

**REPUBLICA DEL ECUADOR**

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES**



**XXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL  
Y DESARROLLO**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

COMO MEJORAR EL CONTROL ADUANERO EN  
PUERTOS, AEROPUERTOS INTERNACIONALES Y  
RECINTOS ADUANEROS.

Dr. MEDIC. EDWIN GUILLERMO TORRES SUAREZ

**1993 - 1994**

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi institución por haber permitido realizar el XXI Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por los conocimientos impartidos.

Al Sr. Crnel. E.M. (r) Gonzalo Paredes, por el asesoramiento brindado para culminar exitosamente el presente trabajo de Investigación.

A todas las personas que colaboraron desinteresadamente durante el transcurso de esta etapa de mi vida.

EL AUTOR

DEDICATORIA

À mi madre,  
esposa e hijos.

EL AUTOR

## I N D I C E

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES

Antecedentes históricos .....	1
Resguardo de Aduanas .....	1
Organización .....	1
Mando y Dependencia .....	2
Atribuciones .....	2
Obligaciones .....	4
Personal e Instalaciones .....	6
Policía de Aduanas de 1963 .....	6
Mando .....	9
Ley Orgánica de la Policía de Aduanas .....	10
Misiones .....	10
Subrogación .....	11
Organización .....	12
La Policía Militar Aduanera de 1972 .....	13
Marco Jurídico .....	13
Mando .....	14
Misiones .....	15
Escuelas y Capacitación Profesional .....	15
Infraestructura y Equipamiento .....	16
Armamento .....	17
Vehículos .....	17
Beneficios Sociales .....	17
Independencia de Funciones .....	18
Situación Actual .....	19

### CAPITULO II

#### CONTROL ACTUAL EN PUERTOS, AEROPUERTOS Y RECINTOS ADUANEROS

Función del Personal .....	27
Control de ingreso de mercaderías a las bodegas de Aduanas .....	28
Control posterior a la salida de las mercaderías de las bodegas de aduanas .....	28
Control de regimenes especiales y custodia .....	29
Control de los medios de transporte .....	29
Control de viajeros y su equipaje .....	30
Control de exportación .....	30
Control de las Zonas Secundarias .....	30
Controles Especiales .....	31
Control Antidrogas .....	31
Control de Vehículos que permanecen ilegalmente .....	31
Control de Armas, Municiones y explosivos .....	32
Designación y Duración del Personal .....	32
Documentos que se manejan .....	34
Selección del Personal .....	35

### CAPITULO III

#### REFORMAS PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CONTROL ADUANERO

Selección estricta del Personal y cumplimiento de requisitos .....	37
Ley de Personal .....	40
Destinaciones y Pases .....	40
Límites de edad y cuotas de eliminación .....	41
Cursos y Ascensos .....	42
Fuero Especial .....	42
Ley de Beneficios y Sanciones .....	45
Eliminación de los trámites innecesarios .....	47
Valoración .....	50
Laboratorio Químico .....	51
Liquidación .....	52
Reorientar el desempeño de funciones del personal aduanero .....	53

### CAPITULO IV

#### REFORMAS PARA AUMENTAR LAS RECAUDACIONES ARANCELARIAS

Cumplimiento de formalidades .....	55
Trámites complementarios .....	58
Recepción de Mercaderías .....	62
Tecnificación y modernización de la recaudación ..	66

### CAPITULO V

#### PROGRAMA DE MODERNIZACION Y REESTRUCTURACION ADUANERA

Antecedentes .....	71
Objetivo .....	72
Descripción del Programa .....	72
Establecimiento de la normativa aduanera .....	72
Implementación de los Procedimiento Aduaneros y su Informatización .....	75
Reestructuración Administrativa y capacitación .....	77
Ejecución .....	79
Duración .....	80

### CAPITULO VI

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones .....	83
Recomendaciones .....	88

#### ANEXOS

#### BIBLIOGRAFIA

#### INDICE

## 1. INTRODUCCION.-

Múltiples factores han incidido para que en el país, y por mucho tiempo, las aduanas se hayan visto impedidas de cumplir a cabalidad su gestión específica y sean fuente permanente de conflicto. Entre estos podemos citar:

- Deficiente estructura administrativa y técnica.
- Carencia y falta de reposición de elementos y materiales operacionales que se precisan para ofrecer servicios adecuados.
- Falta de profesionalización de su personal técnico.
- Alto grado de politización y corrupción administrativa.
- Deficiente distribución y manejo de los recursos humanos disponibles. La experiencia revela que muchas veces, éstos han estado sujetos a intereses propios de las autoridades de turno.
- Leyes benevolentes para sancionar los delitos aduaneros.
- Falta de expedición de reglamentos internos que normen las funciones de los servidores de aduanas, concediendo el ejercicio a personas no calificadas.
- Ausencia de un óptimo control de la entrega-recepción de mercaderías por parte de bodegueros de las

compañías de aviación y de aduanas.

- Desactualización de la Ley Orgánica de Aduanas, acorde con el desarrollo de las técnicas aduaneras y avance de las condiciones económico-sociales del país.
- Ausencia de una auténtica desburocratización que elimine una serie de trámites inoficiosos para la ejecución de las operaciones aduaneras.
- Falta de control y seguimiento para un cabal cumplimiento de órdenes, resoluciones, reliquidaciones, de tipo tributario aduanero, expedidas por las autoridades ministeriales, negligencias que provoca que funcionarios encargados de notificar las mismas, dejen insuficientes los cobros respectivos, previo el entendimiento económico con los deudores.

En todos los países del mundo funciona el servicio de aduanas. Puede afirmarse sin embargo, que la eficiencia y eficacia de este servicio, depende de la velocidad y la oportunidad con que funciona una economía; trámites claros y simples movilizan la producción; trámites enredados y complejos la dificultan.

## CAPITULO I

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Antecedentes históricos.-

En general las Aduanas se han estructurado bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas, Tesoro o Hacienda, como se denominan en otros países, básicamente se han conformado con dos organismos: uno administrativo, encargado del trámite aduanero y otro de control, que evita las evasiones aduaneras y garantiza el cumplimiento de las leyes. Su jurisdicción es nacional.

##### 1.1.1. Resguardo de Aduanas (1953)

Existía según la Ley Orgánica de Aduanas en 1918 y contaba con un reglamento propio del 11 de noviembre de 1927 dictado por el Gobierno del Dr. Isidro Ayora.

### ORGANIZACION

De acuerdo al artículo 158 de la Ley Orgánica de Aduanas, dictada mediante Decreto de Emergencia 322 de 11 de julio de 1953, constituían Organos de la Administración de Aduanas los siguientes:

a.- La Dirección General;



b.- La Administración del Distrito;

c.- Las Oficinas de Aduanas; y,

d.- El Resguardo.

La máxima autoridad era el Director General, y para fines administrativos, el territorio de la República se dividió en Distritos Aduaneros que estaban a cargo de un Administrador y un suplente.

Las Oficinas Aduaneras se encargaban del control y aforo de las mercaderías y la recaudación de los derechos.

El Resguardo formaba parte de la Organización Aduanera, como una dependencia de control.

#### MANDO Y DEPENDENCIA

El Resguardo estaba subordinado al Administrador del Distrito. El Comandante del Resguardo estaba bajo las órdenes inmediatas del Administrador y era el responsable del servicio y la eficacia de la vigilancia.

#### ATRIBUCIONES

Las principales atribuciones del Resguardo de Aduanas eran:

1. Comiso inmediato de las mercaderías que constituyen el

contrabando y de los objetos que han servido para ejecutarlo, así como también el arresto de las personas que lo cometieren o tuvieran participación en dicho acto;

2. Incautación de la mercadería hasta que se resuelva la situación personal del presunto infractor, en los casos de defraudación. Una vez comprobada la infracción, se perfeccionará el comiso;
3. Interrogar a las personas sospechosas de contrabando, especialmente a aquellas que se encontraren en las proximidades de las fronteras, sin perjuicio de revisar sus equipajes, cargamentos y los vehículos que utilizan;
4. Proceder, en caso de resistencia al arresto provisional de esas personas y a la detención de objetos, vehículos y asémilas de que disponen en ese momento;
5. Penetrar, en el caso de fuga, en las propiedades de donde pretendiere ocultarse u obtener amparo;
6. Realizar visitas domiciliarias y exigir según los casos la exhibición de documentos, libros u otros comprobantes, que ayuden a la constatación de la falta, los mismos que pueden llevarse consigo para incorporar al proceso;
7. Solicitar el inmediato auxilio de la Policía, la cual

se encuentra obligada a prestarle toda colaboración;  
y,

8. Conducir a las Oficinas de Aduanas a las personas cuya presencia se estima indispensable para la comprobación de algún hecho que se presume como infracción.

En términos generales, podemos decir que estas atribuciones en esencia se conservan a las que poseía la Policía Militar Aduanera. Hay que mencionar el Art. 167 de la Ley Orgánica de Aduanas, que hace referencia a la legítima defensa que le asiste al personal de la Aduana para repeler el ataque de los infractores e inclusive, en casos extremos provocar la muerte de sus agresores.

Sin embargo hasta hace muy poco tiempo, cuando existía todavía la Policía Militar Aduanera, no se dispone de estas garantías y el personal que ha tenido un problema de esta naturaleza, ha tenido que afrontar el correspondiente juicio, por sus propios medios y recursos, siendo separados, en algunos casos, de la Institución, hasta conocer el fallo judicial. Esta situación ha limitado el accionar de los miembros de la Policía Militar Aduanera.

#### OBLIGACIONES

De la misma Ley, se pueden destacar las siguientes:

1. Presentar informes de los allanamientos, siendo

responsable de todo abuso o falta, así como de cualquier ocultación o alteración a la verdad.

2. Los empleados de aduanas que aprehendieren un contrabando y no los pusieren a disposición del juez, o que por malicia o cohecho ocultaren la verdad y protegieren a los infractores, o permitieren el libre tránsito de la mercaderías, o contribuyeren a dejar impune la infracción, serán destituidos de sus cargos y condenados a las demás penas que esta Ley establece para los autores.
3. El empleado que capture un contrabando, extenderá inmediatamente el acta respectiva de aprehensión y pondrá a disposición del Juez a los presuntos culpables, en un término que no exceda las cuarenta y ocho horas, junto con todas las mercaderías y objetos materia de la infracción, aún cuando no fueren de propiedad del presunto infractor.

En cuanto a las sanciones, equivalen al doble cuando el infractor es funcionario de Aduanas. La Ley de Personal de la Policía Militar Aduanera en su art. 152, dice: "Los miembros de la Policía de Aduanas, quedan sometidos a las jurisdicciones de los jueces especiales que consulte la Ley Orgánica de Aduanas, sin perjuicio a la responsabilidad a que hubiere lugar por las infracciones, cuya competencia es de los jueces de las Fuerzas Armadas.

## PERSONAL E INSTALACIONES

Los nombramientos para el Resguardo de Aduanas se hacían sin ninguna selección, como si se tratara de cualquier empleo público, era determinante la influencia del factor político.

La jerarquía establecía Comandante, Inspectores y los guardas. Los Administradores de Distrito solicitaban la designación del personal, los cuales permanecían en el lugar o Distrito que fueron nombrados.

No disponían de instalaciones y cuarteles propios, salvo el de Rumichaca, los que se mantenían en arriendo no brindaban las condiciones adecuadas.

Hay que destacar, que la mala influencia política y la corrupción, dieron al traste con la Institución.

### 1.1.2. Policía de Aduanas.- (1963)

En 1963, empieza la profesionalización de la Policía Militar Aduanera.

A fines del año 1962, el Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy, Presidente de la República, dispuso que el Ministerio del Tesoro, en coordinación con el Estado Mayor de las FF.AA. organice una nueva Institución que con

formación disciplinaria de carácter militar sea especializada en Aduanas.

La Comandancia General del Ejército toma a su cargo la organización y ejecución de los cursos, tanto para la formación de oficiales como para la formación de tropa, estableciéndose requisitos para la selección.

El I Curso se lleva a cabo en el cuartel Eplicachima de la ciudad de Quito, desde el mes de marzo a julio de 1963. Debido a la urgencia de organizar los mandos, los oficiales graduados, de acuerdo a la antigüedad obtenida, reciben sus grados, que van desde Inspector 1ro., a Subinspector 2do., y en la tropa de Suboficial 1ro., a Policía.

Los grados tenían las siguientes equivalencias con los del Ejército en orden descendente:

#### GRADOS DE OFICIALES

POLICIA MILITAR ADUANERA	EQUIVALENTE EJERCITO
1. Subprefecto	Teniente Coronel
2. Inspector 1ro.	Mayor
3. Inspector 2do.	Capitán
4. Subinspector 1ro.	Teniente
5. Subinspector 2do.	Subteniente

## GRADOS DE TROFA

Los grados de la Policía Militar Aduanera tenían igual equivalencia que los del Ejército.

Concluidos los cursos, el personal tanto de oficiales como de tropa, fueron destinados a los distintos Distritos Aduaneros a nivel nacional, sin embargo no pudo asumir sus funciones por la rotunda negativa de quienes todavía integraban el Resguardo de Aduanas para entregar las funciones, armamento, equipos, bienes y más enseres que se encontraban bajo su responsabilidad.

Al asumir el poder la Junta Militar de Gobierno el 11 de julio de 1963, quienes formaban parte todavía del Resguardo, abandonaron sus puestos de control y sus responsabilidades, permitiendo que el flamante personal de la Policía de Aduanas asuma funciones el 20 de Julio de 1963, fecha que es considerada el día clásico de la Institución, previo al acuerdo ministerial del Ministerio de Finanzas 3401 de 19 de julio del mismo año, que extendió los respectivos nombramientos a los graduados en el I curso de la Policía de Aduanas.

El II Curso se desarrolla de septiembre a diciembre de 1963, en San Antonio de Salinas, graduándose oficiales y tropa en similares condiciones a las del I Curso.

**MANDO**

La Junta Militar, estableció dos comandos, uno en la Costa y otro en la Sierra, que se mantuvo hasta el 16 de marzo de 1966, fecha en la cual se expidió el Decreto 3360, que promulga la Primera Ley Orgánica de la Policía de Aduanas del Ecuador, que procede a unificar el mando.

Desde 1963 hasta 1972 el mando fue ejercido en forma alterna y sucesiva por un oficial superior del Ejército en servicio pasivo, aún cuando en 1966, la Ley Orgánica contemplaba la posibilidad de que sea un oficial en servicio activo.

En 1967 se procedió a nombrar un oficial en servicio activo en el grado de capitán, lo que provocó la justa protesta de los oficiales de la Institución, que procedieron a firmar un documento desconociendo este mando ilegal. Esta situación se agravó, cuando los oficiales que encabezaron la protesta, fueron conducidos al Penal García Moreno, siendo necesaria la intervención de notables jurisconsultos, que llevaron el caso a la Asamblea Constituyente, la cual censuró y destituyó al Ministro de Finanzas de ese entonces y concedió la amnistía para los oficiales.

Desde 1972, por así disponer la Ley Orgánica de la Policía Militar Aduanera y la Ley de Personal, el mando



es ejercido por un oficial superior o general en servicio activo del Ejército, a pesar que en 1979, en el Gobierno del Abdo. Jaime Roldós, fue nombrado un oficial superior en servicio pasivo, argumentando la reorganización de la Institución, sin presentarse ninguna manifestación de protesta.

### 1.1.3. Ley Orgánica de la Policía de Aduanas

Se expidió el 9 de febrero de 1966 mediante Decreto # 360 y se publicó el 16 de marzo del mismo año en el Registro Oficial # 712.

Pretende dar una mejor estructura y organización a la Institución, capacitar a sus elementos y garantizar una carrera profesional.

#### 1.1.3.1. Misiones.-

- a) Prevenir e impedir la entrada, salida y movilización ilegales de mercaderías por los puertos marítimos, fluviales y aéreos, fronteras y territorios de la República;
- b) Prevenir e impedir la entrada y salida ilegales de armas por puertos marítimos, fluviales y aéreos; y fronteras de la República;
- c) Detener a los presuntos autores, cómplices y

encubridores de las infracciones de la Ley de Aduanas y ponerlos a órdenes de los jueces competentes de Aduana;

- d) Detener las mercaderías y objetos en general que constituyan cuerpos, instrumentos o evidencias en las infracciones de la Ley de Aduanas y entregarlos a las autoridades de Aduanas o entregarlos a las autoridades competentes;
- e) Participar en la defensa de la Seguridad Nacional como Fuerza Auxiliar de las Fuerzas Armadas; y,
- f) Colaborar con las demás instituciones del Estado, en el mantenimiento del orden jurídico en general y en particular en el control y represión de los delitos fiscales y evasión de impuestos.

#### 1.1.3.2. Subordinación.-

En tiempo de Paz, el Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Aduanas, tiene el mando de la Institución.

En caso de emergencia o de guerra, el mando de la Policía de Aduanas como Fuerza Auxiliar, pasará al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

### 1.1.3.3. Organización.-

El art. 11 de la Ley Orgánica dice:

- a. Organismos Superiores: Ministerio de Finanzas y la Comandancia General.
- b. Organismos de Colaboración: La Junta Calificadora de Servicios
- c. Organismos Subordinados: La Escuela de la Policía de Aduanas, las Comandancias de Distrito; y, los Repartos de la Policía de Aduanas.

Esta Ley, debido a que tuvo una vigencia de un poco más de dos años, no permitió que estos Organismos funcionen y ni siquiera puedan constituirse.

Con el advenimiento del V Velasquismo, se procedió a separar alrededor del 95% del personal de oficiales y de tropa, siendo reemplazados por elementos carentes de toda formación profesional, provocando la decadencia y el desprestigio de la Policía de Aduanas, lo cual se mantuvo hasta 1972, en que se inicia la verdadera profesionalización de la Institución.

#### 1.1.4. La Policía Militar Aduanera de 1972.-

El advenimiento del Gobierno Revolucionario Nacionalista de febrero de 1972, entre sus primeras medidas designó una Comisión de Oficiales del Ejército para ordenar y reorganizar la Policía Aduanera.

El 20 de julio de 1972, se dictan los Decretos Supremos # 651, 652 y 653, de reorganización de la Policía Aduanera y la creación de la Conscripción Fiscal, el primero; y la Ley Orgánica y de Personal, los siguientes, publicados en el Registro Oficial # 111 de 28 de julio de 1972.

Es necesario aclarar que la denominación de Policía Militar Aduanera consta en la Ley Orgánica de Aduanas dictada el 31 de marzo de 1978, en el art. 148, Capítulo III del Título Único.

##### 1.1.4.1. Marco Jurídico.-

La Ley Orgánica otorga a la Policía Militar Aduanera estructura y organización a nivel nacional y le concede personería jurídica y presencia institucional.

La Ley de Personal regula la actividad profesional de sus miembros, garantizando la misma, para aquellos miembros que cumplan sus leyes y reglamentos. Cuenta

además con varios reglamentos como:

1. Reglamento de Disciplina Militar;
2. Reglamento de Condecoraciones;
3. Reglamento de Uniformes;
4. Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior;
5. Reglamento de la Junta de Cesantía;
6. Reglamento de Funcionamiento de Comisariatos.

#### 1.1.4.2. Mando.-

La nueva Ley Orgánica, en su art. 18 decía textualmente: "El Comandante General de la Policía de Aduanas, será de libre nombramiento, recaerá sobre un Oficial General Superior de las Fuerzas Armadas, en servicio activo o pasivo, mientras la Institución no cuente con oficiales de la jerarquía que se requiere para ser nombrado Comandante General".

En cuanto al Subcomandante, en su art. 19 dice: "El Subcomandante General será Oficial Superior de la Policía de Aduanas, nombrado por el Ministerio de Finanzas". En vista que a esa fecha la Policía de Aduanas no contaba con Oficiales Superiores se da la siguiente disposición transitoria: "Mientras la Policía de Aduanas no cuente con

Oficiales Superiores el Subcomandante General, podrá ser un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas en servicio activo o pasivo".

#### 2.1.4.3. Misiones.-

En su art. 2, la Ley Orgánica asignaba las siguientes misiones:

- Represión del contrabando dentro del ámbito nacional;
- Conservación de los intereses económicos del Estado;
- Subordinación al Ejército Nacional, en caso de guerra internacional o subversiva;
- Mantenimiento de la Seguridad Nacional, interior y exterior en coordinación con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

#### 1.1.4.4. Escuelas y Capacitación Profesional.-

En 1972 se organiza el IV Curso de Oficiales y el IV de Tropa, que al inicio, no contaba con sus propias instalaciones, pero que con el transcurso de los años, se instalaron en Yaguarcocha la de Oficiales y en Ishigto la de Tropa.

En 1989 se graduó la primera Promoción de

Profesionales en las diferentes ramas: Medicina, Leyes, Arquitectura, Economía, Odontología, Ingeniería.

En las Escuelas también se realizaban los cursos de promoción.

#### 1.1.4.5. Infraestructura y Equipamiento.-

Se empieza a desarrollar construcciones y obras de infraestructura en la mayoría de Distritos y Destacamentos, éste ha sido un proceso de dos décadas, a pesar de que no se pudo atender al ciento por ciento el requerimiento a nivel nacional.

El equipo personal estaba conformado por uniformes e implementos complementarios que le daban identificación frente a las demás instituciones militares y paramilitares, había el respectivo Reglamento de Uniformes.

Los gastos que demandaba la adquisición de uniformes, en los primeros años, corrían a cargo de los propios miembros de la Policía Militar Aduanera, y sólo a partir de 1977, el Ministerio de Finanzas asignó en el presupuesto la partida correspondiente, para la adquisición del equipo básico (uniforme y botas).

#### 1.1.4.6. Armamento.-

Se dotó de revólveres calibre 38 y carabinas 30-M-1, que se completó con la asignación de Fusiles Mauser

En 1990, el Gobierno de Estados Unidos, a través, de su embajada en Ecuador, entregó en calidad de donación 200 fusiles M-16-A-2 como parte de convenio de asistencia para la represión del narcotráfico.

#### 1.1.4.7. Vehículos.-

Se asignaron camionetas, furgones, buses y jeeps en cantidades aceptables al principio, pero luego la entrega fue irregular, considerando la naturaleza del trabajo y las vías por las cuales había que trasladarse.

Gracias a un convenio entre la Institución y la División de Narcóticos de los Estados Unidos (DEA) para la lucha contra el narcotráfico se entregaron vehículos y lanchas, éstas últimas, por falta de mantenimiento se vieron paralizadas en la mayoría de Distritos de la Costa.

#### 1.1.4.8. Beneficios Sociales.-

En los primeros 5 años se pudo establecer un Comisariato en la Comandancia General, abastecido por las mercancías adjudicadas en venta directa por las



Administraciones de Aduanas, luego de los trámites contemplados en la Ley Orgánica de Aduanas y su reglamento.

Sin embargo en 1988 se introduce una reforma en la mencionada Ley, por la cual se dispone que las mecaderías capturadas serán entregadas al INNFA, Instituto Nacional del Niño y la Familia, situación que afectó para su funcionamiento.

Se contaba con Servicio Médico y Dental, Seguro de Vida y Accidentes, Seguro de Cesantía.

El personal de la Policía Militar Aduanera, está sujeto al régimen del Seguro Social Ecuatoriano, con las consiguientes obligaciones y derechos.

#### **1.1.4.9. Independencia de Funciones.-**

La Ley Orgánica de Aduanas establecía claramente las funciones de las diversas instituciones aduaneras, lo cual permitió un desenvolvimiento profesional libre de influencias de la Policía Militar Aduanera, ya que Administradores, Inspectores, Vistaforadores, son nombrados por compromisos políticos, carentes de solvencia para asumir funciones tan delicadas.

Además la Policía Aduanera, ha puesto en evidencia la

relación entre funcionarios de alto nivel del ramo aduanero y el cometimiento de delitos aduaneros como las defraudaciones conocidas como "Contrabandos Científicos".

## 1.2. SITUACION ACTUAL.-

Ciertos hechos como la suspensión de la Conscripción Fiscal, el recorte en la dotación de armamento, la irregularidad en la organización de los Cursos de Promoción y en los llamamientos para oficiales y personal de tropa, la falta de dotación de uniformes y por que no decirlo, los primeros visos de enriquecimiento ilícito en personal de la Policía Militar Aduanera, fomentaron la necesidad de cambio estructural de la Institución.

Frente a esta corriente reformista, los mandos superiores no desarrollaron ninguna estrategia para la defensa de la Policía Militar Aduanera, pues tampoco se contaba con la integración de todo su personal para una misma causa.

Las violaciones constantes a la Ley de Personal, en cuanto se refieren a reingresos, castigos, prevalencia de influencias políticas para la ejecución de pases de acuerdo a intereses personales, el quemeimportismo para el desarrollo de la Institución, la opinión negativa de la ciudadanía, abonaron el terreno para una rápida eliminación.

Sin embargo, tengo que mencionar, que también hubieron valiosas excepciones, que no encontraron eco ni respaldo a sus acciones.

Es así como el Ejecutivo, remite al Congreso con el carácter de Urgente un proyecto de Ley, que contenía una nueva Ley Orgánica de Aduanas en cuyo texto se incluía la abolición de la Policía Militar Aduanera.

Una vez en el Congreso, la Ley tuvo el tratamiento que le correspondía, es decir se leyó en primera, en donde se realizaron ligeras modificaciones más de forma que de fondo, para dejar luego transcurrir los días y finalmente dejar sin quorum la última reunión, por lo que entró en vigencia por el ministerio de la Ley, el 9 de marzo de 1994.

La Ley Orgánica de Aduanas introduce algunas novedades como: el aforo por selección aleatoria, la concesión al sector privado de ciertas facultades de control, la simplificación de los trámites, la autonomía y uniformidad de los mismos, la supresión de la Policía Militar Aduanera, etc. Hay que destacar el rescate en este campo, es decir ya no se considera a los importadores y exportadores como sujetos inmorales per se. Consta de XI Títulos, Disposiciones transitorias y Disposiciones finales.

El Título VII se refiere al Servicio de Aduanas, que en su Art. 65 establece: "El Servicio de Aduanas es un servicio público que presta la Aduana, directamente o, por delegación o concesión, a través del cual el Estado ejerce la potestad aduanera, con sujeción a las normas de esta Ley, sus reglamentos y manuales de operación y procedimiento. La prestación de servicios aduaneros por parte de la iniciativa privada será resuelta por el Presidente de la República.

Con esta disposición se despoja de personería jurídica a la Policía Militar Aduanera, dando la posibilidad para que la empresa privada participe en la prestación de servicios aduaneros, es decir existe una clara tendencia a que sea reemplazada y se concrete su desaparición definitiva.

El Art. 66 establece Funciones del Servicio de Aduanas, el Art. 67 los Organos, el 69 la conformación del Comité Técnico Aduanero.

El Art. 72 establece las funciones del Director Nacional del Servicio de Aduanas, que en su literal c, manifiesta: "Seleccionar, nombrar, remover, destituir y en general administrar los recursos humanos de la Dirección Nacional del Servicio de Aduanas, de conformidad con esta Ley".

Es decir que el Servicio de Vigilancia Aduanera está bajo la jurisdicción del Director Nacional de Aduanas, el cual generalmente es una persona política, en la mayoría de veces desconoce del tema, con facultades para incorporar o despedir personal, por lo cual la antigua Policía Militar Aduanera pierde toda la independencia de que gozaba para el cumplimiento de sus funciones.

En el Art. 75 se menciona la Naturaleza del Servicio de Vigilancia Aduanera, como: "Órgano especializado de la Dirección Nacional del Servicio de Aduanas, cuyo personal está sometido a las normas de esta Ley y su reglamento, al Reglamento Orgánico y de Administración del Personal del Servicio de Vigilancia Aduanera". Esto ratifica su dependencia directa de la Dirección Nacional de Aduanas.

El Art. 76 se refiere a las funciones del Servicio de Vigilancia Aduanera, al cual le corresponde investigar, prevenir y reprimir el delito aduanero, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

- a) Ejercer en la zona primaria aduanera, vigilancia sobre las personas, mercancías y medios de transporte;
- b) Realizar las investigaciones técnicas conducentes a la comprobación de la existencia del delito aduanero;
- c) Aprehender provisionalmente las mercancías abandonadas, rezagadas o naufragadas, y ponerlas a

- disposición del Administrador de Distrito;
- ch) Aprender provisionalmente mercancías y objetos que puedan constituir pruebas materiales de los delitos y ponerlas a disposición de la autoridad competente, a través del Administrador de Distrito;
  - d) Capturar a los presuntos responsables de los delitos aduaneros y ponerlos de inmediato a disposición del juez competente;
  - e) Realizar allanamientos de domicilios particulares o empresariales, para aprehender provisionalmente mercancías y capturar presuntos responsables, por delitos aduaneros, previa orden escrita del juez competente;
  - f) Colaborar con el control del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, sicotrópicas y precursoras, armas, municiones y explosivos;
  - g) Evitar la salida no autorizada de obras consideradas patrimonio artístico, cultural y arqueológico, y de mercancías de la flora y fauna silvestres;
  - h) Sugerir al Director Nacional del Servicio de Aduanas la adopción de programas y medidas tendientes a prevenir el delito aduanero.
  - i) Apoyar las operaciones militares, en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la Constitución y

leyes de la materia; y,

j) Los demás que establezcan las leyes y reglamentos.

Asimismo la Ley establece la organización del Servicio de Vigilancia Aduanera que contará con un Director, Inspectores, Aspirantes a Inspectores y Personal de Vigilancia.

El Director será nombrado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público de entre los tres inspectores más antiguos del Servicio. En caso de que la designación recaiga en un Inspector de menor antigüedad, el o los restantes serán dados de baja.

Esto es muy importante, porque se termina la dependencia que tenía la Institución en los altos mandos de Oficiales militares, los cuales por el poco tiempo que permanecían en el mando, no llegaban a entender la entidad y no alcanzaban a concretar sus objetivos.

Sin embargo hay que manifestar que luego de la reestructuración no existe el suficiente número de inspectores superiores, por lo cual se debería promover inmediatamente a su inmediato grado superior a quienes lo merecen y establecer el tiempo que dure en sus funciones el Director Nacional del Servicio de Vigilancia Aduanera, el cual no debería ser menor de 2 años, para dar lugar a

que cualquier tipo de planificación se cumpla adecuadamente y se oxigene regularmente esta posición.

Ya que he tocado el tema de la reducción de personal que se registró en la Policía Aduanera, no se ha podido establecer cuáles fueron los criterios, que prevalecieron, en primer lugar para dejar apenas 206 personas en el nuevo Servicio, número que pienso es insuficiente para hacer un control adecuado en el territorio nacional; luego, la selección no estuvo apegada a los criterios de modernización ya que mucha gente valiosa fue despedida, sin respetar su grado de preparación, ni la antigüedad obtenida en las respectivas Promociones, pudiéndose mencionar que casi la totalidad de Oficiales Profesionales fueron despedidos. En cuanto se refiere a las indemnizaciones, éstas no tomaron en cuenta el subsidio familiar que se percibía ni tampoco el rancho fiscal, por lo cual, se obtuvieron cifras irrisorias incapaces de emprender en cualquier actividad productiva, como es el deseo de este Gobierno.

En cuanto al Fuero Penal, los miembros del nuevo Servicio de Vigilancia se someterán al fuero especial de los Miembros de la Policía Nacional. En caso de infracciones tributarias serán sometidos a los jueces competentes que establece la Ley Orgánica y el Código Tributario y en las infracciones comunes a los jueces comunes.



El Art. 80 establece la Carrera Aduanera para "garantizar la estabilidad, profesionalización y ascenso de los miembros del Servicio de Aduanas, mientras cumplan con honestidad y capacidad sus funciones. El Director Nacional del Servicio de Aduanas, y los Administradores de Distrito, serán de libre nombramiento y remoción.

Quien hubiere sido destituido o removido de sus funciones en el ejercicio de su cargo, no podrá reingresar al Servicio de Aduanas".

En esto quisiera comentar, que antes se gozaba de Fuero militar y que quienes habían sido removidos de sus funciones, tenían la plena libertad para defenderse y en la mayoría de casos lograban reintegrarse a la Institución.

Está por expedirse el Reglamento respectivo para la aplicación de la Ley, sin embargo algunas acciones como la desmilitarización, la designación del personal que se mantiene en el nuevo Servicio, el nombramiento de su Director, ya se han realizado.

CAPITULO II2. CONTROL ACTUAL EN PUERTOS, AEROPUERTOS Y RECINTOS  
ADUANEROS2.1. FUNCION DEL PERSONAL

Para el control, el nuevo Servicio de Vigilancia Aduanera, ejerce la Potestad Aduanera, que en el Art. 3 de la nueva Ley Orgánica de Aduanas, se define así: "Es el conjunto de funciones, atribuciones, y deberes que la ley otorga de manera privativa a los organismos de aduana para el cumplimiento de sus funciones, sea directamente o mediante delegación o concesión según lo previsto en la Constitución Política de la República".

De conformidad con dicha Potestad, todas las personas que pase o haga pasar mercaderías por las fronteras de un país, así como los medios de transporte, quedan sujetas a la Potestad de las Aduanas, para el cumplimiento de las Leyes y demás formalidades cuya aplicación esté encomendada al Servicio de Aduanas.

De otro lado, la frontera aduanera o límite de territorio aduanero, coincide con la frontera y el territorio nacional, para efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, comprende las

Zonas Primarias y Zonas Secundarias.

En el Art. 2 de la Ley Orgánica de Aduanas se establecen los conceptos de Zonas aduaneras, así tenemos: "Zona Primaria es la parte del territorio aduanero en el que se habilitan recintos para la práctica de los procedimientos aduaneros; Zona Secundaria es la parte restante del territorio aduanero".

En la Zona Primaria se realiza el siguiente control:

2.1.1. Control al ingreso de mercaderías a las bodegas de aduana.-

Al arribo de los medios de transporte terrestres, aéreos o marítimos, con mercaderías de importación; el personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, conjuntamente con el Administrador de Aduanas y otras autoridades proceden a la recepción de estos medios de transporte, debiendo requerir la entrega de la documentación respectiva, es decir el manifiesto de carga o el contrato de transporte de las mercaderías. Luego controla que éstas sean llevadas a las bodegas de Aduana o de Autoridad Portuaria.

2.1.2. Control posterior a la salida de las mercaderías de las bodegas de aduanas.-

Controla que la mercadería que ha sido despachada

corresponde exactamente a la que aparece en los documentos, evitando que se retiren mercaderías con otro documento que no correspondan a su naturaleza, cantidad, calidad, peso y valor. Caso en el cual procederá a aprehender dichas mercaderías que no guardan relación con la documentación con la que se pretendió despacharlas, configurándose lo que sería una defraudación aduanera.

#### 2.1.3. Control de regímenes especiales y custodia.-

En lo que tiene que ver con los Regímenes aduaneros especiales como: Tránsito, Administración Temporal, Exportación Temporal y Depósitos Aduaneros, se realiza el control al abandonar la zona primaria en base a la documentación correspondiente y a la custodia que realiza un miembro del Servicio de Vigilancia Aduanera hasta el lugar del destino de las mercaderías, evitando su desvío y llegue a su lugar de destino, que generalmente es otro recinto aduanero, para continuar su trámite ante las respectivas autoridades de aduanas.

#### 2.1.4. Control de los medios de transporte.-

Después de realizada la recepción de los medios de transporte, sean estos aéreos, marítimos o terrestres, el personal del Servicio de Vigilancia Aduanera tiene la facultad de realizar una inspección de los mismos, para proceder al decomiso de las mercaderías que no se

encontraren manifestadas y de aquellas que se encontraren ocultas.

2.1.5. Control de viajeros y su equipaje.-

Colabora con los vistaforadores, evitando que los viajeros y su equipaje eludan el control de aduanas.

2.1.6. Control de exportación.-

Se lo realiza en forma similar al que se practica en tratándose de mercaderías de importación, pero lógicamente a la inversa, es decir, cuando las mercaderías, personas o vehículos van a salir del país.

2.1.7. Control en las Zonas Secundarias.-

Los controles que existían al interior del país, para cumplir con esta función, ya no existen, pues acorde con la asistencia de la Zona de Libe Comercio según el Gobierno no se justifican. Sin embargo quisiera anotar que estas zonas son las más utilizadas por los contrabandistas o por quienes tratan de eludir el control aduanero evitando someterse a los trámites y más procedimientos, perjudicando a los interese fiscales.

Además se abolieron las labores de patrullaje terrestre y marítimo con lo cual se incrementa el perjuicio a los fondos fiscales.

### 2.1.8. Controles Especiales.-

Se denomina así a los controles que requieren personal especializado, tal es el caso del Grupo Especial Antidrogas.

#### 3.1.8.1. Control Antidrogas.-

A cargo del Grupo Especial Antidrogas, cuenta con el auxilio de canes detectores de drogas, los mismos que son conducidos por sus instructores guías. Este control se ha organizado principalmente en los aeropuertos de Quito y Guayaquil, donde toda la carga que va a ser despachada, las aeronaves, así como el equipaje y los efectos personales de los viajeros que salen del país, son debidamente inspeccionadas, coordinando estas labores con el personal de la Interpol, que cumple tareas similares.

Existe un convenio con el Gobierno de Estados Unidos, para apoyar el control del tráfico ilícito de drogas, canalizando a través del Departamento Americano Antinarcoóticos (DEA) .

#### 2.1.8.2. Control de vehículos que permanecen ilegalmente.-

El Departamento de Inteligencia cuenta

con personal especializado en detectar, identificar, localizar y aprehender vehículos de todo tipo, que han ingresado al país sin cumplir con los trámites y más requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Aduanas.

#### **2.1.8.3. Control de armas, municiones y explosivos.-**

Dado el peligro que representa para la seguridad del Estado, el personal a lo largo y ancho del territorio nacional, procede a realizar las inspecciones del caso en procura de evitar se introduzcan al país cualquier tipo de armamento y municiones. Las importaciones de ciertas clases de armas deben contar con el respectivo permiso emitido por el Ministerio de Defensa a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Esta facultad esta ratificada en el Art. 76, literal f) de la Ley Orgánica de Aduanas vigente.

#### **2.2. DESIGNACION Y DURACION DEL PERSONAL.-**

Personalmente pienso, que uno de los graves problemas, que nunca fue solucionado por las más altas instancias de la ex-Policía Militar Aduanera, fue el de las designaciones, pases y permanencia del personal.

Existiendo una Ley de Personal, ésta nunca fue

respetada, debido a mucho factores como influencias de autoridades civiles y militares, para conseguir los pases del personal a determinados Distritos. Esto creó un sentimiento de malestar e injusticia, pues muchas veces, era el mismo personal el que permanecía por tiempos prolongados en las mismas funciones, que en vez de especializar al mismo en el cumplimiento de sus obligaciones, lo que sucedía era que se entablaba una gran amistad con los contrabandistas para la consumación de los delitos aduaneros.

En otras ocasiones, cuando el personal no estaba de acuerdo con la política llevada por el Comandante de determinado Distrito, era inmediatamente reportado para el Comando General, desde donde era destinado a ciertos sectores, a los cuales se consideraba como reductos de "castigo" (Loja, Sucumbios, Escuelas de Oficiales y de Tropa).

Si se quiere seguir manteniendo la estructura paramilitar del Servicio de Vigilancia Aduanera, es indispensable que se emita una Ley de Personal que determine claramente las funciones y obligaciones del Director de este Servicio, en la designación y destinación del personal más idóneo para el cumplimiento de estas áreas, en base a su hoja de vida, cursos que haya realizado, lugar de procedencia y residencia evitando largos traslados, que interfieren en el cumplimiento de su



obligaciones, que sea de manera rotativa tanto para jefes y subalternos, que el personal conozca con mucha anticipación cual va a ser la secuencia de sus pases, a fin de que pueda programar otras actividades, especialmente familiares, y no se produzcan desfases, en los cuales, terceras personas resultan perjudicadas.

Es también importante señalar, que existen otros factores que brindan bienestar para el mejor cumplimiento de sus funciones, como por ejemplo, que se brinden todas las comodidades para la permanencia del personal, con buenas instalaciones, servicios básicos (agua, luz, alcantarillado) comunicación (teléfono, radio), vehículos en buen estado, ya que existían Distritos en donde los servicios eran de primera, en cambio que en ciertos destacamentos atentaban contra la misma dignidad humana.

### 2.3. DOCUMENTOS QUE SE MANEJAN.-

La falta de modernización y tecnificación en el desempeño de sus funciones aduaneras, da como resultado que los documentos que respaldan las diversas operaciones sean manipulados por un sinnúmero de personas que a más de retardar el trámite aduanero, sean utilizados en beneficio de intereses particulares, consumándose el delito aduanero.

Si a esto añadimos que no ha existido la capacitación

y correcta administración de los recursos humanos, entonces el panorama es más oscuro.

No era raro encontrar en las declaraciones de importación un sinnúmero de sellos y firmas, muchas veces de personeros de mediana decisión así como también de dependencias que no guardaban ninguna coordinación de actividades ni tampoco un edificio centralizado, que ayuden al comerciante en la agilitación de su trámite. De esta manera la aprobación de los documentos aduaneros entraban en el juego de las influencias, que hacían presa fácil al comerciante, que para obtener con rapidez la desaduanización de sus mercaderías tenía que erogar fuertes cantidades de dinero que a la larga eran recargadas en el precio final al consumidor.

#### 2.4. SELECCION DEL PERSONAL.-

La nueva Ley Orgánica de Aduanas, en vigencia, realizó una reducción de personal en la ex-Policía Militar Aduanera, de 1060 personas, entre Oficiales y Tropa, quedando actualmente 210, en base a exámenes sico-técnicos, psicológicos, hoja de vida cursos de capacitación. Sin embargo no se tomó en cuenta la profesionalización del personal y es así como un gran paso que había dado la Institución para su fortalecimiento, que fue el de llamar a profesionales de diversas especializaciones (médicos, ingenieros, abogados,

## 1. INTRODUCCION.-

Múltiples factores han incidido para que en el país, y por mucho tiempo, las aduanas se hayan visto impedidas de cumplir a cabalidad su gestión específica y sean fuente permanente de conflicto. Entre estos podemos citar:

- Deficiente estructura administrativa y técnica.
- Carencia y falta de reposición de elementos y materiales operacionales que se precisan para ofrecer servicios adecuados.
- Falta de profesionalización de su personal técnico.
- Alto grado de politización y corrupción administrativa.
- Deficiente distribución y manejo de los recursos humanos disponibles. La experiencia revela que muchas veces, éstos han estado sujetos a intereses propios de las autoridades de turno.
- Leyes benevolentes para sancionar los delitos aduaneros.
- Falta de expedición de reglamentos internos que normen las funciones de los servidores de aduanas, concediendo el ejercicio a personas no calificadas.
- Ausencia de un óptimo control de la entrega-recepción de mercaderías por parte de bodegueros de las

compañías de aviación y de aduanas.

- Desactualización de la Ley Orgánica de Aduanas, acorde con el desarrollo de las técnicas aduaneras y avance de las condiciones económico-sociales del país.
- Ausencia de una auténtica desburocratización que elimine una serie de trámites inoficiosos para la ejecución de las operaciones aduaneras.
- Falta de control y seguimiento para un cabal cumplimiento de órdenes, resoluciones, reliquidaciones, de tipo tributario aduanero, expedidas por las autoridades ministeriales, negligencias que provoca que funcionarios encargados de notificar las mismas, dejen insuficientes los cobros respectivos, previo el entendimiento económico con los deudores.

En todos los países del mundo funciona el servicio de aduanas. Puede afirmarse sin embargo, que la eficiencia y eficacia de este servicio, depende de la velocidad y la oportunidad con que funciona una economía; trámites claros y simples movilizan la producción; trámites enredados y complejos la dificultan.

odontólogos), no se respetó, por lo cual fueron despedidos la mayoría de ellos, sin ninguna planificación.

Hay que mencionar que el número de efectivos, con que cuenta actualmente el Servicio de Vigilancia Aduanera, no permite cumplir a cabalidad con todas las funciones asignadas en la Ley Orgánica de Aduanas, por lo que se hace necesaria la reincorporación de personal previamente calificado de aquel que fue despedido.

También es necesario que se observe en otras dependencias que tienen que ver con el control aduanero (Administración de Aduanas, Autoridad Portuaria), parámetros exigentes en la designación de su personal, tendientes a obtener un alto grado de profesionalización, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios aduaneros.

CAPITULO III3. REFORMAS PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CONTROL ADUANERO.-3.1. SELECCION E STRICTA DE PERSONAL Y CUMPLIMIENTO DE  
REQUISITOS

La nueva Ley Orgánica de Aduanas, aprobada el 9 de marzo de 1994 lastimosamente no tiene todavía su Reglamento, por la cual existen todavía algunos vacíos que pienso, pueden ser cubiertos a tiempo.

En el Art. 77 de la mencionada Ley, que se refiere a la organización del Servicio de Vigilancia Aduanera, se establece: "El Servicio de Vigilancia Aduanera contará con:

- a) Un Director
- b) Inspectores
- c) Aspirantes a Inspectores
- d) Personal de Vigilancia

El grado y la situación del Servicio de Vigilancia Aduanera se determina así:

- a) De los Inspectores y de los Aspirantes a Inspectores por acuerdos del Ministro de Finanzas y Crédito Público; y,
- b) Del Personal de Vigilantes; por resolución del Director Nacional del Servicio de Aduanas, a solicitud del Servicio de Vigilancia Aduanera"

Es decir que existe la clara disposición de seguir manteniendo a esta Institución como fuerza paramilitar, pues los Oficiales pasan a denominarse Inspectores y el personal de Tropa, Vigilantes.

En cuanto se refiere a los Aspirantes a Inspectores, que vendrían a ser los Cadetes que se encuentran en la Escuela de Oficiales de Yahuarcocha, manifestaré que son bachilleres de la República, que después de una rigurosa selección, y después de tres años lectivos de estudios, en donde se combinan la preparación militar y aduanera, se graduaría, como Inspectores, siendo la Primera Promoción con esta denominación.

Al respecto debo comentar que debería darse énfasis a la preparación en materias aduaneras, pues la complejidad de ellas así lo ameritan. La preparación militar debería ser complementaria, debiendo incluirse como Curso obligatorio el de Guía de Canes.

En cuanto al personal para aspirantes a Vigilantes, se

debería exigir que también sean bachilleres, sin antecedentes delictivos, que no hayan sido dados de baja en otras instituciones militares, someterse a las pruebas de selección e iniciar el Curso con un Pensum de estudios básicamente de materias aduaneras, dejando la preparación militar como complemento y utilizando las instalaciones de la Escuela de Tropa, ubicada en Ishigtos (Cayambe).

Es necesario anotar, que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, organizó un curso para funcionarios aduaneros, con una duración de cerca de 10 meses, en donde se exigía como requisito mínimo, el de ser licenciado en ramas afines. Este curso funcionó en Quito y Guayaquil, dando como resultado 100 profesionales que lo aprobaron y que entrarán a desempeñar sus funciones a partir del mes de agosto próximo.

En cuanto se refiere al personal que labora en la Administración de Aduanas, que también interviene en forma directa en el control aduanero, debo manifestar, que si bien la Ley Orgánica establece los requisitos para los altos funcionarios de la misma, sin embargo no se encuentran los requisitos para el resto del personal, por lo cual en el Reglamento se debería incluir los mismos exigiéndose títulos profesionales afines a la carrera aduanera y desterrándose definitivamente las influencias políticas y familiares en la designación de estos puestos.



También debería exigirse los mismos requisitos, para el personal que labora en Autoridad Portuaria, en donde ciertos puestos son heredados por los familiares más allegados al ciudadano cesante en su funciones, protegidos en un Contrato Colectivo que ha instituido la ineficacia e ineficiencia. En la prestación de estos servicios podría pensarse en la privatización, con lo cual, se contaría con reducido personal, idóneo para realizar estas funciones, y se brindaría presencia a nivel mundial para el sector naviero.

### 3.2. LEY DE PERSONAL.-

Me referiré ahora a los planteamientos concretos que debería contener la Ley de Personal del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Esta Ley en primer lugar debería garantizar la carrera aduanera, es decir el instrumento en donde estén claramente tipificadas las obligaciones y los deberes del personal aduanero, a la par de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que rige para las actividades civiles.

#### 3.2.1. Destinaciones y pases.-

Anteriormente señalé que este asunto nunca fue solucionado satisfactoriamente, por lo que propongo que

debería establecerse una secuencia de pases, la cual debería conocer todo el personal, de tal manera que no exista privilegios, influencias, justificaciones, entre el personal, lo cual matendría elevada su moral y daría cierta estabilidad para el cumplimiento de sus funciones. Lo único que quizá podría considerarse es el lugar de residencia habitual, es decir tratar de que el personal en lo posible se encuentra en donde se encuentra establecido.

El tiempo de duración de pases debería ser de un año, preferiblemente a partir de mes de agosto de cada año, para que no interfiera con actividades, que aunque no tienen que ver directamente con las funciones aduaneras, a veces son conflictivas, como la educación de los hijos, o del personal que ha ingresado a algún centro de capacitación. Además este tiempo propuesto permitirá que se desarrollen ciertas actividades tendientes a permitir que el personal rote por los varios servicios asignados al Servicio de Vigilancia, para familiarizarlo y capacitarlo.

### 3.2.2. Límites de edad y cuotas de eliminación.-

Deben estar perfectamente establecidas las cuotas de eliminación anual y los casos concretos para estar incurso en ellas.

La Ley de Personal además debe contemplar los límites de edad máximos para permanecer en determinado grado, así

como también el tiempo que se deberá permanecer en cada grado.

### 3.2.3. Cursos y ascensos.-

El Director del Servicio de Vigilancia, deberá planificar oportunamente los diferentes cursos y consecuentemente se produzcan los respectivos ascensos. El pensum de estudios deberá establecerse un Reglamento para las equiparaciones de cursos.

### 3.2.4. Fuero especial.-

Por estar expuesto el personal aduanero a juicios penales, aduaneros, tributarios, si bien es cierto que la Ley Orgánica establece el Fuero policial para los miembros de esta institución, se debería puntualizar el estado al que entraría el personal involucrado, para afrontar dichos juicios.

La Ley Orgánica de Aduanas en el Título X, de las Infracciones Aduaneras, en el Art. 86 señala las clases de infracciones aduaneras, las cuales se dividen en delitos, contravenciones y faltas reglamentarias.

Para la configuración de los delitos aduaneros se requiere la existencia de dolo para las contravenciones y faltas reglamentarias basta la transgresión de la norma.

El Art. 87 define el delito aduanero: "Consiste en el ilícito y clandestino tráfico internacional de mercancías o de todo acto de simulación, ocultación, falsedad o engaño que induzca a error a la autoridad aduanera realizados para causar perjuicios al fisco, evadiendo el pago total o parcial de impuestos o el cumplimiento de normas aduaneras, aunque las mercancías no sean objeto de tributación.

Las sanciones para el delito aduanero, sin perjuicio del cobro de los tributos, se estipulan en el Art. 89 de la Ley Orgánica:

- a) Prisión de dos a cinco años;
- b) Decomiso de las mercancías materia del delito y de los objetos utilizados para su cometimiento, inclusive de los medios de transporte, siempre que sean de propiedad del autor o cómplice de la infracción; y,
- c) Multa equivalente al valor en aduana de las mercancías objeto del delito.

Las mercancías declaradas en comiso definitivo, serán rematadas en pública subasta y su producto se depositará en la Cuenta Corriente Unica de Tesoro Nacional.

No serán objeto de remate sino de venta directa cuando:

- a) Se trate de bienes fungibles, de fácil descomposición o con fecha de expiración, en cuyo caso, el juez dispondrá su venta directa al inicio de la respectiva causa; y,
- b) Efectuadas dos subastas no se presentaren posturas admisibles.

En el delito, la pena de prisión prescribe por el transcurso de un tiempo igual al de la sanción impuesta, contándose desde la ejecutoria de la sentencia o resolución pertinentes.

Las sanciones pecuniarias prescriben en cinco años desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia o resolución pertinente.

En el Art. 90 se establece el delito agravado: "Si el autor, cómplice o encubridor fuere un empleado o funcionario del Servicio de Aduanas, será sancionado con la pena de prisión, prevista en el Art. 89 y con la destitución del cargo.

Si el autor, cómplice o encubridor del delito aduanero, fuere un comerciante matriculado, se le impondrá además de las sanciones establecidas en esta Ley, la cancelación definitiva de su matrícula de comercio.

Si el autor, cómplice o encubridor fuere un agente de aduanas, sin perjuicio de las sanciones establecidas en esta ley, se le cancelará definitivamente su licencia".

### 3.3. LEY DE BENEFICIOS Y SANCIONES.-

Como toda institución paramilitar y con el objeto de mantener la disciplina, el orden y el respeto, y una vez que está determinado en la ley el fuero policial, se debería adoptar el Código Penal Policial, como instrumento de sanciones, exceptuando el delito, el cual ya fue analizado en el párrafo anterior.

Con el fin de estimular al personal para el cumplimiento de sus funciones, se debería restablecer la participación del personal del Servicio de Vigilancia Aduanera en un porcentaje del producto del remate de las mercaderías que fueren aprehendidas por el mismo, en el caso de los delitos aduaneros.

### 3.4. LEY DE SALARIOS.-

Antes de proponer alguna solución, para un tema tan delicado, quisiera señalar algunos antecedentes.

El personal de la Ex-Policía Militar Aduanera siempre percibió un sueldo inferior a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El monto que percibía por concepto de

rancho, era incluso menor al que percibían los conscriptos del Ejército. Aún más, siendo parte del Ministerio de Finanzas no gozaba de las bonificaciones que percibían el resto de empleados de dicho ministerio; los montos que se presentaban para obtener algún tipo de prestación por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social era el 50% de lo que en realidad se recibía, por lo cual estas prestaciones nunca alcanzaban un monto significativo.

Ante este panorama, propondría que, una vez que se ha reducido el número del personal, se haga una elevación general del sueldo básico del Servicio de Vigilancia Aduanera, que esté acorde con las funciones desempeñadas y con el constante deterioro del poder adquisitivo de nuestra moneda, a la par de lo que percibe el personal aduanero de los vecinos países de Colombia y Perú, equivalente a 700 mil a 800 mil de sueldo básico.

Además, como parte del Ministerio de Finanzas, se debería gozar de todas las bonificaciones que se pagan en esta entidad. El rancho fiscal debería ser igual al que percibe el personal de la Policía Nacional.

Los bajos sueldos percibidos por el personal, pudieron ser una de las causas para que se presenten irregularidades, que involucraron al personal y motivaron en varios casos su enjuiciamiento y baja de la Institución.

### 3.5. ELIMINACION DE LOS TRAMITES INNECESARIOS.-

Uno de los objetivos de la Agenda para el desarrollo, que es el Plan de Gobierno del Sr. Presidente de la República Arq. Sixto Durán Ballén, es lograr la estabilidad macroeconómica y dinamizar la economía.

Para lograr este objetivo, existe un problema, entre otros, que es el Deficiente sistema de recaudación de impuestos. Como una de las causas de este problema tenemos las elevadas tarifas del impuesto a los consumos especiales, que desestimulan la producción nacional y dan origen al contrabando y la evasión tributaria.

Como manifestaciones tenemos la elevada defraudación aduanera a través de la subvaloración e incorrecta clasificación arancelaria y el alto nivel de contrabando.

Como operaciones propuestas tenemos, entre otras:

- a) Simplificar el conjunto de la estructura tributaria. Actualizar y expedir la normativa legal, tributaria y aduanera, para que orienten el instrumental tributario a los fines de desarrollo.
- b) Aprobar una nueva estructura orgánico-funcional y reorganizar el personal acorde con los



requerimientos de la modernización. La nueva estructura debe contemplar la autonomía administrativa de la Dirección General de Rentas y de la Dirección General de Aduanas.

- c) Modernizar y privatizar ciertos servicios aduaneros, dotar de infraestructura y equipamiento a las aduanas. Se recaudaran los impuestos aduaneros a través de la red bancaria y se almacenarán las mercancías en recintos aduaneros privados.

Se espera mejorar la recaudación de impuestos, disminuir la evasión tributaria, reducir el contrabando, reducir la defraudación aduanera.

Al respecto hay que manifestar, que este gobierno, expidió una nueva Ley Orgánica de Aduanas, se logró la autonomía de la Dirección General de Rentas y de la Dirección General de Aduanas, con una nueva estructura orgánico-funcional de estas entidades.

Lo que no se realizó todavía es la dotación de infraestructura y equipamiento a las aduanas, que redundarían en la abolición de trámites innecesarios.

Por lo tanto se debería emprender ya en la dotación de redes de computadoras, las cuales se ubicarían en una ventanilla única en los puertos y aeropuertos, así como en

los recintos aduaneros, a la cual el importador acude para hacer la declaración de importación, la misma que es transmitida automáticamente vía magnética a los administradores de aduana, luego esta información se cruza con los manifiestos de carga para saber si se declara los mismo que indica el despachador. Luego se haría la autoliquidación, etapa en la que se emite un comprobante que indica todos los elementos de la declaración de aduanas. Todo valor aceptado por la Aduana se envía en respectivo documento al Banco Central del Ecuador para que el importador pague los derechos arancelarios; esto se ejecutará a través del sistema computarizado en que se ordena el débito en la cuenta del importador y se acredita a las Aduanas. El tercer paso consiste en el aforo aleatorio de la mercancía que ya no es revisada físicamente.

Con este procedimiento se espera reducir el tiempo para el retiro de la mercadería, que actualmente tiene un promedio de cinco días a solamente cuatro horas.

Este nuevo aforo ha sido planteado por la Comisión de Modernización del Sistema Aduanero, dependiente del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el cual es muy ambicioso pues necesariamente se tendrá que contratar a empresas extranjeras para el montaje de las redes de computación así como para la instalación de equipos de rayos laser, para comprobar la mercadería. Sin embargo,

de ser superados estos problemas se debería pensar en ir capacitando al personal existente en el Sistema Aduanero, para que a mediano plazo tome el control de estas actividades, pues la empresa privada, no es garantía absoluta de que no se produzcan irregularidades.

Además, la modernización de las Aduanas tiene que combinarse con la automatización en los puertos y aeropuertos.

En cuanto a los puertos, el Consejo Nacional de Marina Mercante, dió el primer paso, al haber liberado las tasas portuarias. Tal situación permitirá que las autoridades portuarias sean las protagonistas de su gestión tanto administrativa como comercial.

Como parte de esta competitividad portuaria se tendrá que trabajar en función de costos de equipo, ahorro de personal, efectividad en servicios e incluso tarifas terrestres, lo que permitirían que se adopten tasas convenientes, que posibilite a los usuarios a escoger lo que más le convenga.

### 3.5.1. Valoración.-

En el Ecuador no existe el más elemental sistema de valoración. Para su funcionamiento se requiere de una estructuración administrativa, excelente personal técnico

y de una gran información sobre comercialización y precios mediante sistemas de procesamiento automático, es decir de un banco de datos.

Dentro del proceso de desaduanamiento de las mercaderías en las aduanas se ha tomado como norma que la valoración se efectúe posteriormente al aforo, contraviniendo disposiciones de Ley arancelaria. En un sistema arancelario ad-valorem como el nuestro, la base para la determinación de la cuantía está dada por el precio de las mercaderías, cuya falta de control ha permitido graves perjuicios al país mediante la evasión de impuestos.

### 3.5.2. Laboratorio Químico.-

Existen determinadas mercaderías, especialmente productos químicos, farmacéuticos y otros que por su complejidad de composición, para su clasificación y ratificación requieren obligatoriamente del pronunciamiento de esta dependencia, la misma que se encuentra a cargo de un ingeniero químico.

Este profesional, luego de un análisis, determina la partida arancelaria o Item que considere conveniente.

Al respecto, se ha detectado, en algunos casos, que

los resultados son erróneos y por lo tanto desfavorables para los intereses fiscales, pues previo el arreglo económico, se emiten dictámenes variando o acomodando la naturaleza de las materias; de esta manera se facilita que el vistaforador y valorador apliquen tarifas arancelarias más bajas al igual que precios, permitiendo lo que se llama "Evasión tributaria científica".

### 3.5.3. Liquidación.-

Si bien es cierto que este departamento se encarga de liquidar los tributos arancelarios, tasas e impuestos que causan las importaciones, resulta imperativo señalar que la celeridad de muchos despachos provoque que ciertos pedimentos de aduana no se acojan a las regulaciones monetarias vigentes, simplemente porque se necesita un pronto retiro de las mercaderías, lo que hace más probable que funcionarios deshonestos den preferencia a ciertas liquidaciones, tras el cobro de coimas.

Se precisa de una auténtica desburocratización que permita fluir en mejor forma la tramitación aduanera, con eficiencia, rapidez y honestidad de los funcionarios actuantes en los distintos procesos.

### 3.6. REORIENTAR EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DEL PERSONAL ADUANERO.-

Al respecto manifestaré que la Ley Orgánica de Aduanas en el Art. 65 establece: "El Servicio de Aduanas es un servicio público que presta la Aduana, directamente o por delegación o concesión, a través del cual el Estado ejerce la potestad aduanera, con sujeción a las normas de esta ley, sus reglamentos y manuales de operación y procedimiento. La prestación de servicios aduaneros por parte de la iniciativa privada será resuelta por el Presidente de la República".

Al participar las aduanas con la política de comercio exterior, implantada por este gobierno, es de imperiosa necesidad aplicar una transformación absoluta en los diversos niveles de composición administrativa y técnica, pues el mejoramiento de servicios y rentabilidad sólo será posible incorporando una férrea programación de planes y programas de trabajo, eliminando las soluciones parciales, que no han logrado desterrar de este organismo el fantasma de la corrupción.

La nueva orientación de nuestro comercio exterior exige un servicio eficiente de la aduana y con suma honradez por parte de cada uno de sus funcionarios, para lo cual, entre otras medidas hay que simplificar la gama de normas complejas que regulan dicho comercio.

Es indispensable que las Escuelas de Aduanas, así como el Centro de Capacitación del Ministerio de Finanzas, implementen auténticos programas de estudio, bajo estrictos esquemas selectivos y preparen verdaderos profesionales aduaneros en diversas disciplinas, adicionalmente se debe expedir reglamentos de funcionamiento, tanto para los funcionarios en gestión, como para quienes aspiran al ingreso a estas dependencias públicas.

Debe establecerse definitivamente la carrera aduanera, despolitizándose el manejo de personal, con una capacitación permanente a fin de alcanzar profesionalismo mediante un programa de incentivos y promoción y en concomitante mejoramiento de los ingresos del personal.

Finalmente se deberá implementar una campaña publicitaria agresiva, a través de todos los medios, para ser conciencia de que las aduanas están al servicio del pueblo ecuatoriano, todos sus trámites son gratuitos y que sus funcionarios deban tener como máxima consigna la eficiencia, honradez y eficacia necesarias para cumplir con su delicada función.

CAPITULO IV4. REFORMAS PARA AUMENTAR LAS RECAUDACIONES ARANCELARIAS

## 4.1. CUMPLIMIENTO DE FORMALIDADES

Una de las dificultades para incrementar el número de exportadores es el desconocimiento de los trámites aduaneros.

La apertura de las fronteras y la globalización de la economía, obliga a conocer las reglas de juego del mercado.

En la competencia internacional es necesario, como primero paso, estar al tanto de los trámites para exportar.

El permiso de exportación se lo tiene una sola vez en la ventanilla de exportaciones del Banco Central.

Si se va a vender productos en general, hay que tomar en cuenta lo siguiente:

a) Las personas naturales requieren presentar:

- Cédula de ciudadanía,



- Registro único de contribuyentes.

b) Personas jurídicas:

- Registro único de contribuyentes,

- Comunicación del representante legal en el que conste: nombres, apellidos y cédula de ciudadanía de personas autorizadas para firmar las declaraciones de exportación.

c) Instituciones del Sector Público:

- Un Código de catastro,

- El oficio del representante legal en el que conste en código de catastro, los nombres y apellidos y el número de las cédulas de ciudadanía de personas autorizadas para las declaraciones de exportación.

Los exportadores que tuvieran registradas sus firmas en el Banco Central no requerirán de nuevo registro.

Los trámites son los siguientes:

- Obtención del visto bueno del formulario único de exportación en la ventanilla única del Banco Central.

- Presentar la declaración de exportación en el formulario único de exportaciones, adjuntando la factura comercial en original y cinco copias.

- El formulario único de exportación tiene plazo de vigencia de 15 días y es válido para un solo embarque.
- Trámite en la aduana y embarque.

En la aduana para el acto de aforo se debe presentar:

- Formulario único de exportación con visto bueno de la ventanilla única de exportaciones del Banco Central.
- Factura comercial con cuatro copias (si existe diferencia entre el valor declarado y el valor exportado, se deberá presentar nueva factura en original y cuatro copias para liquidación.
- Pago de impuesto de 0,5% FOB, para FONIN.
- Registro y certificación de recaudación aduanera en el formulario único de exportación.
- Entrega de mercadería en bodega de aduanas o autoridad portuaria.

Para el embarque:

- Constancia de pago de derechos y gravámenes arancelarios.
- Recibo de pago de tasas por almacenamiento, carga, muellaje, vigilancia, etc.

- Visación por autoridad portuaria.
- Entrega en la aduana de cuatro copias de documentos de embarque definitivo emitido por el transportista, que deberá contener el número de formulario único de exportación.

Para exportar productos específicos:

Regímenes especiales, es necesario:

- Registro sanitario (para medicamentos, drogas, cosméticos, productos higiénicos, perfumes y plaguicidas; alimentos procesados o aditivos).
- Solicitud de registro para fines de exportación adjuntando documentos y muestra al Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez.

La duración del documento es de siete años.

#### 4.1.1. Trámites complementarios.-

Existen ciertos productos que debido a un sistema de comercialización, regulaciones internas o requerimientos externos, se apartan del sistema general de exportaciones. Se rigen por normas, requisitos y trámites especiales o complementarios.

Para la exportación de varios productos es indispensable obtener una licencia o autorización previa.

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) autoriza la exportación de especímenes de la flora y fauna silvestre en proceso de extinción y sus productos, cuando ésta se realiza con fines científicos.
- La exportación de plantas y sustancias estupefacientes y sicotrópicas (así como sus componentes) es autorizado por el Consejo Nacional de Control de Sustancia Estupefacientes o Psicotrópicas (CONSEP).
- La exportación temporal de bienes pertenecientes al patrimonio nacional requieren autorización del directorio del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

Entre los trámites especiales están las:

- Cuotas de exportación.- Pueden ser sujetos a restricciones y cuotas de exportación de productos de primera necesidad y las materias primas básicas para su elaboración, determinados por el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP).

No podrán exceder la cantidad autorizada por el Banco Central en la declaración.

- Determinación de precios.- Están sujetos a régimen de determinación de precios mínimos referenciales los siguientes productos:

Banano, café, cacao, camarón y los subproductos.

Además del cumplimiento de las formalidades señaladas anteriormente es necesario designar un organismo que se encargue del registro, seguimiento y ejecución ineludible de las diferentes ordenanzas, resoluciones, regulaciones, reliquidaciones, rectificaciones, de tipo tributario aduanero legalizadas por las autoridades pertinentes y mantener contacto directo con la Dirección General de Aduanas y Subsecretaría de Rentas sobre desviaciones e incumplimiento.

También se deberá reformar el Código Tributario para que las políticas de control tengan sustentación legal apropiada, en todo lo que tiene que ver con lo asuntos relacionados con tributos de tipo aduanero.

La reforma arancelaria deberá perseguir la reducción de altos subsidios que la sobre-protección arancelaria otorga a determinados productores y bajar sustancialmente el impuesto implícito que paga el consumidor, a través de precios altos de las mercaderías nacionales, que financian el subsidio.

El arancel de importaciones deberá ser el único instrumento de protección a la producción nacional y por consiguiente tiene que desaparecer las restricciones de todo orden, porque han constituido la fuente de

inmoralidad y corrupción de la función aduanera. El arancel de importaciones debe estructurarse con tarifas razonables, de manera que nuestra producción nacional compita en igualdad de condiciones con las originarias de los países del Acuerdo de Cartagena y además, para no generar innecesariamente sobre-protecciones a favor de la producción andina.

Para lograr los objetivos de una reforma arancelaria se han efectuado varias acciones:

- La reducción significativa de las tarifas arancelarias existentes, las mismas que fluctúan entre el piso del 5% y un techo del 20%, con algunas excepciones en los dos extremos.
- La eliminación de los recargos que en conjunto representa entre el 5% y 45% según la clasificación de las mercaderías en las listas anexas al Reglamento a la Ley de Comercio Internacional y la adecuación de las tasas aduaneras en función estricta de los servicios prestado por la aduana.
- En la idea de convertir el arancel en el único instrumento de protección en favor de la producción nacional se eliminarán casi en su totalidad las prohibiciones de importar y una gran parte de las autorizaciones previas para importar.
- Se eliminarán la mayoría de excepciones del pago de

derechos arancelarios para el sector privado, de esta manera se evita que se aumente la protección a favor de la producción nacional que se otorga a través de las tarifas.

#### 4.2. RECEPCION DE MERCADERIAS.-

Se debe instaurar un serio y prolijo control en la entrega-recepción de las mercaderías que ingresan a las bodegas de aduanas, empezando por una exhaustiva selección del personal que cumplirá estas delicadas funciones.

Mencionaré, que quizá uno de los principales problemas que tuvo la Policía Militar Aduanera, para el cumplimiento de sus funciones era la interferencia en el destino de las mercaderías.

Cuando se producía aprehensiones de mercaderías, aparecían rápidamente influencias y presiones para que sean devueltas antes de que pasen a órdenes de las Administraciones de Aduanas.

También se suscitaban novedades en las bodegas de contrabando a cargo de las propias Administraciones, donde se pierden, destruyen, cambian, roban y devuelven las mercaderías.

También se presentaban reclamos de los propietarios de

las mercaderías, en cuanto a la cantidad, con razón o sin ella. Se dispuso entonces que se presente el parte respectivo y se otorgue un recibo de mercaderías aprehendidas, cuando el caso lo permita, al propietario, lo cual era contradictorio al mandato de la Ley Orgánica de Aduanas que establecía la captura del presunto responsable del cometimiento del ilícito aduanero.

En este punto considero que lo procedente sería poner lo más pronto posible, a órdenes de la Administración de Aduanas, la mercadería aprehendida, acompañada del respectivo parte emitido por el personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, que realizó dicha captura. Además se debería detener, provisionalmente, los medios de transporte y personas, hasta comprobar su participación o no en el ilícito aduanero. Si solamente, la persona (como los choferes, ayudantes del conductor), realizaban solamente un flete de la mercadería, deberían ser puestas en libertad. Si el conductor, a la vez, es el dueño de la mercadería, entonces se debería mantener aprehendidos tanto el propietario como el transporte, para someterlos a juicio, por el cometimiento del delito aduanero.

Por considerar, que todavía se mantiene el contrabando, por la vías terrestres alternas a la carretera principal, considero importante, que se debe restablecer aquella facultad, para el Servicio de Vigilancia Aduanera, de patrullaje permanente,



principalmente en las zonas fronterizas, en donde existían incluso varios destacamentos situados en puntos estratégicos, que permitía el control del contrabando, concomitantemente con el control antidrogas y de armamento y municiones.

Cuando la mercadería aprehendida, sea entregada a la Administración de Aduanas respectiva, se debe pedir, por parte del Servicio de Vigilancia Aduanera un recibo detallado de la mercadería entregada, en base al parte presentado.

Para evitar la manipulación de datos, se debería contar en las Administraciones de Aduanas, con servicio de computación y con personal especializado en realizar rápidamente la clasificación de la mercadería, capaz, de que incluso se establezca el monto de la sanción económica que amerita el cometimiento del delito aduanero.

En las bodegas de contrabando y otros recintos aduaneros, también se deberá contar con información automática, capaz de que mediante información cruzada, no se altere ni la cantidad ni la calidad de la mercadería, para establecer responsables ante presuntas irregularidades.

El servicio computarizado, deberá también abarcar a la Dirección del Servicio de Vigilancia Aduanera y a la

Dirección General de Aduanas, lo que permitiría contar con una información detallada de las irregularidades cometidas y del monto de las recaudaciones obtenidas.

Esta serie de ideas para mejorar el control aduanero, impactaría positivamente en los miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera, pues se sentirían motivados para seguir aprehendiendo mercaderías, más aún si, como anteriormente lo dije, se restablece la participación en un porcentaje del monto de la captura, y no ver como se diluye un trabajo en el cual se arriesga incluso la vida, al cometerse irregularidades en la Administración de Aduanas.

Insistiré en la calidad de los funcionarios que trabajan en la Administración de Aduanas, pues también han servido como organismos para el pago de favores políticos, de tal manera que con cada cambio de gobierno, su dirección y otros departamentos son reestructurados, sin el cumplimiento de ningún requisito que exija cierta preparación o experiencia en el cumplimiento de similares funciones, sino que solamente se ha exigido el que sea partidario del partido de gobierno. Esto además no ha permitido el desarrollo de una carrera en la Administración de Aduanas, por lo cual mucha gente se ha visto relegada en sus aspiraciones.

En estos momentos, en que se está pensando trasladar al Aeropuerto de Latacunga, el servicio de carga, para

descongestionar el Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito, sería interesante que el Ministerio de Finanzas implemente una Administración de Aduanas acogiendo ciertas recomendaciones aquí planteadas, para que se convierta en un modelo de modernización, capaz de proyectar esta infraestructura, hacia otras ciudades, agilizando los trámites aduaneros, brindando una mejor imagen del país, para atraer inversiones. Esta Administración de Aduanas, podría también servir para la Provincia de Tungurahua, en donde el flujo de comercio no ameritaría que exista allí otra dependencia similar.

#### 4.3. TECNIFICACION Y MODERNIZACION DE LA RECAUDACION.-

Con el objeto de que este trabajo de investigación, cuanta con información actualizada y por contener el texto del "Programa de Modernización Aduanera", varios aspectos relacionados con este subtema, me permito transcribir el Acuerdo Ministerial No. 383 del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, publicado en el Registro Oficial No. 461 de 14 de junio de 1994.

#### El Ministerio de Finanzas y Crédito Público"

##### Considerando:

Que el Gobierno Nacional se encuentra empeñado en Modernizar las Aduanas del país, con el propósito de simplificar y facilitar el comercio exterior de mercancías;

Que con el propósito, Mediante Decreto Ley No. 04, publicado en el Registro Oficial No. 396 de 10 de marzo de 1994, se expidió la nueva Ley Orgánica de Aduanas;

Que para cumplir con el programa de Modernización Aduanera se dictó el Decreto Ejecutivo No. 1770 publicado en el Registro Oficial No. 446 de 23 de mayo de 1994, que crea y establece las funciones de la Comisión Nacional de Modernización del Servicio Aduanero;

Que con los mismos propósitos que animan al Gobierno Nacional para emprender en la modernización y reestructuración de las Aduanas del país, se han dictado los decretos ejecutivos No.s 1801 y 1803, publicado en el Registro Oficial No. 455 de 6 de junio de 1994, que contienen los reglamentos para las prestación de servicios aduaneros, a través del sector privado y de las empresas verificadoras en su orden.

De conformidad con la facultad que le confiere el literal m) del Art. 68 de la Ley Orgánica de Aduanas:

**Acuerda:**

Art. 1.- Declarar como actividad prioritaria y urgente al Ministerio de Finanzas y Crédito Público el proceso de modernización y reestructuración del Servicio Nacional Aduanero y disponer que todas las Subsecretarías y Dependencias de esta Cartera de Estado presten la

colaboración necesaria que les sea requerida con este propósito.

Art. 2.- Aprobar el "Programa de Modernización Aduanera", contenido en el anexo del presente Acuerdo.

Art. 3.- Encargar a la Subsecretaría de Rentas la reestructuración del Servicio Nacional Aduanero y la ejecución del Programa de Modernización Aduanera para cuyo propósito tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir y supervisar la ejecución del programa;
- b) Realizar ajustes al cronograma de trabajo de acuerdo al desarrollo del programa;
- c) Conformar los grupos de trabajo, según las áreas de acción de conformidad con el programa;
- d) Evaluar periódicamente el cumplimiento del proceso de Modernización Aduanera en coordinación con la Comisión Nacional de Modernización del Sistema Aduanero
- e) Coordinar la asistencia técnica de los organismos nacionales e internacionales, destinada a la modernización y reestructuración del Servicio Aduanero;
- f) Solicitar la contratación del personal necesario para la prestación de servicios de consultoría;

- g) Aprobar y supervisar el proceso para la adquisición del equipo, muebles, material y enseres para el Servicio de Aduanas, así como la adecuación de la infraestructura física de los locales para su funcionamiento;
- h) Elaborar el presupuesto de costos del programa y solicitar a la Subsecretaría de Presupuesto, previa autorización del Ministerio de Finanzas, la asignación de recursos necesarios;
- i) Coordinar con las demás dependencias del Ministerio de Finanzas y Crédito Público las acciones necesarias para la ejecución del programa;
- j) Las demás funciones que demande la ejecución del Programa.

Art. 4.- La Comisión Nacional de Modernización del Servicio de Aduanas, tendrá como marco de acción para el desarrollo de sus funciones asignadas en dicho instrumento, el Programa de Modernización Aduanero aprobado por el Art. 2 del presente Acuerdo, en directa coordinación con la Subsecretaría de Rentas.

Art. 5- La Subsecretaría de Presupuesto, previa aprobación del Ministro de Finanzas y Crédito Público, asignará los recursos necesarios para el desarrollo y ejecución del Programa de Modernización Aduanera.

Art. 6.- Cualquier reforma o cambio en el Programa de Modernización Aduanera será previamente aprobado mediante nuevo Acuerdo Ministerial dictado por el Ministro de Finanzas y Crédito Público.

Art. 7.- El presente Acuerdo tendrá vigencia a partir de la fecha de expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado, en Quito a 6 de junio de 1994

f) Econ. César Robalino Gonzaga, Ministro de Finanzas y Crédito Público.

Es copia.- Certifico:

f) Diego Roberto Porrás A. Secretario General del Ministerio de Finanzas y Crédito Público Enc.

CAPITULO VPROGRAMA DE MODERNIZACION Y REESTRUCTURACION ADUANERA

## I. ANTECEDENTES.-

En el ámbito de la Administración Pública del Ecuador, es público y notorio el grave deterioro de los servicios que presta la Aduana. En este marco, la actividad del comercio exterior de mercancías no dispone de las condiciones para su normal desenvolvimiento, en perjuicio del desarrollo del país.

Con el propósito de superar esta situación, el Gobierno Nacional adoptó la decisión de reestructurar y modernizar las Aduanas del país para lo cual se expidió la Ley Orgánica de Aduanas y sus respectivos reglamentos de aplicación.

Para continuar con el proceso de Modernización Aduanera, es necesario establecer un Programa de Modernización y Reestructuración Aduanera, que permita definir los objetivos y los componentes básicos del mismo, para la ejecución de las diferentes actividades a desarrollarse.



## II. OBJETIVO.-

El presente Programa tiene como objetivo fundamental desarrollar el proceso de reestructura integral del Sistema Aduanero Nacional, para convertir la Aduana en una institución de servicio al comercio exterior del país, sobre la base de su modernización, eficiencia, profesionalismo, simplificación y facilitación de los procedimientos y operaciones aduaneras.

Para alcanzar el objetivo propuesto el programa contempla las siguientes áreas de acción:

- A. Establecimiento de la Normativa Aduanera.
- B. Implantación de los Procedimientos Aduaneros y su informatización.
- C. Reestructuración Administrativa y capacitación.

## III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

### A. Establecimiento de la Normativa Aduanera.-

I. Sobre la base de la nueva Ley Orgánica de Aduanas, se elaborará y expedirá las diferentes normas que regulan las actividades aduaneras.

Los criterios básicos para la configuración de la

normativa aduanera, se fundamenta en la adopción de los principios internacionales aplicables en el campo aduanero, la claridad y certeza de sus enunciados y la facilitación y liberación del comercio exterior.

Este componente del programa comprende principalmente la formulación y puesta en vigencia de las siguientes normas:

- a) Reglamento General de la Ley Orgánica de Aduanas;
- b) Reglamento sobre el Valor Aduanero de las Mercancías
- c) Reglamento de tasas por servicios aduaneros y Modernización del Servicio de Aduanas;
- d) Reglamento para el remate de mercancías;
- e) Reglamento para la aplicación de las exenciones aduaneras;
- f) Reglamento para el Tráfico Postal y Courier;
- g) Reglamento para normar el procedimiento en los reclamos aduaneros
- h) Manual de Procedimientos Aduaneros.

II. Uno de los puntales de la Modernización Aduanera es la privatización de los servicios aduaneros.

Factores importantes del programa de privatización,

serán la permanente coordinación con los sectores productivos y agentes interesados, así como la transparencia en la determinación de las condiciones para la prestación de los servicios privados, y en los mecanismos de selección de los concesionarios.

En este componente, se desarrollarán principalmente las siguientes actividades:

a) Definición de las actividades, operaciones susceptibles de privatización, que comprende principalmente las siguientes:

- La supervisión de las mercancías en el puerto de embarque;
- La carga y descarga de las mercancías;
- El almacenamiento temporal de las mercancías;
- La realización de análisis físicos o químicos para determinar la naturaleza de las mercancías;
- La recaudación de las obligaciones tributarias aduaneras, a través del sistema bancario nacional;
- Las subastas de las mercancías confiscadas.

b) Elaboración de la normativa reglamentaria para la concesión de servicios aduaneros.

c) Elaboración de contratos tipo para la prestación

de servicios.

- d) Informar y recomendar al Ministro de Finanzas y Crédito Público respecto de la suscripción de contratos o convenios para la prestación de servicios aduaneros por parte del sector privado.
- e) Recomendar al Ministro de Finanzas y Crédito Público sobre los aspectos técnicos o de procedimiento administrativo en general, del servicio aduanero.

#### **B. Implementación de los procedimientos Aduaneros y su Informatización**

El sistema informático de operaciones aduaneras, desarrollado para las aduanas del país, se denominará Sistema Informático de Servicio Aduanero (SISA). Para la definición del esquema tecnológico se tomará en cuenta aspectos como: la integración de la tecnología informática, el procedimiento distribuido y las facilidades de comunicación y seguridad.

Considerando los aspectos antes mencionados se determinarán los siguientes elementos:

- a) Hardware

Selección de plataformas:

- PC's
- Redes de PC's
- Conexión de redes de PC's a microcomputadores

b) Software

- Selección de lenguajes de programación
- Selección de base de datos.

c) Comunicaciones

Determinación de la formas de comunicaciones considerando:

- Las facilidades de comunicación del país
- Situación geográfica.

Formas de comunicación:

- Modems
- Radio
- Satélite

Para mantener una estructura planificada y su continuidad, se establecerán estándares y metodologías que se aplicaran durante el desarrollo del proyecto, en lo que se incluirá la correspondiente capacitación en el uso del sistema.

El nuevo sistema informático, tiene como propósito lograr la modernización en la prestación de los servicios aduaneros, adecuándolos a los avances de la informática y evitando la participación discrecional del funcionario aduanero.

Para este fin será necesario ejecutar una estrategia de implantación que permita introducir la herramienta informática, respetar el interés en aprovechar el nuevo recurso e incrementar modularmente el potencial de la nueva herramienta.

Para acelerar el nuevo proceso se creará y pondrá en marcha un laboratorio de pruebas en el mismo que se desarrollarán los respectivos prototipos.

Esta fase del programa también incluye lo relativo a la selección, adquisición, instalación y puesta en marcha del equipo informático que requerirá el Servicio de Aduanas, siguiendo los procedimientos legales aplicables.

### C. Reestructuración administrativa y Capacitación

La reestructuración administrativa y la capacitación es condición fundamental para la modernización de las Aduanas.

En esta área se desarrollarán las siguientes

## actividades:

- a) Elaboración del Orgánico Funcional del Servicio Nacional de Aduanas, de acuerdo con la orientación de la Ley y los procedimientos operativos;
- b) Elaboración del Reglamento Orgánico y de Administración de Personal del Servicio de Vigilancia Aduanera;
- c) Definición del nivel de los recursos humanos necesarios y su clasificación;
- d) Determinación del nivel remunerativo por cada categoría de cargos;
- e) Establecimiento de mecanismos de selección para cada categoría de cargos en coordinación con la Comisión Nacional de Modernización del Servicio Aduanero;
- f) Diseño e implementación de sistemas administrativos de recursos humanos y financieros de apoyo;
- g) Implantación del sistema de administración por objetos, medición del rendimiento laboral y rendición de cuentas;
- h) Implantación de la nueva estructura administrativa del Servicio Nacional de Aduanas;

i) Establecimiento de la Escuela de Aduanas, que comprende principalmente las siguientes acciones:

- Determinación de las normas para el funcionamiento de la Escuela.
- Consecución de los recursos físicos y de equipamiento.
- Apoyo en la implementación de la nueva Escuela de Aduanas.
- Formación inicial del mínimo personal incorporado, con la dotación de los materiales necesarios y del cuadro de profesores.

#### IV. EJECUCION

Al Ministro de Finanzas y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Rentas, le corresponde ejecutar el presente programa de Modernización y Reestructuración Aduanera, de conformidad con los cronogramas correspondientes.

Para este efecto, se contará con los grupos de trabajo que permitan desarrollar las actividades previstas en los diferentes campos de acción y con el concurso de los servicios de consultoría que sea necesario contratar.



## V. DURACION

El presente programa tendrá una duración de diez y ocho meses contados desde el 1 de junio de 1994 y se cumplirá según el cronograma respectivo.

Al respecto, quisiera comentar, que varias de las propuestas planteadas en este trabajo de investigación, se encuentran incluidas en el Programa de Modernización y reestructuración aduanera.

Quisiera detenerme un poco en los servicios susceptibles de privatización, entre los cuales consta la supervisión de las mercancías en el puerto de embarque, que tal como está planteado, representaría el minimizar la acción de Autoridad Portuaria y del Servicio de Vigilancia Aduanera.

El almacenamiento temporal de las mercancías, en manos privadas, igualmente restaría otra facultad al Servicio de Vigilancia Aduanera debiendo manifestar, que la empresa privada no permitiría la participación de un ente estatal, con lo cual, sino se aseguran las mercaderías por parte del propietario, corren el riesgo de que se produzcan irregularidades (robos, deterioro, etc.), que elevarían el costo final al consumidor.

La subastación de mercancías confiscadas debería ser

pública, ya que puede darse el caso de que el mismo infractor, a través de terceras personas obtenga cierta preferencia para la adjudicación.

Como un comentario muy personal, quisiera manifestar, que todos estos acuerdos y decretos, que complementan la Ley Orgánica de Aduanas, tienden a desaparecer de una vez por todas con la Ex-Policía Militar Aduanera, pues a la vez que se redujo ostensiblemente su personal, las funciones que hoy tienen que cumplir se han remitido a brindar seguridad, para que nuevo personal designado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, actúe amparado por la nueva ley.

Si esto trae como consecuencia, que la disminución de la evasión de tributos aduaneros sea una realidad, entonces las autoridades no se habrán equivocado. En cambio, si la consumación de delitos aduaneros sigue igual o peor que antes, entonces el Servicio de Aduanas fue tomado como un botín político, en beneficio de los más favorecidos económicamente, en detrimento de los ingresos fiscales, que seguirán manteniendo al país en la vía del subdesarrollo, delincuencia y corrupción.

En cuanto al plazo, para que el programa se cumpla, según el cronograma, estaría concluido en 1995, lo cual quiere decir que solamente en el último año de este gobierno, estaría en plena vigencia, por lo cual corre el

riesgo de que con el cambio de mando, que se producirá en 1996, sea derogado. Siendo optimista, pienso que si esto no sucede lo único que debería hacer, es detectar las deficiencias de este sistema, si es que las hubiere, y corregirlas, pues ya es hora de que se de validez a las reformas hechas por los gobiernos anteriores a un nuevo mandato presidencial.

CAPITULO VI

## CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES

## 6.1. CONCLUSIONES

- Las Aduanas, siempre han dependido del Ministerio de Finanzas, Tesoro o Hacienda, conformándose con dos organismos: uno administrativo, encargado del trámite aduanero y otro de control, que evita las evasiones aduaneras y garantiza el cumplimiento de las leyes.
- El Resguardo de Aduanas existía desde 1918, formaba parte de la Organización de Aduanera, como una dependencia de control.
- Los nombramientos para el Resguardo de Aduanas, se hacía si ninguna selección, como si se tratara de cualquier empleo público, era determinante la influencia del factor político.
- En 1963 empieza la profesionalización de la Policía Militar Aduanera durante el Gobierno del Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy.
- El 20 de julio de 1972 se reorganiza la Policía Aduanera, creándose la Conscripción Fiscal, la Ley Orgánica y de Personal.

- La denominación de Policía Militar Aduanera consta en la Ley de Aduanas dictada el 31 de marzo de 1978.
- La carencia de mandos en la Policía Militar Aduanera, sin ninguna estrategia para su desarrollo, las violaciones constantes a la Ley de Personal, la opinión negativa de la ciudadanía, aceleraron su rápida eliminación.
- La Ley Orgánica de Aduanas aprobada el 9 de marzo de 1994, incluye en su texto, la abolición de la Policía Militar Aduanera, creando en su reemplazo el Servicio de Vigilancia Aduanera.
- El Servicio de Vigilancia Aduanera, ya no tiene la dependencia de altos mandos de Oficiales militares.
- La selección de personal del nuevo Servicio de Vigilancia Aduanera se realizó sin ningún criterio técnico, ni de merecimientos, por lo cual gente valiosa fue despedida.
- Las cifras entregadas por liquidación al personal despedido, por ser irrisorias, no permitieron emprender en actividades productivas.
- Los nuevos miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera, no están amparados ni por el Código del Trabajo ni por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, son de libre remoción.

- Los miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera, gozan de fuero policial.
- El control aduanero se realiza tanto en la zona primaria, como en la zona secundaria.
- Se conserva el Grupo Especial Antidrogas. coordinando sus labores con la Interpol.
- El personal que labora actualmente en el Servicio de Vigilancia Aduanera es insuficiente para cubrir todo el país.
- La falta de tecnificación en los trámites aduaneros, da como resultado que los documentos que se manejan sean manipulados por un sinnúmero de personas que a más de retardar el trámite aduanero, permiten la corrupción.
- No existe profesionalización en la mayoría de empleados que trabajan en instituciones que tienen que ver con el control aduanero, como en la Administración de Aduanas, Autoridad Portuaria.
- Se mantiene la Escuela de Oficiales de la Aduana, sin embargo la nueva Ley Orgánica, no establece cuales son sus funciones y objetivos.
- La falta de Reglamento, impide que se tenga una base legal para las destinaciones y pases, así como la duración de los mismos.

- No existe disposiciones para los cursos y ascensos del personal del nuevo Servicio de Vigilancia Aduanera.
- La nueva Ley Orgánica de Aduanas, establece las clases de infracciones aduaneras y las sanciones respectivas.
- El personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, pese a pertenecer al Ministerio de Finanzas, no goza de las bonificaciones salariales que perciben el resto de empleados de dicho Ministerio.
- Los bajos sueldos que percibe el personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, es una de las causas para que se presenten irregularidades.
- La reducción de trámites aduaneros, tiende a mejorar la recaudación de impuestos, disminuir la evasión tributaria, reducir el contrabando, reducir la defraudación aduanera.
- La modernización de las Aduana, se ha combinado con la automatización en puertos y aeropuertos.
- En el Ecuador no existe el más elemental sistema de valoración.
- La falta de personal idóneo en el Laboratorio químico, permite la "Evasión tributaria científica".
- La burocratización de las Aduanas, impide que los trámites aduaneros tengan la fluidez necesaria, con eficiencia, rapidez y honestidad de los funcionarios

aduaneros.

- Falta campaña publicitaria, para hacer conciencia de que las aduanas están al servicio del pueblo ecuatoriano.
- El Programa de Modernización Aduanera establece servicios susceptibles de privatización.
- Las reformas introducidas en la nueva Ley Orgánica de Aduanas, estarían en plena vigencia a inicios de 1996.



## 6.2. RECOMENDACIONES

- El Servicio Nacional de Aduanas, debe ser un organismo eminentemente técnico, para evitar la politización y que se convierta en botín de cada uno de los Gobiernos, lo cual deriva en la ineficiencia y corrupción del personal aduanero.
- Los nombramientos para formar parte del Servicio de Aduanas, debe hacerse en cumplimiento estricto de los requisitos exigidos en la nueva Ley Orgánica de Aduanas.
- Los mandos directivos del nuevo Servicio de Vigilancia Aduanera, debe designarse en base a merecimientos y cumplimiento de los requisitos exigidos por la nueva Ley Orgánica de Aduanas.
- La Ley Orgánica de Aduanas, debe garantizar la carrera aduanera, asegurando la permanencia del personal aduanero, lo cual permitirá el mejor desempeño en las funciones encomendadas.
- Se debe definir al Servicio de Vigilancia Aduanera, pues actualmente el que labora, es insuficiente para cubrir todo el territorio nacional, por lo que el control aduanero se torna ineficaz.
- Se debe mantener e incrementar el Grupo Especial Antidrogas, su labor se ha visto reducida por el mínimo personal con que cuenta en la actualidad.

- Se debe tecnificar, mediante redes de información los servicios aduaneros, para simplificar los trámites aduaneros y evitar la corrupción.
- Se debe emprender en la modernización de las instituciones involucradas en el control aduanero, con el objeto de seleccionar el personal idóneo para el mejor cumplimiento de las funciones asignadas.
- La Escuela de Aduanas debe implementar el Pensum de estudios, acorde con las nuevas corrientes de comercio exterior, dejando para un segundo plano la instrucción militar y servir además como Centro de Capacitación Permanente del personal aduanero.
- Se debe promulgar la Ley de Personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, para reglamentar las destinaciones y pases, duración de los mismos, cursos de ascenso, cuota de eliminación, etc.
- El personal del Servicio de Vigilancia Aduanera, por ser parte del Ministerio de Finanzas, debe percibir todas las bonificaciones que por ley le corresponden, debiendo encargarse de esta gestión el Director del Servicio de Vigilancia Aduanera.
- Se debe implementar un servicio de información automática, que permita realizar la valoración y liquidación en forma rápida y eficiente, evitando actos deshonestos.

- Se debe acelerar la modernización de puertos y aeropuertos, para que vayan acorde con la modernización de las aduanas.
- El personal que labora en el Laboratorio Químico, debe ser calificado exigentemente para cumplir con estas funciones y establecer sanciones ejemplarizadoras para aquellos que cometan infracciones.
- Se debe emprender en una campaña publicitaria agresiva para incentivar a la población en el cumplimiento de todas las formalidades que requieren los trámites aduaneros.
- Se deberían privatizar ciertos servicios aduaneros, para permitir que los organismos de control y represión del contrabando se dediquen al cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley Orgánica de Aduanas.
- El Programa de Modernización Aduanera, debe cumplirse en su totalidad para luego hacer una evaluación de los logros obtenidos y corregir las falencias detectadas.
- Los próximos Gobiernos deben continuar con el proceso de modernización de las Aduanas, acorde con las nuevas corrientes de comercio exterior, que permitan a nuestro país despegar hacia el desarrollo e insertarse de una vez por todas en el comercio internacional.

## GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS

(ALALC)

Abandono de mercaderías.- Acto de pasar las mercaderías a propiedad del Fisco.

Abandono expreso de mercaderías.- Manifestación de voluntad hecha por escrito, por quien tenga facultad para hacerlo cediendo las mercaderías al Fisco.

Abandono tácito o presuntivo de mercaderías.- Acto de pasar las mercaderías a propiedad del Fisco, por el vencimiento de ciertos plazos o el cumplimiento de determinadas condiciones establecidas en la legislación aduanera.

Admisión temporal.- Régimen aduanero que permite entrar en un territorio aduanero, con suspensión del pago de gravámenes, ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportadas dentro de un plazo establecido, sean en el estado en que fueron importadas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinada.

La aplicación de este régimen está, generalmente sometida a la constitución de una garantía y puede estar acompañada de medidas especiales de control aduanero.

**Aduana.-** Organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías, y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se le encomiende.

**Aforo.-** Operación de reconocer las mercaderías, verificar su naturaleza y valor, establecer su peso, cuenta o medida, clasificarla en la nomenclatura arancelaria y determinar los derechos e impuestos que le son aplicables.

**Análisis.-** Examen cualitativo y/o cuantitativo de las mercaderías, practicado por un laboratorio de servicio aduanero o aceptado por éste, cuando así lo requiera su correcta clasificación arancelaria.

**Apoderado.-** Mandatario, esto es, persona que actúa en nombre y por cuenta de su mandante en la realización de los encargos que éste le encomienda.

**Comprobación.-** Operación realizada al iniciarse la tramitación para el despacho de mercadería, con el objeto de establecer con exactitud y correspondencia de las declaraciones y datos consignados en el documento aduanero respectivo, con los demás que sean necesarios.

Confrontación.- Ver comprobación.

Control aduanero.- Ver control de Aduana.

Control de aduana.- Conjunto de medidas tomadas con vista a asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que la aduana está encargada de aplicar.

Declaración.- Acto por el cual se proporciona por escrito u oralmente las informaciones necesarias para la aduana.

Declaración de mercaderías.- Lo que se hace en la forma prescrita por la aduana, por la cual las personas autorizadas por ella indican el régimen aduanero que debe darse a las mercaderías y proporcionan las informaciones necesarias para su aplicación.

Depósito aduanero.- Ver Depósito de Aduanas.

Depósito de aduanas.- Locales y recintos pertenecientes a la aduana o autorizados por ésta, donde las mercaderías pueden ser almacenadas bajo el control de la aduana; sin pago previo de los derechos a impuestos correspondientes.

Mientras permanezcan depositadas las mercaderías en estos locales y recintos, no puede autorizar manipulaciones tales como reconocimiento, reenvase,

extracción, toma de muestras.

**Derecho de Aduana.-** Los gravámenes establecidos en el arancel aduanero, aplicables a las mercaderías que entran o salen del territorio aduanero.

**Derechos e impuestos a la importación.-** Ver gravámenes a la importación.

**Derechos e impuestos percibidos por la aduana.-** El conjunto de gravámenes, incluidos los derechos aduaneros, recaudados por la aduana con ocasión de la importación o exportación de mercaderías, con excepción de las tasas o derechos cuyo monto se limita al costo aproximado de los servicios prestados.

**Derechos o impuestos ad valorem.-** Los establecidos por los aranceles aduaneros, consistentes en porcentajes que se aplican sobre el valor de las mercaderías.

**Derechos o impuestos específicos.-** Los establecidos por los aranceles aduaneros, consistentes en las tasas fijas que se aplican sobre unidades físicas de las mercaderías.

**Derechos o impuestos mixtos.-** Combinación de derechos o impuestos específicos y ad valorem establecidos por los aranceles aduaneros, aplicables a una misma

mercadería.

**Desaduanamiento.**- Ver Despacho.

**Descarga.**- Operación por la cual las mercaderías se sacan del vehículo en que han sido transportada.

**Descarga de aeronaves.**- Ver Descarga.

**Descarga de naves.**- Ver Descarga.

**Descripción arancelaria.**- Descripción de una mercadería, según los términos de la nomenclatura arancelaria.

**Despachante, Agente de aduana, agente general de aduanas, agente aduanal, agente afianzado de aduanas, agente especial de aduanas.**- Persona autorizada por la aduana para despachar mercaderías por cuenta ajena.

**Despacho.**- Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para nacionalizar las mercaderías importadas, someterlas a otro régimen aduanero, o también para exportarlas.

**Draw-Back.**- Régimen aduanero que permite la devolución total o parcial de los derechos de los impuestos a las importaciones, así como de los impuestos internos, pagados por las materias primas y demás materiales



utilizados en la producción, elaboración o acondicionamiento de mercaderías que sean exportadas.

**Efectos personales y objetos pertenecientes a los miembros de la tripulación de los vehículos de transporte.-** Ropa, artículos de uso corriente y los demás objetos pertenecientes a los miembros de la tripulación, que son transportados a bordo de los vehículos de transporte.

**Nota:** El tratamiento aduanero aplicable en cada país a los efectos y artículos antes mencionados está sujeto a lo dispuesto en las respectivas legislaciones nacionales.

**Examen previo.-** Revisión o inspección de la mercadería antes de someterla a un régimen aduanero determinado.

**Exportación.-** Salida de cualquier mercadería de territorio aduanero.

**Exportación temporal.-** Régimen aduanero que permite reimportar a un territorio aduanero con exención total o parcial de los derechos e impuestos a la exportación, mercaderías que han sido exportadas desde ese mismo territorio con un fin determinado, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación eventualmente exigibles y condicionadas a ser devueltas en un plazo establecido.

La aplicación de este régimen puede estar sometido a la constitución de sus garantías y acompañada de medidas especiales de control aduanero.

La exención parcial admite la aplicación de las modalidades especiales de tributación en virtud de las cuales las mercaderías que hayan sido objeto de transformación, elaboración, reparación o rehabilitación en el extranjero, podrán estar sujetas, eventualmente, al pago de los derechos e impuestos por el valor agregado, a su retorno al país.

**Formalidades aduaneras.-** Conjunto de trámites que deben realizarse para dar cumplimiento a las disposiciones aduaneras.

**Frontera aduanera.-** Límite del territorio aduanero.

**Garantía.-** Obligación que se contrae a satisfacción de la aduana, con el objeto de asegurar el pago de los gravámenes o el cumplimiento de otras obligaciones contraídas ante ella.

**Gravámenes a la importación.-** Derechos aduanero y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes - sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones con excepción de las tasas o derechos cuyo monto se limita al costo

aproximado de los servicios prestados.

**Importación.-** Entrada de cualquier mercadería en un territorio aduanero.

**Levante.-** Ver Retiro.

**Libre Plática.-** Autorización otorgada por las autoridades competentes a la llegada de una nave, aeronave u otro vehículo de transporte para que se realicen libremente las operaciones de embarque y desembarque.

**Liquidación de derechos e impuestos.-** Determinación del monto de los derechos e impuestos que deben percibirse.

**Manifiesto comercial.-** Ver manifiesto de carga.

**Manifiesto de carga.-** (Manifiesto comercial) (Manifiesto de mercaderías).- Documento que contienen una lista de las mercaderías que constituyen el cargamento de la nave, aeronave y demás vehículos de transporte en el momento de su llegada o salida a/o desde territorio aduanero.

**Manifiesto de mercaderías.-** Ver manifiesto de carga.

**Mercaderías en libre circulación.-** Mercaderías de las cuales se puede disponer sin restricciones, desde el

punto de vista aduanero.

**Muestras.**- Parte representativa de una mercadería o de su naturaleza que se utiliza para su demostración o análisis.

**Nota:** Las muestras sin valor comercial están definidas en la Resolución 149 (VI) y las muestras con valor comercial en la Resolución 150 (VI).

**Nacionalización.**- Régimen aduanero en virtud del cual las mercaderías importadas son puestas, por la aduana, a disposición de los interesados, previo cumplimiento de las formalidades aduaneras y de otro carácter que sean necesarias, así como del pago de los derechos e impuestos a la importación eventualmente exigibles, pudiendo, en consecuencia, permanecer dichas mercaderías en el territorio aduanero, a título definitivo.

La disposición de las mercaderías por los interesados puede ser incondicional, cuando circulan libremente, o condicionalmente, cuando quedan sujetas a ciertas restricciones o comprobaciones desde el punto de vista aduanero.

**Numeración.**- Ver Registro.

**Oficina de aduana.**- Locales y sitios anexos donde se

cumplen habitualmente las formalidades aduaneras.

**Perímetro de vigilancia aduanera.**- Ver zona de vigilancia aduanera

**Presentación de las mercaderías a la aduana.**- Acción de poner las mercaderías a disposición de la aduana para el cumplimiento de las formalidades aduaneras.

**Rancho.**- Los artículos destinados al uso o consumo de los pasajeros y tripulantes de las naves, aeronaves y demás vehículos de transporte. En algunos casos y con ciertas limitaciones se comprenden, así mismo, las partes y piezas de recambio, combustibles, aparatos de las naves y demás vehículos de transporte.

**Reconocedor.**- Ver Vista de aduana.

**Reconocimiento.**- Ver Aforo.

**Reconocimiento previo.**- Ver Examen previo.

**Recurso.**- Acto por el cual una persona ejercita su derecho de reclamación o de petición ante la autoridad competente.

**Régimen aduanero.**- Tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana, de acuerdo

con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y los objetivos de la operación.

**Régimen de depósito de la aduana.-** Régimen aduanero en virtud del cual las mercaderías importadas son almacenadas bajo control de la aduana, en un lugar designado a este efecto (depósito de aduana) sin pago de los derechos e impuestos a la importación.

**Registro.-** Acto de fechar y numerar el documento en que se indica la operación o régimen aduanero a que debe someterse la mercadería.

**Reimportación.-** Importación en un territorio aduanero de mercaderías que han sido exportadas anteriormente desde el mismo territorio.

**Reembarque.-** Acción material de volver a embarcar una mercadería ya descargada.

**Retiro.-** Acto por el cual la aduana autoriza a los interesados a disponer de una mercadería que ha sido objeto de un despacho.

**Retorno al extranjero.-** Ver Reexportación.

**Retorno al país.-** Ver Reimportación.

**Reexportación.-** Exportación, desde un territorio aduanero,

de mercaderías que han sido importadas anteriormente.

**Rol de tripulación.-** Nómina de los tripulantes de las naves aeronaves y demás vehículos de transporte, con indicación de los datos exigidos por la legislación vigente.

**Rutas legales.-** Unicas vías de transporte autorizadas por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, para el tráfico de mercaderías que se importen o se exporten.

**Salida temporal.-** Ver Exportación temporal.

**Sellos aduaneros.-** Sellos que pone la Aduana para la aplicación de ciertos regimen aduaneros (tránsito a aduanero, en particular), generalmente con el fin de prevenir o de permitir la constatación de cualquier daño a la integridad de los bultos o de los dispositivos de cierre de los vehículos o de los equipos de transporte. Pueden también servir de medio de identificación de las mercaderías mismas.

**Territorio aduanero.-** Territorio de un estado en el cual las disposiciones de su legislación aduanera son aplicables.

**Tránsito aduanero.-** Régimen aduanero por el cual las mercaderías que se encuentran sometidas a control

aduanero, son transportadas desde una aduana a otra dentro de un territorio aduanero, estén o no destinadas al extranjero.

**Trasbordo.-** Traslado de mercaderías efectuado bajo control aduanero en una misma aduana, desde una unidad de transporte a otra, o a la misma en distintos viajes, incluida su descarga a tierra, para continuar su destino.

**Verificación.-** Ver Aforo.

**Verificador.-** Ver Vista de aduanas.

**Verificación previa.-** Ver examen previo.

**Vista de recepción y control a bordo de aeronaves.-**

Operaciones por las cuales la aeronave es visitada por la aduana, a su llegada al aeropuerto o durante su permanencia en él, con el objeto de:

- a) Recibir y examinar los documentos de la aeronave; y
- b) Registrar y vigilar la nave.

**Vista de recepción y control a bordo de naves.-**

Operaciones por las cuales la nave es visitada por la aduana, a su llegada a puerto durante su permanencia en él, con el objeto de:

- a) Recibir y examinar los documentos de la nave; y,



b) Registrar y vigilar la nave.

Vista de aduanas.- Funcionario técnico aduanero encargado de aforar las mercaderías.

Zona de vigilancia aduanera.- Parte determinada del territorio aduanero donde la aduana ejerce poderes especiales en virtud de los cuales aplica o puede aplicar medidas especiales de control aduanero.

Zona marítima aduanera.- Espacio marítimo donde la aduana ejerce jurisdicción de acuerdo con la legislación correspondiente.

Zona o puerto franco.- Ver Zona o puerto libre.

Zona o puerto libre.- Puerto o parte de un puerto, o un espacio determinado, cuyos límites son limitados por la aduana y que está situado, o considerado bajo ciertos aspectos como situado, en el exterior del territorio aduanero, en las cuales todas o algunas mercaderías son admitidas con exención de derechos e impuestos a la importación y no están normalmente sometidas al control de la aduana.

Las mercaderías pueden ser allí depositadas, almacenadas, acondicionadas y expuestas sin ninguna restricción o, bajo ciertas condiciones, trasbordadas, puestas a la ventana, transformadas o terminadas.

Nota: Publicado en R.O. No. 691 de 16 de octubre de 1978.

## BIBLIOGRAFIA

TORRES CHAVEZ, Efraín      Breves Comentarios al Código Penal del Ecuador p. 288.  
Guayaquil-Ecuador

Ley Orgánica de Aduanas 1953-1994

Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas 1978

Ley de Personal de la P.M.A. 1978

Ley Orgánica de la P.M.A. 1966-1972

Código Tributario 1994

Revista de la P.M.A. 1989

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 18 de julio de 1994



---

FIRMA DEL CURSANTE

Dr. EDWIN GUILLERMO TORRES SUAREZ

NOMBRE DEL CURSANTE