actualidad resulta necesario poder inspeccionar y evaluar un contenedor o una carga antes de su llegada a puerto. Debido a sus competencias y conocimientos técnicos específicos, las Administraciones de Aduanas contribuyen tanto a la seguridad como a la facilitación del comercio global.

El principio básico de este pilar es la transmisión previa de información por medios electrónicos a fin de identificar contenedores o carga de alto riesgo. Mediante la utilización de herramientas de selección informatizadas, las Administraciones de Aduanas identifican en la cadena logística los envíos de alto riesgo tan pronto como sea posible, ya sea en el puerto de partida o incluso antes.

Deberá preverse el intercambio electrónico de información y, por consiguiente, los sistemas deberán basarse en mensajes armonizados que sean interoperables.

Para que sea efectivo y para garantizar que el proceso no obstaculice la circulación fluida de las mercancías, en la inspección de envíos de alto riesgo las Administraciones de Aduanas deberán emplear tecnologías modernas, que comprenden, entre otras, las máquinas de rayos X y de rayos gamma de gran potencia y los dispositivos para detectar radiación. La utilización de tecnologías modernas a fin de preservar la integridad de la carga y de los contenedores constituye otro punto fundamental de este pilar.

Norma del Pilar Aduanas-Aduanas

Norma 4 – Sistemas de análisis de riesgos

Las Administraciones de Aduanas deberán aplicar un sistema informatizado de análisis de riesgos a fin de identificar los envíos que podrían resultar de alto riesgo. Este sistema podría incluir un mecanismo para validar los análisis de riesgos, para adoptar decisiones y para identificar las mejores prácticas.

2.4.2 El Pilar Aduanas – Empresas

Cada Administración de Aduanas se asociará con el sector privado a fin de que este sector participe en la tarea de garantizar la seguridad y la fiabilidad de la cadena logística internacional. El principal objetivo de este pilar es la creación de un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad en la posición que ocupan en la cadena logística. Este tipo de asociación reportará ventajas concretas a las empresas, tales como una tramitación más rápida y otras medidas.

La siguiente afirmación extraída de las "Directrices de alto nivel para los acuerdos de cooperación entre los Miembros de la OMA y el sector privado con vistas a reforzar la seguridad de la cadena logística y a facilitar la circulación del comercio

internacional" resume la decisiva relación entre las Aduanas y las empresas para añadir otro nivel de protección al comercio internacional:

“Los riesgos que deben afrontar las Aduanas disminuyen en la medida en que éstas puedan contar con sus socios de los medios comerciales para evaluar y abordar las amenazas a su propia cadena logística. Así pues, se verán beneficiadas las empresas que demuestren tener una indiscutible voluntad de fortalecerla seguridad de la cadena logística. Minimizar los riesgos de este modo contribuirá a que las Aduanas puedan cumplir con sus funciones relativas a la seguridad y a la facilitación del comercio legítimo”.

Gracias a estos programas las medidas de seguridad de la carga y de los contenedores se aplican mucho antes en la cadena logística, ya que involucran al sector privado y exigen una mayor seguridad en el lugar de origen (por ejemplo, el lugar donde se llenan los contenedores en el puerto de carga del fabricante extranjero) y en el recorrido que realizan los contenedores de un lugar a otro de la cadena logística.

Este Marco establece los criterios mediante los cuales se concede a las empresas de la cadena logística un estatuto oficial como colaboradores asociados en las tareas relacionadas con la seguridad. Estos criterios se refieren a cuestiones tales como el análisis de riesgos, planes de seguridad ajustados a los riesgos objeto de evaluación, planes de comunicación, medidas para prevenir que mercancías irregulares o que carezcan de la debida documentación entren en la cadena logística internacional, seguridad física de los edificios y locales utilizados como lugar para realizar el cargamento o para el almacenamiento, seguridad de la carga y de los contenedores, medios de transporte, control del personal y protección de los sistemas de información.

Las prioridades para autorizar o validar a una empresa participante se determinarán con arreglo a una serie de factores, entre los que se incluyen el volumen de importación, las anomalías relacionadas con la seguridad, la amenaza estratégica representada por determinadas regiones geográficas u otra información relacionada con los riesgos. El énfasis en cada uno de estos factores variará inevitablemente según vayan cambiando las circunstancias.

Así mismo, es de suma importancia contar con un acuerdo general sobre las ventajas mínimas que podrán derivarse para las empresas de su estatuto de operadores autorizados. Estas ventajas incluyen una circulación más rápida por las Aduanas de la carga de bajo riesgo, mayores niveles de seguridad, una optimización de los costos de la cadena logística gracias a una mayor eficiencia de la seguridad, una buena reputación para la organización, mayores oportunidades comerciales, un mejor conocimiento de los requisitos aduaneros y una mejor comunicación entre los operadores económicos autorizados y la Administración de Aduanas.

Muchas empresas que operan en los nudos de la cadena logística internacional ya cumplen los requisitos de seguridad internacionales en vigor o cuentan con programas internos de seguridad que se ajustan a las necesidades de las Administraciones de Aduanas.

Los sistemas del pilar Aduanas – Empresas del Marco deben basarse en la acreditación de la calidad de las rutinas aduaneras en las que se utilizan las tecnologías de la información a fin de agilizar los procedimientos que normalmente van asociados al comercio transfronterizo y que reportan ventajas especiales a los importadores, exportadores, intermediarios, transportistas y demás proveedores de servicios que cumplen con los requisitos.

2.5 CONVENIO DE KYOTO-CONTROL ADUANERO

El Consejo de la Organización Mundial de Aduanas, parte de la Organización Mundial de Comercio, el 18 de mayo de 1973 suscribe en Kyoto, un convenio que procura eliminar las divergencias existentes entre los regímenes y las prácticas aduaneras que pudieren obstaculizar el comercio internacional y otros intercambios internacionales, contribuir eficazmente al desarrollo del comercio e intercambios, simplificando y armonizando los regímenes y las prácticas aduaneras y estimulando la cooperación internacional. Este convenio indica que es posible lograr beneficios mediante la facilitación comercial sin comprometer las apropiadas normas de control aduanero siempre y cuando las partes contratantes se comprometan a aplicarlo. Alcanzando un alto grado de simplificación y de armonización de los regímenes y prácticas aduaneros, y ejecutando una importante contribución a la facilitación del comercio internacional.

“Las Directivas sobre Control Aduanero del Convenio de Kyoto presentan detalladamente las mejores prácticas y otros asuntos que toda administración aduanera moderna que implemente un programa de control aduanero, debería tener en cuenta.

La aplicación de estas Directivas es altamente recomendable a los efectos de lograr la simplificación y la eficiencia a las cuales apunta el Convenio de Kyoto.

Las directivas enuncian los siguientes principios:

1. Las administraciones aduaneras no deberían centrarse exclusivamente en controles de movimientos, sino comenzar a implementar controles basados en auditorías, por ejemplo, desde la introducción de simplificaciones a los procedimientos hasta autorizar al comerciante a que él mismo realice su propia liquidación. Estas modificaciones permitirían a la Aduana manejar adecuadamente el

crecimiento del comercio internacional, así como la creciente demanda respecto a la reducción de recursos, y la necesidad de ofrecer mayores facilidades al comercio.

2. La gestión de riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo, y por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna.

3. Las administraciones aduaneras deberían implementar medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que estos sean eficaces y rentables.

4. La cooperación entre la Aduana y el sector comercial es fundamental. Permite identificar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales, así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas.

5. Un programa de control aduanero moderno requiere un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como personal debidamente entrenado, motivado y remunerado así como una legislación, una organización y procedimientos adecuados.

6. La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente, y de este modo podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, y también formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional.

7. Las administraciones aduaneras deberían hacer extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control

aduanero sea eficaz y rentable y contribuyen a facilitar el intercambio comercial.”
(1:4)

El Control Aduanero ha sido definido en el Glosario de términos aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas como “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”.

2.6 OTRAS REGULACIONES

2.6.1 TLC RD CAFTA

El capítulo cinco Administración Aduanera y Facilitación del Comercio menciona que la autoridad aduanera de cada Parte, se esforzará por utilizar tecnología de la información que agilice los procedimientos para el despacho de las mercancías. Al elegir la tecnología de la información a ser utilizada para ese propósito, cada Parte deberá:

- (a) Utilizar, en la medida de lo posible, las normas internacionales;
- (b) Hacer que los sistemas electrónicos sean accesibles a la comunidad comercial;
- (c) Facilitar la presentación y el procesamiento electrónico de la información y de los datos antes del arribo del embarque para permitir el despacho de las mercancías al momento de su arribo;
- (d) Emplear sistemas electrónicos o automatizados para el análisis y direccionamiento del riesgo;

(e) Trabajar en el desarrollo de sistemas electrónicos compatibles entre las autoridades aduaneras de las Partes que faciliten el intercambio de datos de comercio internacional entre gobiernos; y

(f) Trabajar en el desarrollo de un conjunto de procesos y elementos de datos comunes de conformidad con el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de las recomendaciones y lineamientos relacionados de la OMA.

Cada Parte se esforzará por adoptar o mantener sistemas de administración de riesgo que permitan a su autoridad aduanera focalizar sus actividades de inspección en mercancías de alto riesgo y que simplifiquen el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo, respetando la naturaleza confidencial de la información que se obtiene mediante dichas actividades.

2.6.2 Estándar Australiano

Este Estándar provee una guía genérica para el establecimiento e implementación del proceso de administración de riesgos involucrando el establecimiento del contexto y la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, comunicación y el monitoreo en curso de los riesgos.

Aplicación: La administración de riesgos es reconocida como una parte integral de las buenas prácticas gerenciales. Es un proceso iterativo que consta de pasos, los cuales, cuando son ejecutados en secuencia, posibilitan una mejora continua en el proceso de toma de decisiones.

Administración de riesgos es el término aplicado a un método lógico y sistemático de establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar

los riesgos asociados con una actividad, función o proceso de una forma que permita a las organizaciones minimizar pérdidas y maximizar oportunidades. Administración de riesgos es tanto identificar oportunidades como evitar o mitigar pérdidas.

Este Estándar puede ser aplicado a todas las etapas de la vida de una actividad, función, proyecto, producto o activo. El beneficio máximo se obtiene generalmente aplicando el proceso de administración de riesgos desde el principio.

A menudo se llevan a cabo una cantidad de estudios diferentes en las diferentes etapas de un proyecto.

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS BÁSICOS A SER OBSERVADOS POR EL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO

3.1 ALCANCE

El proceso de gestión de riesgo involucra adoptar la metodología de gestión de riesgo definida en estándares internacionales, en cuanto a la aplicación de los Principios básicos que hacen referencia a la definición del contexto, identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y revisión, comunicación, consultas y documentación de los riesgos.

3.2 APLICACIÓN

La gestión de riesgos hace referencia a la cultura, procesos y estructuras que están dirigidas hacia la administración efectiva de oportunidades potenciales y efectos adversos.

La gestión de riesgos es reconocida como una parte integral para la toma de decisiones de la alta gerencia. Es un proceso iterativo que consta de pasos, los cuales, cuando son ejecutados en secuencia, posibilitan una mejora continua en el proceso de toma de decisiones.

La gestión de riesgos es el término aplicado a un método lógico y sistemático de establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar los riesgos asociados con una actividad, función o proceso de una forma que permita a las organizaciones minimizar pérdidas y maximizar oportunidades.

Administración de riesgos es tanto identificar oportunidades como evitar o mitigar pérdidas.

Este proceso puede ser aplicado a todas las etapas de la vida de una actividad, función, proyecto, producto o activo. El beneficio máximo se obtiene generalmente aplicando todos los pasos del proceso de administración de riesgos.

3.3 REQUERIMIENTOS

Se refiere a la determinación y especificación de los insumos necesarios para el diseño e implementación de un sistema de gestión de riesgo.

3.3.1 Propósito

Describir un proceso formal para establecer un programa sistemático de administración de riesgo.

3.3.2 Desarrollo de una política organizativa para la Administración de Riesgo

Debe definirse a nivel ejecutivo de la organización, la política para la administración de riesgo, incluyendo sus objetivos y compromisos.

La política organizativa debe ser relevante para el contexto estratégico, metas, objetivos y la naturaleza del negocio, lo cual proporcionará el marco en el que se llevará a cabo el programa de la administración de riesgo. La gerencia asegurará que esta política sea comprendida, implementada y mantenida en todos los niveles de la organización.

La política debe incluir informaciones tales como:

1. Los lazos entre la administración de riesgo y los demás elementos de la planificación en la administración.
2. Quienes son los responsables de la administración de riesgo.

3. Dónde se encuentran disponibles tanto el apoyo como la experticia, para ayudar a aquellos responsables de la administración de riesgo.
4. El plan para revisar el funcionamiento organizativo a la luz de la política.
5. Detalles acerca de la metodología a seguir y la documentación requerida.
6. Las habilidades y destrezas de las personas encargadas de la administración de riesgo.
7. Estándares organizativos y;
8. Un juego de clasificaciones de riesgo

3.3.3 Planeamiento

La organización deberá asegurar que:

- a) Se ha establecido, implementado y mantenido un sistema de administración de riesgo basado en sus principios o elementos básicos.
- b) Se emitan y trasladen los reportes de resultados del desempeño del sistema de administración de riesgo a la gerencia de la organización, para revisión y como base para su mejora o toma de decisiones.
- c) Se defina y documente la responsabilidad, autoridad e interrelaciones del personal que realiza y verifica el trabajo que afecta la administración de riesgo, particularmente para la gente que necesita la libertad y autoridad organizacional para realizar una o más de las siguientes acciones:

1. Iniciar acciones para prevenir o reducir los efectos adversos de los riesgos;
2. Controlar el tratamiento posterior de los riesgos hasta que el nivel de riesgo pueda ser aceptable;
3. Identificar y registrar cualquier problema relativo a la administración de riesgo;
4. Iniciar, recomendar o proveer soluciones a través de los canales asignados;
5. Verificar la implementación de soluciones; y
6. Comunicar y consultar interna y externamente según corresponda.

3.3.4. Recursos

La organización debe identificar los requerimientos de recursos y proveer recursos adecuados, incluyendo la asignación de personal entrenado para las actividades de administración, desempeño del trabajo y verificación incluyendo la revisión interna.

3.3.5 Programa de implementación

Se requiere seguir una cantidad de pasos para implementar un sistema efectivo de administración de riesgos dentro de una organización, los cuales dependerán de la filosofía, cultura y estructura general de administración de riesgos de la organización. Es posible combinar u omitir ciertos pasos, sin embargo, lo más recomendable es considerar todos los pasos y tomar en cuenta lo siguiente:

1. Haber desarrollado la política organizativa
2. Establecer una infraestructura de administración de riesgo
3. Conocer los puntos críticos de la implementación de la gestión de riesgo
4. Aprender las mejores prácticas de la administración de riesgo

3.3.6 Revisión gerencial

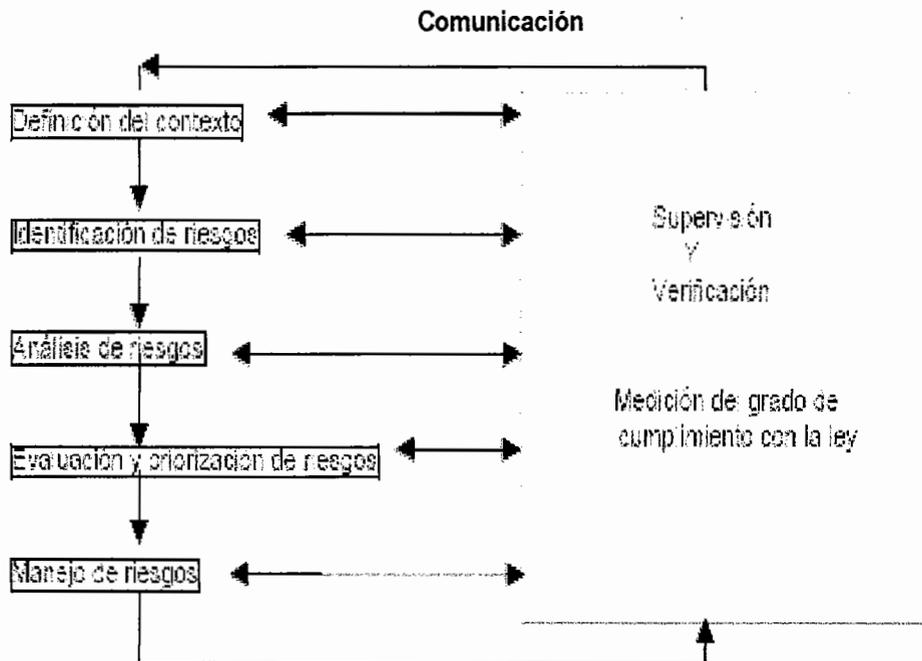
La dirección ejecutiva de la organización, debe contar con mecanismos para llevar a cabo revisiones del sistema de administración de riesgo a intervalos especificados y contar con un registro de las mismas, suficiente para asegurar su continua conformidad y efectividad para satisfacer los requerimientos, las políticas y objetivos de administración de riesgo en la organización.

Lo anterior asegurará que la implementación y la política de administración de riesgo mantendrán su relevancia bajo cualquier circunstancia.

3.4 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGO

Los principios básicos integran el proceso de gestión de riesgo, mismo que posibilita una mejora continua en el proceso de toma de decisiones y se reconoce como una parte integral de las buenas prácticas gerenciales. El convenio de Kyoto en su capítulo 6 provee una guía genérica para el establecimiento e implementación del proceso de gestión de riesgo, el cual involucra los pasos a seguir, dentro de los cuales se encuentra la definición del contexto, la identificación, análisis, evaluación, tratamiento o manejo, monitoreo y comunicación en el curso de los riesgos. Esta guía genérica puede ser aplicada en todas las etapas de una actividad, función, proyecto, producto, etc.

Cuadro 1 Principios Básicos de la Administración de Riesgo



Fuente: Convenio de Kyoto

3.4.1 Definición o establecimiento del contexto:

El Contexto no es más que definir las circunstancias en las cuales ocurre un evento, un entorno. La administración de riesgo se refiere a la definición del contexto estratégico y organizacional dentro del cual se desarrollará la gestión de riesgo. Los sectores de riesgo deben ser identificados, se deberá definir tanto los criterios en función de los cuales serán evaluados como la estructura de análisis.

3.4.1.1 Establecer el contexto estratégico

Definir la relación entre la organización y su entorno, identificando las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la organización (FODA). El propósito de un análisis FODA es el de determinar las fuerzas internas y externas que promueven

u obstaculizan los alcances de la misión de la organización y facilita un nivel alto razonable para enfocarse en los factores claves que son más pertinentes.

Proporciona un marco para identificar en donde pueden existir las oportunidades estratégicas y como evitar las debilidades heredadas dentro de la organización o amenazas externas. El contexto incluye los aspectos financieros, operativos, competitivos, políticos (percepciones públicas/imagen), sociales, de clientes, culturales y legales de las funciones de la organización.

Identificar a los interesados internos y externos y considerar sus objetivos, tomar en cuenta sus percepciones y establecer políticas de comunicación con estas partes.

Este paso está focalizado en el entorno en el cual opera la organización. La organización deberá buscar los elementos cruciales que podrán sustentar o dificultar su habilidad para administrar los riesgos que enfrenta. Puede llevarse a cabo un análisis estratégico. El mismo debería ser endosado al nivel ejecutivo, para que establezca los parámetros básicos y provea una guía en los procesos más detallados de administración de riesgos. Deberá existir una estrecha relación entre la misión u objetivos estratégicos de una organización y la administración de todos los riesgos a los cuales está expuesta.

3.4.1.2 Establecer el contexto organizacional

Antes de comenzar un estudio de administración de riesgos, es necesario comprender la organización y sus capacidades, así como sus metas y objetivos y las estrategias que están vigentes para lograrlos.

Esto es importante por las siguientes razones:

- a) La administración de riesgos tiene lugar en el contexto de las amplias metas, objetivos y estrategias de la organización;

- b) La falla en lograr los objetivos de la organización, de una actividad específica o proyecto en consideración, es un conjunto de riesgos que debería ser administrado;
- c) La política y metas de la organización ayudan a definir los criterios mediante los cuales se decide si un riesgo es aceptable o no, y constituye la base para las opciones de tratamientos.

3.4.1.3 Establecer el contexto de administración de riesgos

Deberán establecerse las metas, objetivos, estrategias, alcance y parámetros de la actividad, o parte de la organización a la cual se está aplicando el proceso de administración de riesgo. El proceso deberá ser llevado a cabo con plena consideración de la necesidad de balancear costos, beneficios y oportunidades.

También deberán especificarse los recursos requeridos y los registros que se van a llevar. Establecer el alcance y los límites de una aplicación del proceso de administración de riesgo involucra:

- a) Definir el proyecto o actividad y establecer sus metas y objetivos;
- b) Definir la extensión del proyecto en tiempo y ubicación;
- c) Identificar cualquier estudio necesario y su alcance, objetivos y recursos requeridos.
- d) Definir el alcance y amplitud de las actividades de administración de riesgos a llevar a cabo.

Los aspectos específicos que también podrán ser discutidos incluyen lo siguiente:

- i. Los roles y responsabilidades de las distintas partes de la organización que participan en la administración de riesgos;
- ii. Las relaciones entre el proyecto y otros proyectos o partes de la organización.

3.4.1.4 Desarrollar criterios de evaluación de riesgos

Decidir los criterios contra los cuales se va a evaluar el riesgo. Las decisiones concernientes a aceptabilidad de riesgos y tratamiento de riesgos pueden basarse en criterios operativos, técnicos, financieros, legales, sociales, humanitarios u otros. Esto a menudo depende de las políticas, metas y objetivos internos de la organización y de los intereses de las demás partes.

Los criterios pueden estar afectados por percepciones internas y externas y por requerimientos legales. Es importante que los criterios apropiados sean determinados al comienzo. Aunque los criterios de riesgo son inicialmente desarrollados como parte del establecimiento del contexto de administración de riesgo, los mismos pueden ser posteriormente desarrollados y refinados a medida que se identifican riesgos particulares y se seleccionan técnicas de análisis de riesgos, ejemplo: los criterios de riesgo deben corresponder al tipo de riesgo y a la forma en que se expresan los niveles de riesgo.

3.4.1.5 Definir la estructura

Esto involucra separar la actividad o proyecto en un conjunto de elementos. Estos elementos proveen una estructura lógica para identificación y análisis, lo cual ayuda a asegurar que no se pasen por alto riesgos significativos.

La estructura seleccionada depende de la naturaleza de los riesgos y del alcance del proyecto o actividad.

3.4.2 Identificación de Riesgos:

Identificar cuáles son los riesgos que probablemente se puedan presentar, por qué y cómo pueden surgir los riesgos, como base para un análisis posterior.

Este paso requiere una detallada descripción del proceso de control actual, el cual deberá incluir:

- participantes/clientes/partes interesadas;
- fortalezas y debilidades;
- dónde, cuándo y cómo es probable que ocurra un riesgo y a causa de quién;
- cuáles son las amenazas y su impacto en el caso de infracción;
- por qué surgen oportunidades para cometer fraude.

Los riesgos se pueden manifestar en tres formas:

1. Dinámica (cambios de riesgo con los cambios de circunstancias)
2. Estática (si la situación cambia no afecta el riesgo)
3. Combinación de ambas (la más probable).

3.4.2.1 Qué puede suceder

La intención es generar una lista amplia de eventos que podrían afectar a cada elemento de la estructura referida en el numeral 4.4.1.5.

Estos luego son considerados en mayor detalle para identificar lo que puede suceder.

3.4.2.2 Cómo y por qué pueden suceder

Habiendo identificado una lista de eventos, es necesario considerar causas y escenarios posibles.

Hay muchas formas en que se puede iniciar un evento. Es importante que no se omitan las causas significativas.

3.4.2.3 Herramientas y técnicas

Los enfoques utilizados para identificar riesgos incluyen *checklists*, juicios basados en la experiencia y en los registros, diagramas de flujo, *brainstorming* (lluvia de ideas), análisis de sistemas, análisis de escenarios y técnicas de ingeniería de sistemas, entrevistas, una vista al ambiente, identificando y documentando los riesgos genéricos y cualquier otro riesgo específico a esta actividad, examinando las áreas de impacto de estos riesgos y detallando todos los riesgos identificados.

El enfoque utilizado dependerá de la naturaleza de las actividades bajo revisión y los tipos de riesgos.

3.4.3 Análisis de riesgos

Se refiere a determinar los controles, evaluar sus fortalezas y debilidades y analizar riesgos con respecto a su probabilidad y consecuencia. El análisis debe considerar lo siguiente:

- La probabilidad de que un hecho ocurra; y
- Sus probables consecuencias y la magnitud de las mismas.

Al combinar estos elementos se puede obtener una estimación del nivel de riesgo. Si los niveles estimados son bajos, entonces los riesgos entrarán en una categoría aceptable y no es necesario llevar a cabo ninguna intervención.

3.4.3.1 Consecuencias y probabilidades

La magnitud de las consecuencias de un evento, si el mismo ocurriera, y la probabilidad del evento y sus consecuencias asociadas, se evalúan en el contexto de los controles existentes. Las consecuencias y probabilidades se combinan para producir un nivel de riesgo. Se pueden determinar las consecuencias y probabilidades utilizando análisis y cálculos estadísticos. Alternativamente cuando no se dispone de datos anteriores, se pueden realizar estimaciones subjetivas que reflejan el grado de convicción de un individuo o grupo de que podrá ocurrir un evento o resultado particular.

Para evitar prejuicios subjetivos cuando se analizan consecuencias y probabilidades, se deben utilizar las mejores técnicas y fuentes de información disponibles.

Se pueden incluir las siguientes fuentes de información:

- a. Registros pasados;
- b. Experiencia relevante;
- c. Prácticas y experiencia de clientes internos;
- d. Información relevante publicada;
- e. Investigaciones de campo;
- f. Experimentos y prototipos;
- g. Opiniones y juicios de especialistas y expertos;
- h. Formularios de información recopilada internamente;
- i. Bases de datos internas;
- j. Periódicos;

- k. Organizaciones comerciales;
- l. Convenios de intercambio de información.

Las técnicas incluyen:

- Entrevistas estructuradas con expertos en el área de interés;
- Utilización de grupos multidisciplinarios de expertos;
- Evaluaciones individuales utilizando cuestionarios;
- Uso de modelos matemáticos, estadísticos u otros;
- Uso de árboles de decisión, minería de datos u otros;

Es recomendable incluir el nivel de confianza asignado a las estimaciones de los niveles de riesgo que se establezcan.

3.4.4 Evaluación y priorización de riesgos

La evaluación de riesgos involucra comparar el nivel de riesgo detectado durante el proceso de análisis, con criterios de riesgo establecidos previamente. Esto posibilita que los riesgos sean ordenados para identificar las prioridades de administración.

El análisis de riesgo y los criterios contra los cuales se comparan los riesgos en la evaluación de riesgos deberán considerarse sobre la misma base. El producto de una evaluación de riesgo es una lista de riesgos con prioridades para una acción posterior.

Deberán considerarse los objetivos de la organización y el grado de oportunidad que podrían resultar de tomar el riesgo. Las decisiones deben tener en cuenta el amplio contexto del riesgo e incluir consideración de la tolerabilidad de los riesgos sostenidos por las partes fuera de la Organización que se benefician de ellos.

Si los riesgos resultantes caen dentro de las categorías de riesgos bajos o aceptables, pueden ser aceptados con un tratamiento futuro mínimo. Los riesgos bajos y aceptados deberán ser monitoreados y revisados periódicamente para asegurar que se mantienen aceptables.

En cualquier evaluación de riesgo, hay ciertos riesgos que se evalúan como aceptables mientras otros son inaceptables. El primer paso en este proceso es analizar los compromisos y obligaciones de la Organización. En segundo lugar es necesario considerar el ambiente interno y externo. En tercer lugar se deben tener en cuenta los objetivos de la Organización y la extensión de las oportunidades que podrían resultar de la aceptación del riesgo. Más aún al decidir la aceptación o no de un riesgo identificado, se debe considerar la percepción de las partes interesadas. Se identifican estas percepciones y se toma la decisión sobre el nivel real del riesgo.

Al seleccionar los riesgos aceptables, la tarea es la de priorizar los riesgos inaceptables. El rango de importancia es tomado de la calificación en la "matriz de riesgo". Evidentemente, un riesgo calificado como "alto" recibirá más recursos que uno calificado como "bajo", pero pueden haber dos riesgos que obtienen la misma calificación en la "matriz de riesgo", cuando esto sucede hay disponibles dos cursos de acción. Primero los riesgos pueden ser aceptables como iguales y así hay que dividir los recursos disponibles entre ellos. La segunda opción es la de determinar de nuevo el nivel de riesgo. Agregando una segunda calificación "medio-alto, medio, medio-bajo).

Matriz de Riesgo: Permite determinar el nivel de riesgo como resultado de confrontar el impacto y la probabilidad con los controles existentes al interior de los diferentes procesos y procedimientos que se realizan. Esta puede dimensionarse en términos cualitativos y cuantitativos.

Cuadro 2 Matriz de Riesgo

		Impacto				
		Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio alto	Alto
Probabilidad	Alto					
	Medio alto					
	Medio					
	Medio bajo					
	Bajo					

Fuente: Propia

3.4.5 Tratamiento o manejo de riesgos

El tratamiento de los riesgos involucra identificar el rango de opciones para tratar los riesgos, evaluar esas opciones, preparar planes para tratamiento de los riesgos e implementarlos.

3.4.5.1 Identificar opciones para tratamiento de los riesgos

El cuadro 3 ilustra el proceso de tratamiento de los riesgos. Las opciones que no son mutuamente necesarias, exclusivas y apropiadas en todas las circunstancias, incluyen lo siguiente:

a) Evitar el riesgo

Decidiendo no proceder con la actividad que probablemente generaría el riesgo (cuando esto es practicable).

Evitar riesgos puede ocurrir inadecuadamente por una actitud de aversión al riesgo, que es una tendencia en mucha gente (a menudo influenciada por el sistema interno de una organización). Evitar inadecuadamente algunos riesgos puede aumentar la significación de otros.

En algunos casos podría ser adecuado evitar el riesgo o elegir un enfoque alternativo a las actividades con las que se logra el mismo. Sin embargo, es importante tener presente que al evitar inoportunamente el riesgo se puede causar una aversión al mismo, lo cual puede conducir a:

- Una decisión de evitar el riesgo sin importar las circunstancias;
- Falla total en el tratamiento del riesgo;
- Dejar a otros las decisiones críticas;
- Diferir las decisiones sobre riesgos que necesiten ser enfrentados; y
- Seleccionar una opción de bajo riesgo sin importar las ventajas.

b) Aceptar el riesgo

La segunda opción es la de aceptar el riesgo y establecer un plan adecuado de financiamiento del riesgo, es decir, se elige "pagar" si el problema ocurre.

c) Transferir los riesgos

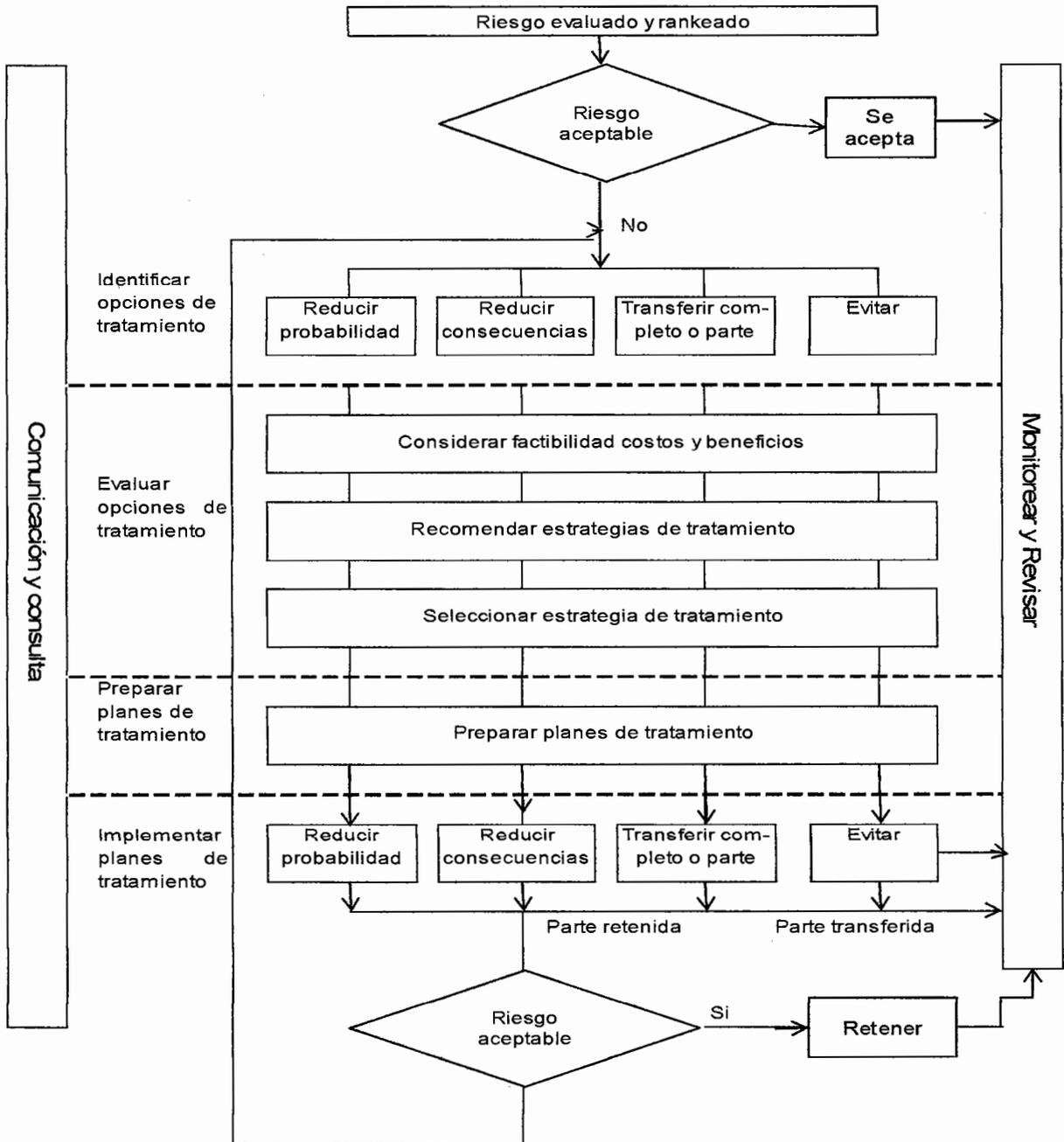
Esto involucra que otra parte soporte o comparta parte del riesgo. Los mecanismos incluyen el uso de contratos, arreglos de seguros y estructuras organizacionales tales como sociedades y *"joint ventures"*.

La transferencia de un riesgo a otras partes o la transferencia física a otros lugares, reducirán el riesgo para la Organización, pero puede no disminuir el nivel general del riesgo para la sociedad. Cuando los riesgos son total o parcialmente transferidos, la organización que transfiere los riesgos ha adquirido un nuevo riesgo, que la organización a la cual ha transferido el riesgo no pueda administrarlo efectivamente.

d) Retener los riesgos

Luego de que los riesgos hayan sido reducidos o transferidos, podrá haber riesgos residuales que sean retenidos. Deberán ponerse en práctica planes para administrar las consecuencias de esos riesgos si los mismos ocurrieran, incluyendo identificar medios de financiar dichos riesgos.

Cuadro 3 Proceso de tratamiento de riesgo



Fuente: Estándar Australiano

3.4.5.2 Como identificar el mejor tratamiento para los riesgos

En esta etapa, se han considerado ya todos los tratamientos para los riesgos potenciales, ahora se debe iniciar con el proceso de eliminación para llegar a una lista de opciones posibles. Algunos tratamientos para los riesgos sugeridos pueden ser excluidos por consideraciones tales como:

- Costos;
- Tiempo (una opción que tome 5 semanas para tener un impacto es inadecuada si la actividad que nos preocupa tendrá lugar mañana);
- Falta de recursos;
- Una opción que se creía razonable, podría ser excluida por políticas gubernamentales o de la misma administración de la organización.

Los que queden serán opciones de tratamiento que han sido consideradas como "posibles". Para ello debe evaluarse la opción del tratamiento para los riesgos propuestos haciéndose las siguientes preguntas:

- ¿Reducirán el riesgo las opciones propuestas? ¿Cómo?
- ¿Habrá algunos efectos secundarios (para la aduana u otros)?
- ¿Cuál es la extensión de las ventajas u oportunidades que podrían crearse?
- ¿sobrepasan los costos a las ventajas?

3.4.5.3 Programación del tratamiento para los riesgos

Los planes deberán documentar cómo deben ser implementadas las opciones seleccionadas.

El plan de tratamiento deberá identificar la lista de los riesgos, la lista de tratamientos que serán llevados a cabo y la prioridad de los mismos según los recursos disponibles (dependiendo del tiempo, dinero, personal, etc.)

El plan también deberá incluir un mecanismo para evaluar la implementación, con el fin de controlar la efectividad de los tratamientos para los riesgos, por lo que es necesario definir indicadores de funcionamiento. Éstos deberán identificarse en la etapa de planificación y la información reunida a partir de los indicadores como parte del proceso de control. Se debe tener mucho cuidado al escoger los indicadores ya que éstos deben ser los adecuados para asegurar que los datos reunidos se relacionen con el tratamiento y que se puedan tomar las decisiones apropiadas acerca del tratamiento, su efectividad y adecuación.

3.4.5.4 Implementar planes de tratamiento

Idealmente, la responsabilidad por el tratamiento del riesgo debería ser llevada a cabo por aquellos con mejor posibilidad de controlar el riesgo. Las responsabilidades deberán ser acordadas entre las partes lo más pronto posible.

La implementación exitosa del plan de tratamiento del riesgo requiere un sistema efectivo de administración, que especifique los métodos seleccionados, asigne responsabilidades y compromisos individuales por las acciones y los monitoree respecto de criterios especificados.

Si luego del tratamiento hay un riesgo residual, deberá tomarse la decisión de, retener este riesgo o repetir el proceso de tratamiento.

3.4.6 Monitoreo y revisión

En un intervalo de tiempo apropiado, el proceso entero de la planificación de la gestión de riesgo debe ser repasado con el fin de poner al día el plan, eliminando los tratamientos para los cuales el riesgo ya no presenta ningún problema y agregando riesgos nuevos y emergentes, así como sus tratamientos.

El monitoreo es un proceso continuo que asegura que se siga el plan establecido y de que los tratamientos estén alcanzando el efecto deseado. Las actividades de monitoreo, revisión y comunicación son procesos de reacción importantes que aseguran que el plan de la gestión de riesgo permanezca válido y sea bien entendido por las partes interesadas.

Un buen plan de gestión de riesgo fallará si las partes interesadas claves fallan en poner atención a las necesidades de monitoreo continuo, revisiones periódicas y comunicación efectiva.

Las funciones de monitoreo y revisión juegan un papel importante en el proceso de la gestión de riesgo. Se necesita considerarlos por separado porque uno es un proceso constante y el otro es un proceso periódico.

3.4.7 Comunicación, consultas y documentación

La comunicación y consulta son una consideración importante en cada paso del proceso de administración de riesgos. Es importante desarrollar un plan de comunicación para los interesados internos y externos en la etapa más temprana del proceso. Este plan debe encarar aspectos relativos al riesgo en si mismo y al proceso para administrarlo.

La comunicación y consulta involucra un diálogo en ambas direcciones entre los interesados, con el esfuerzo focalizado en la consulta más que un flujo de información en un sólo sentido, del tomador de decisión hacia los interesados. Es importante la comunicación efectiva interna y externa para asegurar que aquellos responsables por implementar la administración de riesgos, y aquellos con intereses creados comprenden la base sobre la cual se toman las decisiones y por qué se requieren ciertas acciones en particular.

Las percepciones de los riesgos pueden variar debido a diferencias en los supuestos, conceptos, las necesidades, aspectos y preocupaciones de los interesados, según se relacionen con el riesgo o los aspectos bajo discusión. Los interesados probablemente harán juicios de aceptabilidad de los riesgos basados en su percepción de los mismos.

Dado que los interesados pueden tener un impacto significativo en las decisiones tomadas, es importante que sus percepciones de los riesgos, así como, sus percepciones de los beneficios, sean identificadas y documentadas y las razones subyacentes para las mismas comprendidas y tomadas en cuenta.

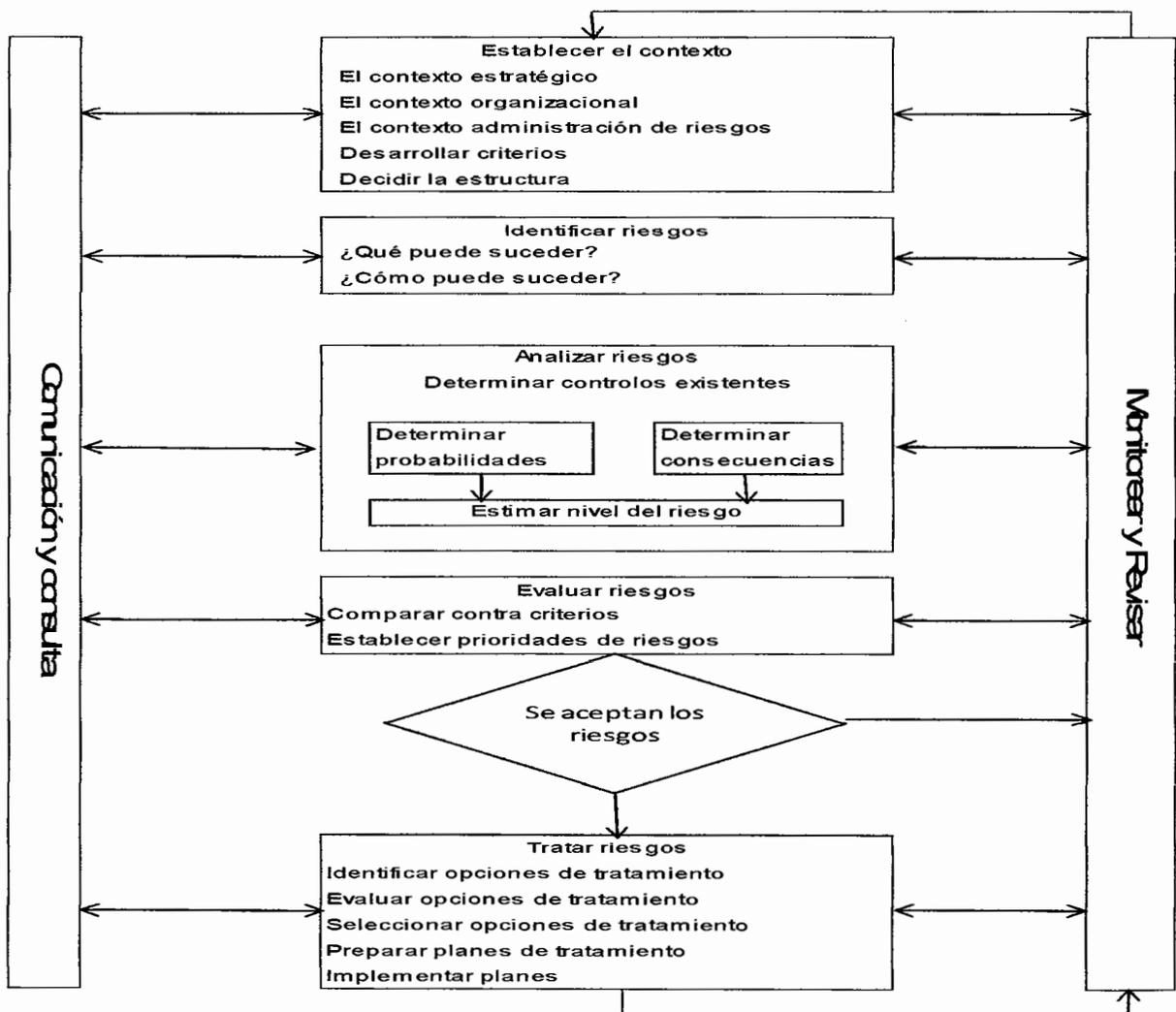
El proceso de Administración de Riesgos debería documentarse en cada una de sus etapas. La documentación debe incluir los supuestos, los métodos, las fuentes de datos y los resultados.

¿Por qué debe documentarse el proceso de administración de riesgo?:

- Para demostrar que el proceso es conducido apropiadamente;
- Para proveer evidencia de un enfoque sistemático de identificación y análisis de riesgos;
- Para proveer un registro de los riesgos y desarrollar la base de datos de conocimientos de la organización;

- Para proveer a los tomadores de decisión relevantes, un plan de administración de riesgos para aprobación y su implementación;
- Para proveer un mecanismo y herramienta de responsabilidad;
- Para facilitar el continuo monitoreo y revisión;
- Para proveer una pista de auditoría; y
- Para compartir y comunicar información.

Cuadro 4 Proceso de administración de riesgos



Fuente: Estándar Australiano

3.5 APLICACIONES DE LA GESTIÓN DE RIESGO

El proceso de Administración de riesgos puede aplicarse a un rango muy amplio de Organizaciones Públicas (nacionales, regionales, locales) y Privadas (financieras, comerciales, etc.) y a sectores como:

- a. Construcción;
- b. Planeamiento de contingencia, para desastres y emergencias;
- c. Ambientales;
- d. De factibilidad;
- e. Operaciones de cambio monetario;
- f. Prevención, detección y administración de fraudes;
- g. Sistemas de información / redes de computación;
- h. Inversiones;
- i. Salud y seguridad ocupacional;
- j. Transporte incluyendo aire, mar, carretera, ferrocarril;
- k. Importaciones y exportaciones;
- l. Tesorería y finanzas;
- m. Créditos;
- n. Comercio.

3.6 PASOS PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO

Como parte del marco para la implementación de un sistema de gestión de riesgo, se necesita establecer, implementar, evaluar continuamente y mantener un sistema para la gestión de riesgo. Todas las decisiones de este sistema deben ser reportadas a la gerencia ejecutiva de la administración de la organización y utilizadas como factores en la medición de las realizaciones de la administración.

La gestión de riesgo, como sistema tiene que abarcar todos los pasos de la administración, y para ello es necesario que quienes tengan la responsabilidad de las funciones de la gestión de riesgo deben poseer plena libertad y autoridad para tomar acciones con el fin de prevenir los efectos adversos del riesgo.

También se deben desarrollar y aplicar mecanismos para revisar los riesgos y la efectividad del sistema de la gestión de riesgo, el sistema no crecerá, ni mejorará si estos elementos no están presentes. Esto asegurará que la implementación y la política de la gestión de riesgo mantendrán su relevancia bajo cualquier circunstancia. Se deben supervisar todas las etapas del proceso de la gestión y donde sea posible, aplicar las medidas de funcionamiento.

Debe existir conciencia necesaria de todo el personal responsable de la administración de riesgo para poder entender lo que es la gestión de riesgo y que significa para su organización.

Los pasos indispensables son:

3.6.1 Patrocinio o respaldo gerencial ejecutivo

En la implementación de un programa de administración de riesgo, otro paso vital es buscar y obtener el patrocinio de la gerencia ejecutiva. Es necesario que un alto ejecutivo o un "impulsador" (patrocinador) patrocine la iniciativa personalmente, esto se logra con la toma de conciencia sobre los riesgos a nivel de la alta gerencia y mediante entrenamiento, educación y síntesis a la gerencia ejecutiva.

También será necesario establecer un equipo que supervise el desarrollo e implementación de la infraestructura corporativa para la administración de riesgo. El establecimiento de dicho equipo, el cual tendrá responsabilidad por los elementos importantes de las funciones de la administración de riesgo, permitirá el desarrollo

de una célula de experticia dentro de la administración. El equipo reportará directamente al patrocinador ejecutivo.

3.6.2 Desarrollo de una política organizacional

Es necesario desarrollar y documentar una política y estructura corporativa para administrar los riesgos, a ser endosada por el ejecutivo de la organización e implementada en toda la organización.

La política debe incluir información tal como:

- Los objetivos de la política y explicación para administrar los riesgos;
- Los vínculos entre la política y el plan estratégico / corporativo de la organización;
- El alcance o el rango de aspectos a los cuales se aplica la política;
- Guía de lo que puede ser considerado como riesgo aceptable;
- Quién es responsable por administrar riesgos;
- El apoyo / capacidad disponibles para asistir a los responsables de administrar riesgos;
- El nivel de documentación requerido; y
- El plan para revisar el desempeño organizacional en relación con la política.

3.6.3 La política debe ser comunicada

- Establecer un equipo que comprenda personal de alta gerencia para ser responsable por las comunicaciones internas acerca de la política;
- Procurar la toma de conciencia acerca de la administración de riesgos;
- Comunicación/diálogo en toda la organización acerca de administración de riesgos y la política de la organización;

- Adquirir pericia en administración de riesgos, por ejemplo: consultores, y desarrollar destrezas en el personal a través de la educación y capacitación;
- Asegurar niveles apropiados de reconocimiento, recompensas y sanciones; y
- Establecer procesos de administración de desempeño.

3.6.4 Administrar riesgos a nivel organizacional

Se debe desarrollar y establecer un programa para administrar riesgos a nivel organizacional a través de la aplicación de los principios básicos de administración de riesgos. El proceso de administración de riesgos estará integrado con los procesos de planeamiento estratégico y administración de la organización. Esto involucrará documentar:

- El contexto de la organización y de la administración de riesgos;
- Los riesgos identificados para la organización;
- El análisis y evaluación de estos riesgos;
- Las estrategias de tratamiento;
- Los mecanismos para revisar el programa; y
- Las estrategias para procurar la toma de conciencia, la adquisición de pericia, la capacitación y la educación.

3.6.5 Monitorear y revisar

Se deben desarrollar y aplicar mecanismos para asegurar revisiones de los riesgos sobre la marcha. Esto asegurará que la implementación y la política de administración de riesgos se mantengan relevantes, dado que las circunstancias cambian todo el tiempo y se hace vital la revisión de las decisiones anteriores. Los

riesgos no son estáticos. También deberá monitorearse y revisarse la efectividad del proceso de administración de riesgos.

3.6.6 Fuentes de información

Las fuentes de información constituyen una base fundamental para la identificación de áreas de riesgo de gran impacto, estas pueden ser internas, es decir a nivel de la organización o externas.

- a) Relaciones comerciales
- b) Relaciones legales
- c) Circunstancias económicas
- d) Eventos naturales
- e) Circunstancias políticas
- f) Aspectos tecnológicos y técnicos
- g) Actividades y controles gerenciales
- h) Actividades individuales, etc.

CAPÍTULO IV

CASO PRÁCTICO

LA PARTICIPACIÓN DEL CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA.

4.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se desarrolla el caso práctico, sobre la participación del Contador Público y Auditor en el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca. Como preámbulo se presenta la propuesta y aceptación de los servicios de asesoría. Así mismo se presenta el memorándum de planeación de la asesoría, en el que se describen los objetivos, el alcance, el procedimiento a seguir, los informes y productos a entregar.

Dentro del procedimiento, se realiza un Diagnóstico de situación para conocer el proceso conceptual aplicado, el cual permite identificar hallazgos y causas; así también se realiza un análisis del modelo actual versus el Modelo Propuesto.

Por último y como un aporte a la Intendencia de Aduanas de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, se presenta un Manual en el que se describen los pasos a seguir para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca.

4.2 PROPUESTA DE SERVICIOS

**SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
INTENDENCIA DE ADUANAS**

**Propuesta de Servicios Profesionales
03 de diciembre de 2012**

CONTENIDO

	<u>PAGINA</u>
I. CARTA INTRODUCTORIA	62 – 63
II. SERVICIOS DE ASESORÍA	64 – 66
III. VALOR DE LOS SERVICIOS	66
IV. INFORMES	66 – 67

03 de diciembre de 2012

Licenciado
Juan Pérez
Intendencia de Aduanas
Superintendencia de Administración Tributaria
Ciudad

Estimado licenciado Pérez:

He elaborado mi propuesta de los servicios que puedo ofrecerle con fines de mejoras metodológicas que se ajusten a las necesidades de la Institución y, además, para comunicarle mi firme deseo de proporcionarle un servicio de calidad y con valor agregado.

Existe un fuerte compromiso de mi parte para proveer a la Intendencia de Aduanas, de los servicios que ustedes esperan y desean. Mi trabajo ha sido reconocido dentro de la comunidad guatemalteca por la demostrada experiencia, en el campo de la Asesoría y específicamente en el Sistema Aduanero Guatemalteco.

Por otra parte, comprendo que los servicios profesionales de todo tipo son un costo importante para la institución que usted dirige, en tal sentido, deseo reiterarle mi interés de ayudarle a alcanzar sus objetivos de recaudación de tributos y aplicación efectiva de lo estipulado en la legislación aduanera Guatemalteca. Una de las formas de hacerlo es proporcionarle un servicio efectivo a un costo razonable.

Una vez más, permítame expresarle mi sincero agradecimiento por la oportunidad que me brinda para presentarle mi propuesta de servicios. Estoy a su completa disposición de proveerle cualquier información adicional que estime conveniente.

Atentamente,



Roberto Orozco

Asesor Externo.

II. SERVICIOS DE ASESORÍA.

A) PROCESO DE PLANEACIÓN:

Inmediatamente después del nombramiento iniciaré el proceso de planeación de la asesoría. Este proceso comienza con la preparación de un Memorándum de planeación, mediante el desarrollo de un entendimiento completo de las necesidades de la institución, para estructurar el enfoque que responda a todas esas necesidades.

B) MEMORÁNDUM DE PLANEACIÓN:

A través del Memorándum de planeación se establecerá el Objetivo y el alcance de la asesoría. Así también como parte del procedimiento se hará un diagnóstico de situación, el cual incluirá el Proceso conceptual aplicado, los hallazgos encontrados y las causas de estos y el análisis del modelo actual versus el modelo propuesto.

Posteriormente se presentará el nuevo diseño del sistema de gestión de riesgo, mediante la elaboración de un Manual.

C) ENFOQUE DE LA REVISIÓN:

El trabajo será realizado con los más altos estándares de calidad y profesionalismo, mediante la aplicación de nuevas estrategias y metodologías.

D) ENTENDIMIENTO DEL TRABAJO A SER DESARROLLADO:**1. Objetivo de la Asesoría:**

Aplicar los principios básicos de la Gestión de Riesgo establecidos por la Organización Mundial de Aduanas –OMA- para apoyar a la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- en el cumplimiento de su política estratégica de recaudar los recursos necesarios para que el Estado provea los servicios indispensables y se brinden mayores oportunidades de desarrollo a los Guatemaltecos, facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras de los ciudadanos, mediante el diseño de un sistema de gestión de riesgo.

2. Plan de visitas:

Se efectuará la recopilación de información en dos fases, según calendario indicado:

FASE	DURACIÓN
Inicio de la Asesoría	
Recopilación I	Segunda semana de diciembre 2012
Recopilación II	Tercera semana de diciembre 2012

3. Alcance del Trabajo:

El alcance será el diseño de un modelo de gestión de riesgo, mediante la aplicación de los principios básicos de la gestión de riesgo establecidos por la Organización Mundial de Aduanas –OMA-, para apoyar a la institución en el cumplimiento de su política de recaudación de impuestos y facilitar el

cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras de los ciudadanos.

Para cumplir con el alcance de los servicios, se revisarán las disposiciones nacionales e internacionales que permiten establecer un sistema de gestión de riesgo aduanero, el marco metodológico de aplicación, para obtener un mejor entendimiento y el medio en que opera:

- Legislación tributaria aduanera Guatemalteca
- Marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas
- Convenio de Kyoto
- TLC RD-CAFTA
- Estándar Australiano
- Marco normativo SAFE
- Otras disposiciones relacionadas.

III VALOR DE LOS SERVICIOS:

La filosofía es brindar servicios profesionales de la más alta calidad. Los clientes esperan que el trabajo sea desarrollado en forma eficiente y efectiva. El valor de los servicios se fija con base en el tiempo invertido. Conforme a lo anterior se ha estimado el valor de los honorarios para la asesoría en el diseño de un sistema de gestión de riesgo, en Q. 40,000.00 más el Impuesto al Valor Agregado IVA.

IV INFORMES:

Como resultado del trabajo, se emitirán los siguientes informes:

- Un informe final que incluye la recopilación y análisis de información, diagnóstico, proceso conceptual aplicado, determinación de hallazgos, definición de causas y el análisis del modelo actual versus el modelo propuesto.

- Un Manual que establezca los pasos a seguir para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo.

Nuevamente agradezco la oportunidad que me brinda de presentar la propuesta de servicios profesionales. Cualquier informaron adicional con mucho gusto le atenderé.



Roberto Orozco
Asesor Externo

4.3 CARTA DE ACEPTACIÓN

Guatemala, 06 de diciembre de 2012

Señor
Roberto Orozco
Asesor Externo
Ciudad

Señor Orozco:

Le informamos que la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-a través de la Intendencia de Aduanas, está de acuerdo con su Propuesta de Servicios para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca.

Nos comprometemos a brindarle toda la cooperación necesaria y las facilidades para el desarrollo de este trabajo.

Le solicitamos el inicio de la consultoría a partir de la recepción del presente Oficio.

Atentamente

f) _____

Licenciado Juan Pérez
Intendencia de Aduanas
Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-

4.4 MEMORÁNDUM DE PLANEACIÓN

CLIENTE:

Superintendencia de Administración Tributaria

OBJETIVO:

Aplicar los principios básicos de la gestión de riesgo establecidos por la Organización Mundial de Aduanas –OMA-, para apoyar a la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT en el cumplimiento de su política estratégica de recaudar los recursos necesarios para que el Estado provea los servicios indispensables y se brinden mayores oportunidades de desarrollo a los Guatemaltecos, facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras de los ciudadanos, mediante el diseño de un sistema de gestión de riesgo.

ALCANCE:

El alcance de los servicios será el diseño de un sistema de gestión de riesgo, mediante la aplicación de los principios básicos de la gestión de riesgo establecidos por la Organización Mundial de Aduanas –OMA- para apoyar a la institución en el cumplimiento de su política de recaudación de impuestos y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras de los ciudadanos.

Para cumplir con el alcance de los servicios, se revisarán todas las disposiciones aduaneras y fiscales nacionales e internacionales, para obtener un mejor entendimiento y el medio en que opera:

PROCEDIMIENTO

Se elaborará un Programa de Trabajo, en el cual se detallará el trabajo a realizar durante la presente asesoría.

DISEÑO DEL NUEVO MANUAL DE GESTIÓN DE RIESGO

Se procederá con el diseño del sistema de gestión de riesgo, mediante la elaboración de un Manual que describa los pasos a seguir, aplicando los principios básicos establecidos por la Organización Mundial de Aduanas.

INFORME Y PRODUCTO:

- 1) Informe final
- 2) Un Manual para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca.



Elaborado por:

Roberto Orozco

Asesor Externo

4.5 PROGRAMA DE TRABAJO

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	PT	PG
	Elaboro	RO
	Fecha	10-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

No.	Programa	Ref.	Elaboró
	ASPECTOS GENERALES		RO
1	Recopilación y análisis de la documentación	Página 72	RO
2	Elaboración de diagnóstico a través de cuestionarios	Página 73	RO
3	Entrevistas al personal del área de gestión de riesgo para conocer el proceso conceptual aplicado	Página 74	RO
4	Visitas de campo para conocer la aplicación del proceso actual de gestión de riesgo, para determinar lo siguiente;	Página 76	RO
a)	Identificación de entes relacionados	Página 76	RO
b)	Contexto de aplicación	Página 76	RO
c)	Fuentes de información	Página 76	RO
d)	Proceso de despacho aduanero	Página 77	RO
5	Determinación de hallazgos	Página 78	RO
6	Definición de causas de los hallazgos	Página 79	RO
7	Análisis del Modelo actual versus el modelo propuesto	Página 80	RO
8	Manual para el diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo sugerido	Página 84	RO

4.6 INFORME FINAL

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria	PT	PG-1
FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	Elaboro	RO
	Fecha	10-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Recopilación y Análisis de la Documentación

No.	Documentación
1	Legislación Aduanera y Fiscal Guatemalteca
2	Marco normativa de la Organización Mundial de Aduanas
3	Convenio de Kyoto
4	Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA
5	Estándar Australiano
6	Marco normativo SAFE
7	Planes estratégicos institucionales
8	Planes operativos anuales
9	Decretos, Acuerdos y Resoluciones emitidos por la Superintendencia de Administración Tributaria
10	Otras disposiciones legales, tributarias y aduaneras

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria	PT	PG-2
	Elaboro	RO
	Fecha	12-12-12
	Aprobó	
	Fecha	
FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.		

Resultado del Diagnóstico a través de cuestionarios

No.	Pregunta	SI	NO
1	Administra los riesgos en su institución?		X
2	Hay disponibilidad de involucramiento en el tema de gestión de riesgo?	X	
3	Considera que existe una política de gestión de riesgo definida en la institución?		X
4	Se informa actualmente de los riesgos identificados en la operación aduanera a un área específica?		X
5	Existen fuentes de información disponibles para analizar e identificar los riesgos aduaneros?	X	
6	Existe disposición de la alta gerencia para gestionar los riesgos identificados?	X	
7	Existe disponibilidad de recursos que apoyen el desarrollo e implementación de un proceso de gestión de riesgo, si no lo hay?	X	
8	Necesidades prioritarias que cubrir? a) Competitividad b) Servicio ágil y Transparente c) Combate al contrabando y la defraudación aduanera d) Sostenimiento de la recaudación tributaria e) Focalización de controles f) Optimización de los recursos	X X X X X X	
9	Existe un marco normativo para la aplicación del proceso de gestión de riesgo?	X	

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	PT	PG-3
	Elaboro	RO
	Fecha	17-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Proceso Conceptual Aplicado

	Derivado del inicio de la Asesoría y de las entrevistas al personal del área de gestión de riesgo, se pudo determinar lo siguiente, lo cual se debe de tomar en cuenta al momento de hacer un proceso de gestión de riesgo:
a)	Existe un área de análisis de riesgo, encargada de gestionar los riesgos inherentes a las Aduanas del País
b)	El proceso de gestión de riesgo se basa en los principios definidos por la Organización Mundial de Aduanas establecidos en el Convenio de Kyoto
c)	Los fundamentos estratégicos de la gestión de riesgo son las políticas y <i>objetivos institucionales</i>
d)	El proceso de gestión de riesgo se desarrolla específicamente en y para el ámbito aduanero
e)	Para iniciar con el proceso de gestión de riesgo, esta área debe identificar los casos que corresponden o no a un riesgo a ser gestionado
f)	Se gestionan los riesgos reales y los riesgos potenciales
g)	Esta área efectúa, previo a iniciar el proceso de gestión de riesgo, la recopilación de información de las diversas fuentes tanto internas como externas y procede a tabular los datos
h)	En el proceso de recopilación, se debe clasificar y depurar la información recolectada, previo a identificar el riesgo y valorarlo
i)	El área encargada de gestionar los riesgos, los valora utilizando diversos métodos matemático-estadísticos, fundamentados con los datos históricos o de casos existenciales recolectados de las fuentes a su disposición

j)	Las fuentes de información que alimentan el proceso de gestión de riesgo son básicamente las aduaneras
k)	La retroalimentación de las áreas operativas respecto a la efectividad de los controles establecidos es mínima
l)	La recepción de información recolectada, es un proceso que conlleva un tiempo representativo

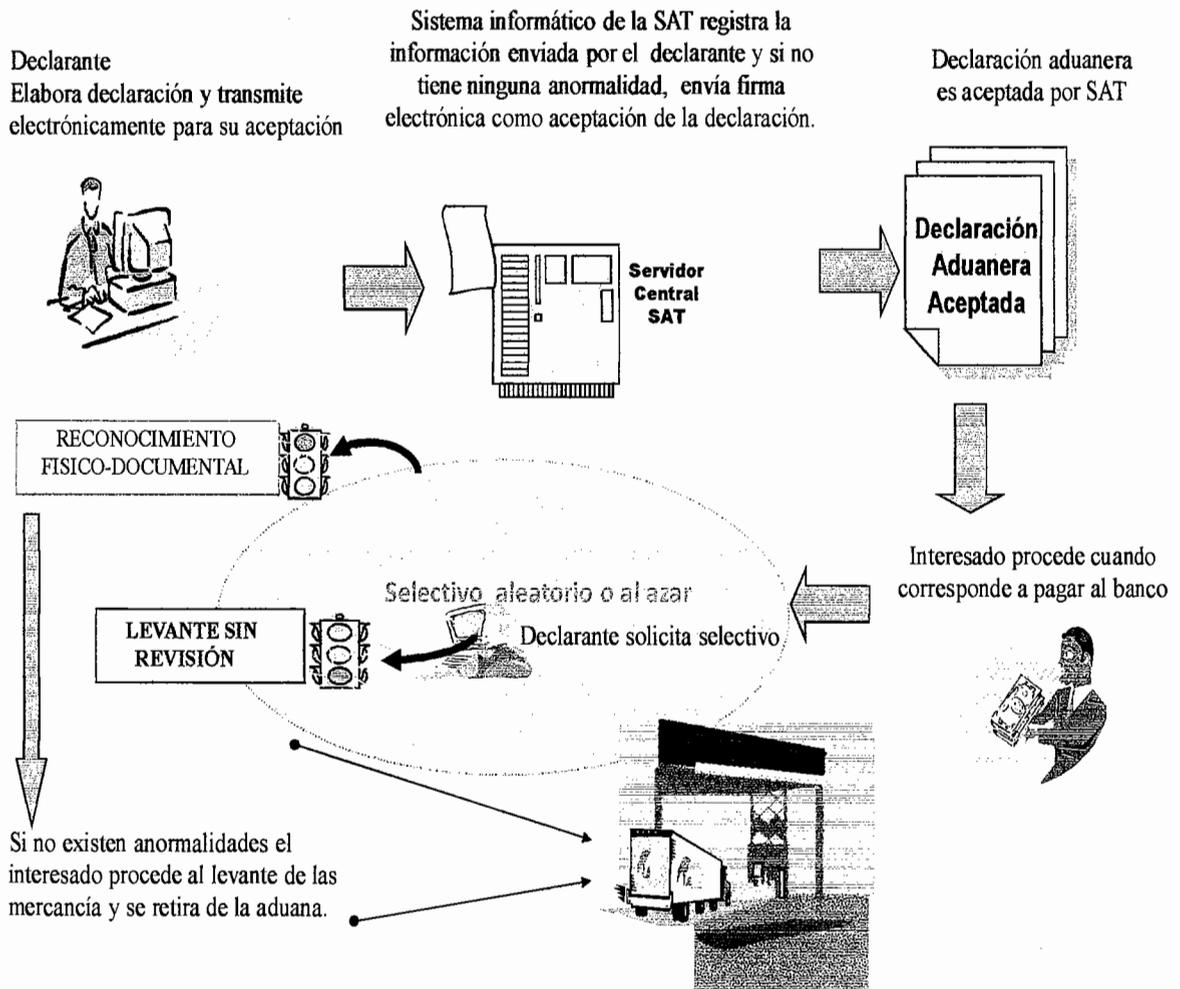
ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	PT	PG-4
	Elaboro	RO
	Fecha	18-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Aplicación del proceso actual de gestión de riesgo

Se realización visitas de campo para conocer la aplicación del proceso actual de gestión de riesgo, para determinar lo siguiente:
<p>a) Identificación de Entes relacionados</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuyentes importadores ➤ Verificadores de aduanas ➤ Administradores de aduanas ➤ Máximas autoridades de la institución ➤ Analistas de riesgo ➤ Investigadores de inteligencia ➤ Otros
<p>b) Contexto de aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Declaración Aduanera (DUA) de Importación, exportación y tránsito de mercancías, siempre que impliquen obligaciones tributarias y no tributarias. El control que se aplicará será verificación de las mercancías (semáforo rojo), siempre y cuando se defina según criterios de riesgo, que existe un riesgo alto para efectuar dicho procedimiento. Al resto de declaraciones aduaneras (semáforo verde) no se aplicará ningún tipo de control, tomando en cuenta que la aduana debe agilizar el despacho aduanero y minimizar los tiempos de internación y salida de las mercancías.
<p>c) Fuentes de Información</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Base de datos de valor de Aduana ➤ Información de las Administraciones Aduaneras

- Información tabulada de las encuestas efectuadas al personal de aduanas
- Internet
- Informes de investigaciones aduaneras
- Información obtenida de los expertos aduaneros en talleres de trabajo
- Alertas de las aduanas
- Dictámenes aduaneros-

d) Proceso de Despacho Aduanero



ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	PT	PG-5
	Elaboro	RO
	Fecha	19-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Determinación de Hallazgos

a)	En la institución no se identifica la gestión integral de riesgo
b)	No existen objetivos y políticas estratégicas definidas directamente para el proceso de gestión de riesgo
c)	Existe una combinación de actividades de un ciclo de inteligencia con el ciclo del proceso de gestión de riesgo el cual debe separarse
d)	Existe poca divulgación de las estrategias de aplicación de los procesos de gestión de riesgo institucional
e)	Los recursos materiales y humanos son limitados para hacer extensible el proceso de gestión de riesgo a todas las fases del despacho inmediato
f)	Las fuentes de información que sirven para gestionar el riesgo son muy limitadas
g)	El proceso de gestión de riesgo inicia con fases de recolección, clasificación y depuración de información previas a las fases del proceso de gestión de riesgo, lo que hace que los riesgos no se atiendan en forma oportuna
h)	No existe un flujo ágil y oportuno de retroalimentación de resultados de los procesos de gestión de riesgo para medir su efectividad
i)	El proceso de gestión de riesgo no cubre todo el alcance de las fases del proceso aduanero
j)	La gestión de riesgo dentro de sus ventajas permite efectuar una relación costo beneficio, lo cual permite dar un tratamiento diferente a los riesgos identificados, en el presente caso se limitan los tratamientos a disposición dentro del proceso de gestión de riesgo

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	PT	PG-6
	Elaboro	RO
	Fecha	19-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Definición de las causas de los hallazgos

a)	Falta de divulgación a nivel externo de los procesos de gestión de riesgo
b)	Falta del establecimiento de políticas y objetivos estratégicos de los procesos de gestión de riesgo institucional
c)	Limitación de recursos humanos, tecnológicos y otros
d)	Falta de promoción e implementación de procesos de gestión de riesgo integral e inteligencia a nivel institucional
e)	Introducción limitada de procesos de gestión de riesgo e inteligencia a nivel nacional
f)	Limitación de accesos a diversas fuentes de información
g)	No existe una definición de un flujo de comunicación y consulta efectivo extensible a todas las áreas involucradas en los procesos de gestión de riesgo

ORGANIZACIÓN: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria	PT	PG-7
FECHA: Al 30 de noviembre de 2012.	Elaboro	RO
	Fecha	19-12-12
	Aprobó	
	Fecha	

Análisis del modelo actual versus el modelo propuesto

A continuación se presenta un análisis del modelo actual versus el modelo propuesto, a través de la recopilación de información y entendimiento de la misma.

La Intendencia de Aduanas de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, para poder identificar, medir, tratar y monitorear los riesgos, cuenta con un modelo específico de administración de riesgos, que parte de la utilización de matrices o mapas de riesgo. El modelo utilizado para la administración de los riesgos dentro de Intendencia de Aduanas de Guatemala, se describe como un modelo que aplica los principios y normas establecidas en el Convenio de KYOTO, cuyo proceso de gestión de riesgos comprende la definición del contexto de la gestión de riesgo, la identificación, análisis y evaluación de riesgos, manejo de los riesgos y la supervisión y verificación de los procesos a través de la medición del grado de cumplimiento con la ley, la Institución no aplica o adopta otro modelo para poder administrar los riesgos. Este modelo aplica en la fase del despacho inmediato de las mercancías. Las normas internacionales establecen tres momentos importantes en la operación aduanera: el despacho previo, inmediato y posterior, a los cuales se debe aplicar en forma integrada y lineal el proceso de gestión de riesgo, bajo un plan estratégico con directrices altamente efectivas, objetivos claros y concretos que apunten a la sustitución de controles aleatorios de documentos y mercancías, por un método de trabajo planificado, utilizando al máximo los recursos aduaneros. Los controles aduaneros deben, por lo tanto, ser

los mínimos indispensables para alcanzar los principales objetivos y deben llevarse a cabo selectivamente, empleando técnicas de gestión de riesgo en la medida en que sea posible. La aplicación del principio de los controles aduaneros permite a la Aduana: concentrarse en las áreas de alto riesgo, y por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles, detectar con mayor facilidad las infracciones y la situación irregular de comerciantes y viajeros, ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumplen con la ley, y acelerar la circulación de mercancías y personas.

Análisis y evaluación de riesgos

Se analizan y evalúan los riesgos, por medio de estadísticas históricas, información de las inspecciones, entre otras. Se aplican matrices de riesgos para valorar los riesgos aduaneros, en base a su impacto y ocurrencia, sin embargo, para valorar los riesgos el impacto y la ocurrencia deben evaluarse en su entorno total y así determinar el nivel de riesgo, con el fin de determinar un tratamiento adecuado dependiendo del riesgo que se identifique y el daño que este puede representar y perjudicar a los objetivos de la institución.

Identificación de riesgos

Estos son identificados por el área de Análisis de Riesgo, mediante la recopilación de información, a través de la elaboración de una nómina de los riesgos, para lo cual se utilizan herramientas tales como: las entrevistas al personal de campo que actúa directamente en la revisión de las mercancías en la aduana, las lluvias de ideas generadas en grupos de trabajo, investigaciones específicas, cuestionarios, mapas de riesgos, entre otros.

La comunicación y consulta de riesgos

La comunicación y consulta de riesgos que se da en la Institución, se da a un nivel de directivos. Esta debe ser amplia y extensible, y se debe dar a través de la

asistencia técnica, de los directivos que intervienen en el proceso, Los administradores de las aduanas, quienes aplican los controles, debe trasladar, comunicar e influir en el cliente o usuario del servicio aduanero, en este caso el contribuyente, con el fin de fomentar en él, un cumplimiento voluntario.

Monitoreo y revisión de riesgos

En la institución se establecen políticas y objetivos institucionales que indirectamente dirigen el proceso de gestión de riesgo, por lo que deben de establecerse políticas y objetivos directamente de administración de riesgos, y el monitoreo que debe llevarse debe ir enfocado hacia estos últimos. La institución debe presentar registros de riesgos y planes de acción de riesgos. Estos riesgos deben ser comunicados en el proceso de administración de riesgos.

Gestión de riesgos

En la Institución no se identifica la gestión integral de riesgo, solo se llevan a cabo estrategias a nivel del proceso aduanero, por lo que los riesgos se deben administrar y analizar en forma amplia. La capacidad de administración de riesgos al ser muy limitada, puede ser perjudicial en un entorno altamente competitivo. Es importante contar con el apoyo de todos los directivos y áreas relacionadas con el proceso de gestión de riesgo, el cual provea desde las políticas y objetivos estratégicos hasta los recursos humanos y materiales necesarios, así como la libertad para que los encargados de gestionar el riesgo cuenten con la libertad de poder tomar las decisiones que permitan accionar de forma oportuna, para atacar los riesgos identificados. Deben de existir planes de administración claros y bien definidos para gestionar los riesgos de sus sistemas, procesos y prácticas que resulte totalmente eficaz y sustentable. Para la institución es muy importante que sus aduanas manejen un adecuado sistema de seguridad y que la transferencia de riesgos se haga luego de que los riesgos sean tratados internamente en cada aduana. La evaluación de riesgos que efectúa la Institución es vital para ésta, ya que una vez

efectuado la misma, da observaciones y recomendaciones para el tratamiento de sus riesgos.

Se deben ajustar las matrices de riesgo a procesos de gestión de riesgo integrales que responda a las necesidades institucionales, y deben ser construidas por personal experto de las diferentes áreas de la Institución.

Se debe efectuar una relación costo-beneficio, orientado a establecer el tipo de tratamiento que más se ajuste a las necesidades.

Optimizar el trabajo realizado agenciándose de herramientas automatizadas, para la recolección, tabulación y clasificación de la información necesaria para los procesos de gestión de riesgo. Debe existir una diferenciación de los procesos de inteligencia y gestión de riesgo y diseñar los flujos de trabajo para desarrollar cada uno de los ciclos, lo cual contribuirá en gestionar los riesgos de forma mucho más oportuna. Las fuentes de información deberán ser extensibles a nivel institucional y externo, esto permitirá determinar perfiles de riesgo mucho más concretos. Promover y difundir a nivel institucional la estrategia de los procesos de gestión de riesgo, hace que se cuente con políticas y objetivos de gestión de riesgo, y que estos sean claros y concisos.

4.7 MANUAL PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO

Guatemala, 21 de diciembre de 2012

Señores

Superintendencia de Administración Tributaria

Ciudad

Estimados señores:

Por este medio presento a ustedes el informe final sobre la consultoría relacionada al diseño de un Sistema de Gestión de Riesgo.

Adjunto sírvanse encontrar el Manual correspondiente en donde se detalla los pasos a seguir para el diseño del Sistema de Gestión de Riesgo, el cual fue elaborado de acuerdo a los Términos de Referencia y en cumplimiento a la Legislación Nacional e Internacional relacionada con la Administración Aduanera, vigente a la fecha.

Esperando que el presente Manual sea de ayuda para las autoridades y personal de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Me suscribo, atentamente

f) 

Roberto Orozco
Asesor Externo

**SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
INTENDENCIA DE ADUANAS****MANUAL PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA
ADMINISTRACIÓN ADUANERA GUATEMALTECA**

DISTRIBUCIÓN	ARCHIVO	ACTUALIZACIÓN	NIVEL DE ACCESO
Intendencia de Aduanas	Intendencia de Aduanas Área de Análisis de Riesgo	Intendencia de Aduanas	INTERNO: EXTERNO: Con permiso escrito de la Intendencia de Aduanas

DICIEMBRE DE 2012

Dependencia Intendencia de Aduanas	Procedimiento No. 1	Páginas 10
Asunto: Sistema de gestión de riesgo	Sustituye al de Fecha:	
Fecha de emisión: 26 de diciembre de 2012	Vigencia: Un año	

INDICE

INTRODUCCIÓN	87
OBJETIVO	87
ALCANCE	87
PERSONAL Y OTROS ACTORES INVOLUCRADOS	88
MARCO LEGAL Y DOCUMENTOS RELACIONADOS	88
DESARROLLO DEL PROCESO	88
ANEXOS	103

	Elaborado por	Revisado por	Aprobado por
Nombre			
Firma			
Fecha			

INTRODUCCIÓN

La Superintendencia de Administración Tributaria, a través de la Intendencia de Aduanas, es la encargada de la Administración de las Aduanas del País, razón por la cual se hace necesario contar con un manual para el diseño de un sistema de gestión de riesgo, que sirva para el cumplimiento de su política estratégica de recaudar los recursos necesarios para que El Estado provea los servicios indispensables y se brinden mayores oportunidades de desarrollo a los Guatemaltecos

OBJETIVO

Proveer al personal de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- criterios uniformes que respondan a sus políticas y objetivos estratégicos aplicables a los procesos de gestión de riesgo y que estos fortalezcan la aplicación de los principios básicos de la gestión de riesgo, establecidos por la Organización Mundial de Aduanas, para el diseño de un sistema de gestión de riesgo en la Administración Aduanera Guatemalteca.

ALCANCE

El presente manual se enfoca a la aplicación de un proceso de gestión de riesgo en el ámbito aduanero, el cual puede aplicarse en cualquier fase del despacho aduanero (Control anterior, control durante el despacho y control posterior), en las modalidades de despacho de importación, exportación y tránsito de mercancías y sobre sus obligaciones tributarias y no tributarias.

PERSONAL Y OTROS ACTORES INVOLUCRADOS

- Directivos y otras autoridades de la Superintendencia de Administración Tributaria
- Contribuyentes Importadores y exportadores
- Personal de Aduanas
- Personal del área de gestión de riesgo y otras relacionadas a nivel institucional

MARCO LEGAL Y DOCUMENTOS RELACIONADOS

- Legislación aduanera y fiscal Guatemalteca
- Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas –OMA-
- Convenio de Kyoto
- TLC RD-CAFTA
- Estándar Australiano
- Marco Normativo SAFE
- Otras disposiciones legales, tributarias y aduaneras.

DESARROLLO DEL PROCESO

Paso 1:

Establecimiento del contexto

El contexto bajo el cual se puede aplicar el proceso de gestión de riesgo, es sobre el control anterior, control durante el despacho y control posterior, en las modalidades de despacho de importación, exportación y tránsito de mercancías y sobre sus obligaciones tributarias y no tributarias.

Paso 2:**Identificación de los riesgos**

La identificación de los posibles riesgos, se efectúa sin importar qué tan pequeños sean, y para ello se utilizan las siguientes herramientas:

1. Recopilación de experiencias pasadas

Como resultado de compartir las experiencias pasadas con los grupos de trabajo, se deben identificar y clasificar los riesgos según la percepción de los participantes: Por ejemplo: Subvaluación de mercancías, Clasificación Arancelaria, Origen, etc.

2. Evaluaciones individuales con cuestionarios

Se pueden identificar riesgos a través de cuestionarios pasados a personal operativo de las aduanas.

3. Mapa de riesgos:

Se debe elaborar una nómina de riesgos en las áreas de interés a fin de identificar todos los posibles riesgos que se dan en la operación aduanera.

Existen otras herramientas que se pueden utilizar para poder efectuar esta fase inicial del proceso de gestión de riesgo.

Paso 3:**Nómina de riesgos identificados**

Se debe elaborar una nómina de riesgos que permita interpretar lo siguiente:

- Qué?,
- Porqué?
- Cómo se origina un riesgo? Ver anexo 1.

Paso 4:**Análisis y evaluación de riesgo**

Se deben determinar los controles, evaluar sus fortalezas y debilidades y analizar riesgos con respecto a su probabilidad de ocurrencia e impacto o consecuencia. El análisis debe considerar lo siguiente:

- La probabilidad de que un hecho ocurra; y
- Sus probables consecuencias y la magnitud de las mismas.

Al efectuar una combinación de los elementos mencionados anteriormente, se puede valorar el riesgo y establecer el nivel de calificación del mismo, ejemplo: si los niveles estimados son bajos, entonces los riesgos entrarán en una categoría aceptable y no es necesario llevar a cabo ninguna intervención.

Para poder definir el nivel de riesgo se debe utilizar un mapa o matriz de riesgo, la cual debe ajustarse a las necesidades y que permita medir la probabilidad (ocurrencia de eventos) y el impacto (o consecuencia). Para tal efecto existe

diversidad de dimensiones, dentro de las cuales se puede utilizar una de cinco niveles de calificación (5 X 5) para el impacto y la ocurrencia y también puede utilizarse la combinación de un análisis cualitativo y cuantitativo.

El análisis cualitativo consiste en la utilización de formas descriptivas para presentar la magnitud de las consecuencias potenciales y la probabilidad de la ocurrencia.

Se diseñarán escalas ajustadas a las circunstancias de acuerdo a las necesidades particulares de la Institución y el concepto particular del riesgo evaluado.

El análisis cuantitativo contempla valores numéricos, la forma en la cual la probabilidad y el impacto son expresados y las formas por las cuales ellos se combinan para proveer el nivel de riesgo, que puede variar de acuerdo al tipo de riesgo.

A continuación se presenta una matriz para la valorización del Nivel de Riesgo,

Formulación de Matriz para la Valorización del Nivel de Riesgo

Niveles de medición de Probabilidad	
Escala	Descripción
MUY FRECUENTE	El evento ocurre en la mayoría de los casos
PROBABLE	El evento probablemente ocurra en la mayoría de los casos
POSIBLE	El evento puede ocurrir en algún momento
EVENTUAL	El evento no debería ocurrir en la mayoría de los casos
RARO	El evento ocurrirá sólo en circunstancias excepcionales

Niveles de medición del Impacto	
Escala	Descripción
INSIGNIFICANTE	Si el hecho llegará a presentarse tendría raro impacto o efecto sobre la institución
MENOR	Si el hecho llegará a presentarse tendría bajo impacto o efecto sobre la institución
MODERADO	Si el hecho llegará a presentarse tendría un impacto o efecto medio sobre la institución
MAYOR	Si el hecho llegará a presentarse tendría alto impacto o efecto sobre la institución
CATASTRÓFICO	Si el hecho llegará a presentarse tendría grave impacto o efecto sobre la Institución

Tabla de Valoración numérica de la Probabilidad y el Impacto

Probabilidad		Impacto	
Escala	Valor Asignado	escala	Valor Asignado
MUY FRECUENTE	5	CATASTRÓFICO	5
PROBABLE	4	MAYOR	4
POSIBLE	3	MODERADO	3
EVENTUAL	2	MENOR	2
RARO	1	INSIGNIFICANTE	1

- a) Definido el tipo de matriz, se determina el nivel de riesgo, tomando en consideración la tabla numérica de probabilidad e impacto.
- b) La determinación del nivel del riesgo, es el resultado de confrontar el impacto y la probabilidad con los controles existentes en los diferentes procesos y procedimientos que se realizan.
- c) A continuación se debe elaborar un mapa de calor, a través del cual se podrá visualizar las escalas y valoración de la probabilidad e impacto a utilizar. Así como un resumen de escalas de probabilidad, impacto y nivel de riesgo como resultado del mapa de calor, que se utilizará para determinar el nivel de riesgo.

Mapa de Calor

		Impacto				
		INSIGNIFICANTE 1.	MENOR 2.	MODERADO 3.	MAYOR 4.	CATASTRÓFICO 5.
P r o b a b i l i d a d	MUY FRECUENTE 5.					
	PROBABLE 4.				INTOLERABLE	
	POSIBLE 3.				ALTO	
	EVENTUAL 2.				MEDIO	
	RARO 1.		TOLERABLE		BAJO	

Fuente: Propia

d) Se debe elaborar un resumen de escalas, para determinar el nivel de riesgo.

Resumen de Escalas

Nivel de Probabilidad (N.P.)		Nivel de Impacto (N.I.)		Nivel de Riesgo (N.R.)	
Escala	Valoración	Escala	Valoración	Valoración	Escala
Muy frecuente	5	Catastrófico	5	25	Intolerable
Muy frecuente	5	Mayor	4	20	Intolerable
Probable	4	Catastrófico	5		
Probable	4	Mayor	4	16	Intolerable
Muy frecuente	5	Moderado	3	15	Alto
Posible	3	Catastrófico	5		
Probable	4	Moderado	3	12	Alto
Posible	3	Mayor	4		
Muy frecuente	5	Menor	2	10	Medio
Eventual	2	Catastrófico	5		
Posible	3	Moderado	3	9	Medio
Probable	4	Menor	2	8	Medio
Eventual	2	Mayor	4		
Posible	3	Menor	2	6	Medio
Eventual	2	Moderado	3		
Muy frecuente	5	Insignificante	1	5	Bajo
Raro	1	Catastrófico	5		
Probable	4	Insignificante	1	4	Bajo
Raro	1	Mayor	4		
Eventual	2	Menor	2	4	Bajo
Posible	3	Insignificante	1	3	Bajo
Raro	1	Moderado	3		
Eventual	2	Insignificante	1	2	Tolerable
Raro	1	Menor	2		
Raro	1	Insignificante	1	1	Tolerable

Fuente: Propia

- e) Continuando con la determinación del riesgo, se procede a clasificar los riesgos identificados de acuerdo al nivel de riesgo que representan, con el fin de proveer información para la toma de decisiones y establecer las acciones a implementar. Para el efecto se debe utilizar la siguiente fórmula:

$$\underline{N.P. \times N.I. = N.R.}$$

En donde

N.P.= Nivel de Probabilidad

N.I. = Nivel de Impacto

N.R.= Nivel de Riesgo.

Se debe elaborar una matriz de nivel de riesgo, como se indica a continuación:

Matriz del nivel de riesgo

Código Arancelario	Descripción	Nivel de Probabilidad (N.P.)		Nivel de Impacto (N.I.)		Nivel de Riesgo (N.R.)	
		Escala	Valoración	Escala	Valoración	Valoración	Escala
AAAAAA	Producto 1	Muy Frecuente	5	Catastrófico	5	25	INTOLERABLE
BBBBBB	Producto 2	Muy Frecuente	5	Mayor	4	20	INTOLERABLE
CCCCCC	Producto 3	Probable	4	Moderado	3	12	ALTO
DDDDDD	Producto 4	Probable	4	Menor	2	8	MEDIO
EEEEEE	Producto 5	Eventual	2	Menor	2	4	BAJO
FFFFFF	Producto 6	Raro	1	Menor	2	2	TOLERABLE

- f) Luego de haber identificado los puntos críticos; es decir, el nivel de riesgo, se debe proceder a establecer la interpretación que se le dará a cada riesgo identificado:

Interpretación del Nivel de riesgo identificado

Nivel de Riesgo	Resultado
INTOLERABLE	Altamente posible que ocasione daños graves y se debe involucrar al alto mando de la institución
ALTO	Posible que ocasione serios daños y debe involucrar al alto mando de la aduana.
MEDIO	Probable que ocasione daños y debe involucrarse al personal ejecutivo de la aduana.
BAJO	Eventualmente ocasionará daños y requiere atención del personal operativo de la aduana.
TOLERABLE	Improbable que ocasione cualquier daño por lo que únicamente debe ser supervisado por el personal operativo de la aduana.

Fuente: Propia

- g) Identificado el nivel de cada riesgo y en base a su interpretación, se debe definir el modelo de gestión de riesgo y las acciones de seguimiento

Modelo de Gestión de Riesgo

		ACCIONES DE LA GESTION DE RIESGO				
		IMPACTO				
		INSIGNIFICANTE	MEJOR	MODERADO	MAYOR	CATASTROFICO
P r o b a b i l i d a d	MUY FRECUENTE	Eventualmente ocasionará daños y requiere atención del personal operativo de la aduana.	Probable que ocasionen daños y debe involucrarse al personal ejecutivo de la aduana.	Posible que ocasionen serios daños y debe involucrar al alto mando de la aduana.	Altamente posible que ocasionen daños graves y se debe involucrar al alto mando de la institución.	
	PROBABLE					
	POSIBLE			Probable que ocasionen daños y debe involucrarse al personal ejecutivo de la aduana.	Posible que ocasionen serios daños y debe involucrar al alto mando de la aduana.	
	EVENTUAL	Improbable que ocasionen cualquier daño por lo que únicamente debe ser supervisado por el personal operativo de la aduana.	Eventualmente ocasionará daños y requiere atención del personal operativo de la aduana.			
	RARO			Eventualmente ocasionará daños y requiere atención del personal operativo de la aduana.	Eventualmente ocasionará daños y requiere atención del personal operativo de la aduana.	

Fuente: Propia

Paso 5:

Tratamiento de los riesgos

Definido el modelo de gestión de riesgo, se procede a establecer el tipo de tratamiento que se aplicará a cada nivel de riesgo identificado:

- a) Evitar el riesgo: Evitar riesgos puede ocurrir inadecuadamente por una actitud de aversión al riesgo, que es una tendencia en mucha gente (a menudo influenciada por el sistema interno de una organización). Evitar inadecuadamente algunos riesgos puede aumentar la significación de otros.

- b) Aceptar el riesgo: La segunda opción es la de aceptar el riesgo y establecer un plan adecuado de financiamiento del riesgo, es decir, se puede elegir “pagar” si el problema ocurre.

- c) Transferir los riesgos: La transferencia de un riesgo a otras partes o la transferencia física a otros lugares, reducirá el riesgo para la Institución, pero puede no disminuir el nivel general de riesgo. Cuando los riesgos son total o parcialmente transferidos, la institución que transfiere los riesgos ha adquirido un nuevo riesgo, que la institución a la cual ha transferido el riesgo no pueda administrarlo efectivamente.
- d) Retener los riesgos: Luego de que los riesgos hayan sido reducidos o transferidos, pueden haber riesgos residuales o retenidos. Debe ponerse en práctica planes para administrar las consecuencias de esos riesgos si los mismos ocurrieran, incluyendo identificar medios de financiar dichos riesgos.

EL plan de tratamiento deberá identificar la lista de los riesgos, la lista de tratamientos que serán llevados a cabo y la prioridad de los mismos, según los recursos disponibles (dependiendo del tiempo, dinero, personal, etc.)

A continuación se presenta un formato de tratamiento de riesgos:

Tratamiento a mercancías susceptibles a subvaluación según su nivel de riesgo

Nivel de Riesgo	Mercancías de Riesgo	Tratamiento	Acción de tratamiento
INTOLERABLE	<ul style="list-style-type: none"> AAAAAA (Producto 1). BBBBBB (Producto 2). 	<ul style="list-style-type: none"> Efectuar una revisión no intrusiva de la mercancía (escáneres, Rayos x, etc.) o revisión física de la mercancía en un 100%. Fiscalización a los contribuyentes importadores de dicha mercancía. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducir el riesgo. Compartir el riesgo.

		<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión extrema por parte de la operación. • Análisis estratégico constante de actuaciones. 	
ALTO	<ul style="list-style-type: none"> • CCCCCC (Producto 3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación física de la mercancía en un 100%. • Monitoreo de Cámaras. • Supervisión por parte de altos mandos de la operación. • Análisis de tendencias de comportamiento aduanero dinámico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el riesgo. • Compartir el riesgo.
MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> • DDDDDD (Producto 4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación física con un porcentaje que permita efectuar revisiones de rutina en rango. • Monitoreo por parte de personal operativo de mandos medios de la aduana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el riesgo. • Compartir el riesgo.
BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • EEEEEEE (Producto 5) 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión física Aleatoria de las mercancías. • Supervisión por parte de mandos bajos de la aduana. • Capacitaciones técnicas a los contribuyentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptar el riesgo. • Transferir el riesgo.
TOLERABLE	<ul style="list-style-type: none"> • FFFFFFF (Producto 6) 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión física aleatoria de las mercancías, con el fin de fomentar el cumplimiento voluntario. • Reporte de alertas del personal operativo de la aduana si se suscitará un hecho. • Capacitaciones técnicas a los contribuyentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptar el riesgo. • Transferir el riesgo.

Fuente: Propia

Paso 6

Plan de acción e Implementación

La implementación exitosa del plan de tratamiento del riesgo requiere un sistema efectivo de administración, que especifique los métodos seleccionados, asigne responsabilidades y compromisos individuales por las acciones y los monitoree respecto de criterios especificados.

El plan de acción e implementación debe incluir lo siguiente:

a) Definir la Política de Administración de Riesgo

Se debe definir la política de gestión de riesgo de la siguiente forma:

- A través de la implementación de un sistema de gestión de riesgo eficaz, dinámico y oportuno, establecer controles adecuados, aplicando los principios básicos del proceso de gestión de riesgo en las operaciones aduaneras, con el fin de prever, mitigar o minimizar los riesgos aduaneros.
- Procurar el sostenimiento de la recaudación de impuestos.
- Asegurar la aplicación imparcial e íntegra de la legislación tributaria y aduanera.
- Facilitar el tráfico de bienes y/o servicios.
- Proteger la salud de las personas.
- Combatir el contrabando y defraudación aduanera.

b) Comunicar la política

La Intendencia de Aduanas asume el compromiso de difundir a través de foros, capsulas informativas y capacitaciones entre otros, a todo el personal de aduanas, respecto a la política de implementación de un sistema basado en principios básicos de gestión de riesgo.

Paso 7**Monitoreo, Comunicación y Documentación**

Es importante que el proceso de gestión de riesgo, se documente de forma apropiada para que pueda ser auditable.

Así también, durante la vida útil del proceso de gestión de riesgo, es necesario efectuar el monitoreo y evaluación de resultados, por cada área que haya establecido controles, para que la alta gerencia se mantenga informada y pueda tomar decisiones oportunas.

En anexo 2 se presenta el perfil resumido de riesgo, aprobado por el Comité para el Control del Riesgo Aduanero y en anexo 3 el informe de monitoreo y comunicación de resultados.

ANEXOS
Anexo 1

NÓMINA DE RIESGOS IDENTIFICADOS			
No.	Qué pasa?	Porqué pasa	Cómo pasa?
1	Intento de uso de beneficios preferenciales por tratados	Intención de defraudar a la admón. Tributaria	Declaración incorrecta del país de origen de la mercancía en la DUA
2	Clasificación incorrecta de las mercancías	Intención de defraudar al fisco	Uso de códigos arancelarios incorrectos para clasificar las mercancías declaradas en la DUA
3	Declaración de contribuyentes con direcciones inexistentes	Enriquecimiento ilícito y defraudación	Consignación de datos falsos en documentos de soporte y DUA
4	Endoso de mercancías a contribuyentes ficticios	Enriquecimiento ilícito y defraudación	Consignación de datos falsos en solicitud de endoso y DUA
5	Ingreso de mercancías no declaradas	Enriquecimiento ilícito y contrabando de mercancías	Ocultamiento de mercancías en los equipos de transporte de las mercancías
6	Arribo de tránsitos fuera de plazo	Contrabando de mercancías	Presentación del medio de transporte de las mercancías al recinto aduanero fuera del tiempo establecido en la ley
7	Tránsitos de mercancías no arribados	Enriquecimiento ilícito y contrabando de mercancías	No llegada de la mercancía al recinto aduanero correspondiente
8	Exportaciones ficticias	Enriquecimiento ilícito y prácticas de corrupción	Simulación de salida de la mercancía a exportar
9	Subvaluación de mercancías	Intención de defraudar al fisco	Datos declarados incorrectamente en la DVA/DUA
10	Incumplimiento de requisitos no tributarios	Evasión de obligaciones o requisitos formales	No presentación al recinto aduanero de requisitos formales no tributarios
11	Falsificación de documentos de soporte	Intención de defraudar al fisco	Presentación en la aduana de documentos falsos o alterados

Anexo 2

PERFIL RESUMIDO DE RIESGO 001

I. Identificación del riesgo			
(1) Fecha elaboración	(2) Política de control		
diciembre-12	Facilitación y control de actores o factores de riesgo que afecten la recaudación de impuestos		
(3) Régimen	(4) Actor/factor de riesgo	(5) Momento	
Importación, exportación y tránsito de mercancías	Factor mercancía	Inmediato	
(6) Riesgo Concreto			
(6.1) Riesgo	(6.2) Descripción		
Ejemplo: Subvaluación de mercancías	Declaración del costo de la mercancía por debajo de los valores de referencia según base de datos de valor de la aduana		
(7) Indicadores			
(7.1) Categoría	(7.2) Identificador	(7.3) Valor	
Mercancía	Producto 1	AAAAAA	
Mercancía	Producto 2	BBBBBB	
Mercancía	Producto 3	CCCCCC	
Mercancía	Producto 4	DDDDDD	
Mercancía	Producto 5	EEEEEE	
Mercancía	Producto 6	FFFFFF	
II. Análisis y Valoración			
(8) Estrategia de control			
(8.1) Impacto	(8.2) Tipo de control	(8.3) Orientaciones	(8.4) % de revisión
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
Q.	verificación inmediata	enfátizar s/ el valor de la mercancía	100%
(9) Observaciones			
III. Seguimiento			
(13) Fecha de entrada en vigencia: diciembre 2012	(14) Vigencia		3 meses
(15) Elaborado por	(16) Revisado por	(17) Aprobado por	(18) Fecha de aprobación
	Diana LópezP	Comité de Riesgo Aduanero	26/12/2012

Anexo 3

INFORME DE MONITOREO Y COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

(1) Fecha elaboración		(2) Referencia del perfil de riesgo		
Diciembre 2012		Perfil resumido de riesgo 001		
(3) Riesgo concreto				
(3.1) Riesgo		(3.2) Descripción		
Subvaluación de mercancías		Declaración del costo de la mercancía por debajo de los valores de referencia según base de datos de valor de la aduana y alertas de las aduanas del país		
(4) Indicadores				
(4.1) Categoría		(4.2) Identificador		(4.3) Valor
Mercancía		Producto 1		AAAAAA
Mercancía		Producto 2		BBBBBB
Mercancía		Producto 3		CCCCCC
Mercancía		Producto 4		DDDDDD
Mercancía		Producto 5		EEEEEE
Mercancía		Producto 6		FFFFFF
(5) Estrategia de control				
(5.1) Impacto real	(5.2) Tipo de control	(5.3) Proceso real	(5.4) % real revisión	(5.5) Efectividad
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	109%
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	82%
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	84%
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	90%
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	94%
Q.	Verificación Inmediata	Revisión física/documental de la mercancía	100%	117%
Q.				
(6) Observaciones: Se remite el presente informe de monitoreo de resultados del perfil de riesgo resumido 001, para que se indique si en base a dichos resultados con los cuales se ha logrado percibir un 98% del impacto proyectado, lo que significa que persiste la incidencia por subvaluación de mercancías.				
(7) Elaborado por		Efraín Gómez/analista de riesgo aduanero		
(8) Aprobado por:		Comité de Riesgo Aduanero	(9) Observaciones:	Se aprueba ampliar la vigencia de la medida por 6 meses, efectuar 2 monitoreos trimestrales

CONCLUSIONES

1. Se confirma la hipótesis formulada en el plan de investigación, respecto a que los principios básicos para el diseño de un sistema de gestión de riesgo son: definición o establecimiento del contexto; identificación de riesgos; análisis de riesgo; evaluación y priorización de riesgos; tratamiento o manejo de riesgos; monitoreo y revisión; comunicación, consultas y documentación; los cuales quedaron demostrados en el desarrollo del caso práctico; así mismo, los objetivos generales y específicos formulados en el plan de investigación fueron alcanzados.
2. Mediante la implementación de técnicas de gestión de riesgo, la Administración Aduanera Guatemalteca logra una circulación más fluida de mercancías y personas, así como fomentar el comercio transfronterizo, aumentando la seguridad internacional, proteger el comercio contra amenazas del terrorismo, manejar el incremento del comercio y turismo y permitir una clara y precisa recaudación de los tributos mediante una aplicación efectiva de lo estipulado en la Legislación Nacional.
3. La administración de riesgos forma parte integral de las buenas prácticas gerenciales, el cual posibilita una mejora continua en el proceso de toma de decisiones.

RECOMENDACIONES

1. Tanto el estudiante como el profesional de la Contaduría Pública, adquiera los conocimientos teóricos y prácticos necesarios en metodología de gestión de riesgo, por medio de ésta tesis, para aprovechar de forma eficaz y eficiente su aplicación en el desarrollo de cualquier trabajo que competa a su campo de actuación, ya que ayuda a focalizar los controles en cualquier área que se aplique y a optimizar el uso de los recursos.
2. Que todo profesional de la Contaduría Pública y Auditoría interesado en el tema, conozca la correcta aplicación de los principios básicos del proceso de gestión de riesgo, por medio de este trabajo de tesis, con el fin de poder aplicarlo en cualquier ámbito en el que se desempeñe.
3. Derivado de los constantes cambios originados por innovaciones metodológicas, los efectos de la globalización de la economía y otros, los profesionales en la Contaduría Pública y Auditoría a través de este trabajo investigativo, se actualicen y estén en constante capacitación sobre las técnicas nuevas que permiten establecer controles a través de procesos como el de gestión de riesgo.
4. Las empresas o instituciones guatemaltecas con el trabajo desarrollado, conozcan de los procesos de gestión de riesgo, ya que éstos pueden ser aplicados e implementados en cualquier ámbito, siguiendo los pasos que se plantean en ésta tesis, pues la metodología se ajusta a cualquier necesidad.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio de Kioto, directivas sobre Control Aduanero, Capítulo 6, Versión 1.0, 1990. 46 p.
- 2) Consejo de Ministros de Integración Económica, Código Aduanero Uniforme Centroamericano, Resolución No. 223-2008, El Salvador, 2008. 32 p.
- 3) Consejo de Ministros de Integración Económica, Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, Resolución No. 224-2008, El Salvador, 2008. 215 p.
- 4) Estándar Australiano, Administración de Riesgos, AS/NZS, 1999. 36 p.
- 5) http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Mundial_de_Aduanas.
- 6) <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/aduanas/sistema-aduanero/27-sistema-aduanero/28-resena-historica.html>.
- 7) Organización Mundial de Aduanas, Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global, Bélgica, 2005. 41 p.
- 8) Secretaría General de la Comunidad Andina, Asistencia Relativa al Comercio L. Bellido Ediciones E.I.R.L., Lima Perú, 2007. 92 p.
- 9) Superintendencia de Administración Tributaria, Resolución que detalla las figuras organizativas de segundo y tercer nivel de las dependencias de la Superintendencia de Administración Tributaria, Resolución 467-2007, Guatemala, 2007. 58 p.

- 10) Superintendencia de Administración Tributaria, Reglamento Interno de la Superintendencia de Administración Tributaria, Acuerdo de Directorio No. 007-2007, Guatemala, 2007. 10 p.

GLOSARIO

1. Pérdida: cualquier consecuencia negativa, financiera o de otra índole.
2. Valoración del riesgo: el proceso combinado de análisis y evaluación de riesgo.
3. Acontecimiento: un incidente o situación que ocurre durante un intervalo de tiempo particular.
4. Peligrosidad: una fuente de daño potencial o una situación con el potencial de causar pérdidas.
5. Posibilidad: una valoración bien sea cuantitativa, (probabilidad) o cualitativa (alta, media, baja) en términos de que un acontecimiento pueda ocurrir.
6. Aceptación de riesgo: una decisión informada de aceptar las consecuencias y probabilidad de un riesgo en particular.
7. Análisis de riesgo: el uso sistemático de la información disponible para determinar que tan a menudo pueden ocurrir eventos específicos y la magnitud de sus consecuencias.
8. Parte interesada: aquellas personas u organizaciones que podrían afectar, verse afectadas o sentirse afectadas por una decisión o una actividad.
9. Consecuencia: el producto de un evento expresado cualitativa o cuantitativamente, el cual causa pérdidas, lesiones, desventajas o ganancias.

10. Control de riesgo: la parte de la gestión de riesgo que implica la implementación de las políticas, estándares, procedimientos y cambios físicos para eliminar o minimizar los riesgos adversos.
11. Evaluación de riesgo: el proceso utilizado para determinar las prioridades de la gestión de riesgo por medio de la comparación del nivel de riesgo contra estándares predeterminados, niveles de riesgo de objetivo u otros criterios.
12. Evento: un incidente o situación, que ocurre en un lugar particular durante un intervalo de tiempo particular.
13. Evitar un riesgo: una decisión informada de no involucrarse en una situación riesgosa.
14. Financiamiento del riesgo: los métodos aplicados para financiar el tratamiento de riesgo y las consecuencias financieras del riesgo.
15. Frecuencia: la medida de las veces que ocurre un evento en un período de tiempo dado, expresado en forma numérica.
16. Identificación de riesgo: el proceso de determinar qué puede suceder, por qué y cómo.
17. Entes relacionados: aquella gente y organizaciones que pueden afectar, ser afectados, o percibir ellos mismos ser afectados, por una decisión o actividad.
18. Monitoreo: comprobar, supervisar, observar críticamente o registrar el progreso de una actividad, acción o sistema en forma sistemática para identificar cambios.

19. Probabilidad: la posibilidad de un acontecimiento específico o resultado, medido por el coeficiente de eventos o resultados específicos en relación a la cantidad total de posibles eventos o resultados. La probabilidad se expresa como un número entre 0 y 1, donde 0 indica la imposibilidad de un acontecimiento o resultado y 1 indica la certeza del acontecimiento o resultado.
20. Proceso de la Gestión de Riesgo: la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas de administración a las tareas de establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar riesgos.
21. Reducción del riesgo: la aplicación selectiva de las técnicas adecuadas y los principios gerenciales para reducir inclusive la posibilidad de un suceso, sus consecuencias o ambos.
22. Retención de riesgo: la retención intencional o involuntaria de la responsabilidad por pérdidas o carga financiera por pérdida dentro de la organización.
23. Análisis sensitivo: examina como varían los resultados de un cálculo o modelo cuando las asunciones individuales cambian.
24. Riesgo Residual: el remanente del nivel de riesgo después de que se han tomado las medidas de tratamiento.
25. Riesgo: la posibilidad de que algo ocurra y tenga un impacto sobre los objetivos. Se mide en términos de consecuencias y probabilidades.

26. **Indicadores de Riesgo:** Son los criterios específicos que en su conjunto se emplean como una práctica herramienta, para seleccionar y detectar movimientos que probablemente no cumplen con la legislación aduanera.
27. **Análisis de Riesgo:** Es el uso sistemático de la información para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias.
28. **Perfil de Riesgo:** Es una combinación predeterminada de indicadores de riesgo, basada en la información recabada, analizada y categorizada.
29. **Sectores de riesgo:** los regímenes aduaneros y las categorías de tráfico internacional que presentan un riesgo.
30. **Probabilidad:** utilizado como una descripción cualitativa de probabilidad o frecuencia.
31. **Tipos de análisis:** El análisis de riesgos pueden ser llevados con distintos grados de refinamiento dependiendo de la información de riesgos y datos disponibles. Dependiendo de las circunstancias, el análisis puede ser cualitativo, semi-cuantitativo o cuantitativo o una combinación de estos. En la práctica, a menudo se utiliza primero el análisis cualitativo para obtener una indicación general del nivel de riesgo.
32. **Riesgos predefinidos:** Los riesgos predefinidos no son otra cosa que conjuntos pre-establecidos de reglas, indicadores y/o criterios que van desde lo relativamente simples hasta altamente complejos, que permiten identificar situaciones específicas. Estos perfiles de riesgo poseen una vida útil relativamente corta, permite inclusive crear nuevas reglas.

33. Análisis de Riesgos Complejos: Este análisis involucra un complejo mecanismo para asignar valores de riesgo a cada objeto y combinarlos, con el propósito de obtener la representación necesaria del riesgo a través de medición de la frecuencia y el impacto.
34. Muestreo Estadístico: Para asegurar la imparcialidad total en las autorizaciones de las operaciones aduaneras, todos los embarques están sujetos a muestreos al azar, a través de la aplicación de diferentes métodos de intercepción aleatorio.
35. Transferir el riesgo: cambiar la responsabilidad o carga por las pérdidas a una tercera parte mediante legislación, contrato, seguros u otros medios. La transferencia de riesgo también se refiere al cambio de un riesgo físico o parte de él a otro lugar.
36. Tratamiento del riesgo: la selección e implementación de las opciones apropiadas para manejar el riesgo.