

POLÍTICA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA DEFRAUDACIÓN Y EL CONTRABANDO ADUANEROS



2018-2028

CONSEJO INTERINSTITUCIONAL PARA LA PREVENCIÓN, COMBATE A LA DEFRAUDACIÓN FISCAL Y AL CONTRABANDO ADUANERO

Miembros del Consejo Interinstitucional:

Lic. Abel Francisco Cruz Calderón
Presidente

Mgter. Werner Ovalle Ramírez
Secretario

Lic. Julio Héctor Estrada
Ministro de Finanzas Públicas

Sr. Enrique Antonio Degenhart Asturias
Ministro de Gobernación

Lic. Acisclo Valladares Urruela
Ministro de Economía

Licda. María Consuelo Porras Argueta
Fiscal General y Jefa del Ministerio Público

Lic. Jorge Luis Donado Vivar
Procurador General de la Nación

Invitados Permanentes:

General de División
Luis Miguel Ralda Moreno
Ministro de la Defensa Nacional

Sr. Mario Méndez Montenegro
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Doctor Carlos Enrique Soto Menegazzo
Ministro de Salud Pública y Asistencia Social

Invitados Especiales:

Lic. Juan Carlos Tefel Del Carmen
Presidente de la Cámara de Industria de Guatemala

COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL CONTRA EL CONTRABANDO Y LA DEFRAUDACIÓN ADUANERA -COINCON-

Superintendencia de Administración Tributaria

Mgter. Werner Ovalle Ramírez
Lic. José Javier Bonilla Lemus
Licda. Lesbia Marilú Reyes Espina
Lic. Fredy Oswaldo Godoy Samayoa
Lic. Hugo Antonio Corado Estrada
Licda. Lilian Yolanda González Gudiel
Ing. Nelson Enrique Juárez Herrera
Señora Silvia Waleska Marroquín Asteguieta

Ministerio de Gobernación

Lic. Obdulio Alberto Ramos León
Lic. Claudio Meléndrez
Comisario General Erwin Rolando Tzi Juárez
Oficial I Silvestre Maldonado

Ministerio Público

Lic. Brenner Israel López De León
Lic. Melvin Noé Silvestre Silvestre

Ministerio de la Defensa Nacional

Mayor de Infantería Sergio Vicente Rivera Chiguil
Teniente de Navío Jonathan Estrada Ambrosio

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Lic. Ricardo Horacio Amado Fernández
Licda. Laisy Amézquita

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Licda. Ingrid Lissette De León Ortíz
Lic. Julio Palencia Villaseñor
Lic. Darío Castillo

Ministerio de Finanzas Públicas

Lic. Saul Enrique De León Meneses

Cámara de Industria de Guatemala

Lic. Luis Aníbal Blanco
Lic. Jorge Díaz Hueso

Cámara de Comercio de Guatemala

Ing. Químico Juan Rodolfo Sierra
Licda. Shirley Dennise Aguilar

Cámara del Agro de Guatemala

Ing. Agr. Juan Luis Pullin
Licda. Laura Barrera

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Ing. Fernando Spross
Lic. Marco Antonio Martínez
Licda. Karla Menocal de Mata

Agradecimiento especial:

Lic. Mariano Rayo

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Lic. Roger Antonio Baldizón Morales

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Licda. Hilda Betzabé Arrechea Urbina

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Índice

Siglas y acrónimos	6
Presentación	7
Introducción	9
Marco jurídico y político	11
Aspectos constitucionales	11
Aspectos institucionales y de política pública	11
Parte I	
Defraudación aduanera	17
1. Análisis de situación	18
1.1 causas de la defraudación aduanera	19
2. Mapeo de posibles actores en el ilícito de defraudación aduanera	27
3. Insuficiente recaudación del comercio exterior	27
4. Efectos de la defraudación aduanera	31
Parte II	
Contrabando aduanero	35
1. Análisis de situación	36
1.1 causas del contrabando aduanero	36
2. Mapeo de posibles actores del delito de contrabando aduanero	51
3. Comportamiento del contrabando aduanero en Guatemala	52
4. Efectos del contrabando aduanero	56
Justificación	59
Principios orientadores	60
Parte III	
Marco estratégico de la política para su implementación	61
Objetivo general	62
Objetivos específicos	62
Ejes de la política	63
Líneamientos estratégicos	64
Intervenciones estratégicas	65
Seguimiento y evaluación	71
Presupuesto	71
Referencias bibliográficas	75
Glosario	76
Anexos	79

Siglas y acrónimos

CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CILA	Comisión Internacional de Límites y Aguas
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CNB	Currículum Nacional Base
COINCON	Comisión Interinstitucional contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera
CONSEJO INTERINSTITUCIONAL	Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero
CVNC	Cruce Vehicular no Controlado
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINDEF	Ministerio de la Defensa Nacional
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ONG	Organización no Gubernamental
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla

PRESENTACIÓN

La Política Nacional de Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, recoge de manera integral, la problemática en torno a estos ilícitos, así como las estrategias, acciones y sus responsables, para orientar el trabajo de las distintas instituciones del Estado en esta materia, durante el período 2018-2028.

La presente Política está orientada al fortalecimiento del Estado de Derecho, el cumplimiento de la legislación en materia de comercio exterior, incremento de los recursos provenientes de tributos e impuestos de comercio exterior, fortalecimiento de las instituciones que combaten los ilícitos de defraudación y contrabando aduaneros, promoción del comercio en un marco de seguridad y competencia leal, así como la facilitación del cumplimiento voluntario y aplicación de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Se fundamenta en 4 ejes de trabajo: prevención de la defraudación y el contrabando aduaneros, combate de la defraudación y el contrabando aduaneros, transparencia y combate a la corrupción y fortalecimiento tributario del Estado de Guatemala. Con estos ejes de trabajo se espera prevenir y combatir estas prácticas ilegales en el territorio nacional, incrementar la recaudación proveniente de tributos de comercio exterior y coadyuvar con el Estado para la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad.

Para el cumplimiento de los objetivos, la política se basa en 5 lineamientos estratégicos y 32 acciones que permitirán contrarrestar la defraudación y el contrabando aduaneros, a lo largo de los diez años de vigencia de la misma.

Los lineamientos estratégicos definidos en la presente política son: fomentar la cultura de legalidad en el ámbito del comercio exterior, coadyuvar en la implementación de los planes o programas de desarrollo que privilegian las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, fortalecer la coordinación interinstitucional y el sector justicia en materia de defraudación y contrabando aduaneros, facilitar el comercio exterior a nivel nacional y promover la eficacia del marco legal en materia de defraudación y contrabando aduaneros. Para el logro de los mismos, se definen acciones específicas que permitirán un trabajo interinstitucional coordinado, con la participación de entidades del sector público y privado, propiciando el acercamiento con la población de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, así como el fortalecimiento del marco legal relacionado con la problemática identificada.

Se concluye la política con la incorporación de un Plan de Seguimiento, en el cual se detallan las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos trazados, identificando al responsable de coordinar el seguimiento de cada acción y, las entidades que coadyuvarán a la realización de las mismas.

INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, presentada por la Superintendencia de Administración Tributaria, como Presidente del Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero, surge por la necesidad de contar con una política de Estado que permita contrarrestar ambos flagelos.

Dentro de los sectores que se ven afectados por las causas y efectos inherentes a esta problemática se encuentran: el Estado de Guatemala, al no percibir los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y fines; los sectores productivos y de comercio nacional, al verse afectadas las diversas actividades económicas por la competencia desleal y el incumplimiento de requisitos arancelarios y no arancelarios y; la propia población, que no ve reflejado el desarrollo social que trae consigo un presupuesto nacional fortalecido, además de exponer su integridad al comercializar de forma ilícita productos de contrabando, poner en riesgo su salud al consumir productos que no cuentan con registros sanitarios para su consumo, así como su seguridad por el riesgo de ingreso de mercancías reguladas o restringidas.

En materia de defraudación y contrabando aduaneros, se analizaron los factores que fomentan la evasión total o parcial de los tributos y se estableció que algunos de estos factores responden a circunstancias sociales o económicas que hacen atractivos estos ilícitos. De esa cuenta, esta Política se vincula directamente con el Plan Nacional de Desarrollo (K'atun Nuestra Guatemala 2032 y su Política), ya que algunos lineamientos de dicho Plan se enmarcan en acciones como el mejoramiento de los servicios básicos, aplicación de incentivos fiscales y económicos, fomento de la competitividad, protección de los derechos legales, comerciales y de propiedad, así como la integración a las empresas en cadenas de valor y sistemas más amplios de producción, medidas para creación de empleo, incentivo a inversiones, entre otras que promuevan el desarrollo socioeconómico en general. De este modo, para efectos de los ilícitos enmarcados en la Política propuesta, se visualiza el desarrollo integral en las zonas fronterizas y de adyacencia con Belice, para disminuir considerablemente la problemática del contrabando.

La presente Política se vincula también con la Política Económica 2016-2021, la cual incluye factores clave como promover el empleo de jóvenes, reducir la pobreza, generar una economía incluyente, así como dinamizar la economía territorial y la sostenibilidad económica, social y ambiental. Estos factores pretenden contribuir al mejoramiento del nivel de vida de quienes actualmente participan en los ilícitos de defraudación y contrabando aduaneros, y les permitirán abandonar estas malas prácticas.

Esta Política presenta una serie de acciones estratégicas que inducirán al Estado a incentivar el crecimiento económico y social del país, con especial énfasis en las zonas fronterizas y de adyacencia con Belice; promover acciones preventivas en materia de defraudación y contrabando aduaneros; generar acciones para lograr el cumplimiento voluntario del pago de tributos en materia de comercio exterior y acciones para fomentar el trabajo interinstitucional para contrarrestar ambos flagelos.

Las acciones previstas en la presente política se plantean al corto (1 a 3 años), mediano (3 a 5 años) y largo plazo (5 a 10 años).

MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

Este apartado lo constituye el ordenamiento jurídico nacional, tomando como base la Constitución Política de la República de Guatemala y complementado por la legislación vigente a nivel nacional, los tratados y convenios internacionales y la relación de la política con otras políticas de Estado.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza el bienestar de todos los guatemaltecos, establece la organización y deberes del Estado encaminados a mantener el bien común e impulsa la vigencia de los derechos humanos en un orden institucional y democrático.

En este sentido, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, garantizándole la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y su desarrollo integral¹; así como la libertad de industria, de comercio y de trabajo².

Todas aquellas amenazas, riesgos y vulnerabilidades que enfrenta la seguridad, la salud y la economía de la Nación pueden variar con el tiempo, pero los intereses nacionales en materia de prevención y combate a la defraudación y al contrabando aduaneros deben ser estables y duraderos, es decir deben institucionalizarse.

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICA PÚBLICA

El Decreto Número 37-2016 del Congreso de la República, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, reformó el Decreto Número 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Dentro de las reformas efectuadas al artículo 3, la literal q) indica que es función de la SAT: “Ejercer la rectoría de la política de combate al contrabando y defraudación aduanera y tributaria. Para el ejercicio de esta función contará con la colaboración de las entidades del Estado que correspondan”.

Además, es importante considerar lo estipulado en el Decreto Número 20-2006 del Congreso de la República, que contiene las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, principalmente el capítulo VI Control Aduanero en Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos. Esta norma ordena a la SAT garantizar el ejercicio del control aduanero al tener libre acceso a muelles, patios, bodegas, almacenes, locales, instalaciones y recintos de empresas portuarias, zonas libres y otros lugares donde permanezcan mercancías sujetas o no al pago de derechos arancelarios a la importación e impuestos. A su vez, el capítulo VII que contiene Reformas al Decreto Número 58-90 del Congreso de la República, Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, principalmente a la adición de la literal o) al artículo 2, por medio de la cual se considera caso especial de defraudación aduanera la simulación de importación, exportación, reexportación o acogerse a cualquier otro régimen u operación aduanera con el fin de obtener beneficios fiscales. Y finalmente el

¹Constitución Política de la República de Guatemala, Artículos 1 y 2

²Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 43

capítulo VIII que dio vida al Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero.

Este es el órgano asesor y consultor de la SAT y apoya a la Administración Tributaria en las acciones que ésta emprenda en la Prevención, Combate y Erradicación de la Defraudación Tributaria y Contrabando Aduanero. Tal como lo indica el artículo 65 del Decreto 20-2006 del Congreso de la República, el Consejo está integrado por siete miembros, cada uno de los cuales representa a las siguientes instituciones:

- a) Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, quien preside;
- b) Corte Suprema de Justicia³;
- c) Ministerio de Finanzas Públicas;
- d) Ministerio de Gobernación;
- e) Ministerio Público;
- f) Procuraduría General de la Nación; y,
- g) Ministerio de Economía.

Por su competencia, los Ministerios de la Defensa Nacional, Salud Pública y Asistencia Social, así como Agricultura, Ganadería y Alimentación, son invitados permanentes del Consejo. Asimismo, cuando el Consejo Interinstitucional lo estime pertinente, podrá invitar a representantes de otras entidades públicas o privadas a las sesiones ordinarias o extraordinarias.

En el ámbito internacional, los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala contemplan algunos ilícitos como piratería, falsificación, contrabando de armas, municiones, explosivos, químicos y precursores. Se promueve la agilización y facilitación del comercio, promoviendo que las distintas autoridades aduaneras mejoren el control de las operaciones de comercio exterior.

A nivel Centroamericano, el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano establece las bases para la creación de una Unión Aduanera Centroamericana que permita el resguardo del territorio y la gestión integrada de fronteras. Da vida a instrumentos como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano -CAUCA- y su reglamento -RECAUCA-, en los cuales se establece la obligatoriedad del ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte por los lugares y horarios habilitados, debiendo presentarse ante la Autoridad Aduanera competente.

La presente política se vinculará directamente con el Plan General de Gobierno 2016-2020 y las demás políticas públicas, por medio de la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las acciones, principalmente los temas de desarrollo social y económico en las zonas fronterizas y zona de Adyacencia con Belice, así como el combate a la corrupción, el fortalecimiento del sector justicia y de las instituciones del Estado.

A continuación, se presenta una matriz que consolida el ordenamiento jurídico que da sustento a la creación de la presente política, así como su relación con el ordenamiento jurídico nacional, internacional y con otras políticas de Estado, específicamente en las áreas que compete a defraudación y contrabando aduaneros.

³Declarada inconstitucional. Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, Expediente 2240-2014

Cuadro No. 1
Matriz de ordenamiento jurídico y de política pública

Constitución Política de la República de Guatemala	Leyes específicas	Normativa Internacional	Vinculación con la Política Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo K' atun Nuestra Guatemala 2032	Vinculación con otras políticas vigentes
<p>Artículo 43. Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo</p>	<p>Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97. Artículo 2. Regula que compete al Organismo Ejecutivo la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, con las cuales deben coordinarse las entidades descentralizadas, como la SAT.</p>	<p>Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.</p>	<p>Eje Guatemala Urbana y Rural. Prioridad Desarrollo rural integral. Meta en 2032 la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible. Lineamiento e) refiere a la aplicación de beneficios fiscales y económicos para la reactivación de tierras en usos diferentes al bosque natural.</p>	<p>POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO 2016-2020. Eje Transparencia. Prioridad Presidencial: Gobierno Abierto y Transparente. Eje Desarrollo: infraestructura, sostenibilidad fiscal. Eje Seguridad: control de fronteras, prevención de la violencia, apoyo al sector justicia. En cuanto a los ejes de la Política General de Gobierno, en el eje de tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado, se programó a) consolidar las medidas preventivas reguladas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; b) revisar el funcionamiento y estructura del Organismo Ejecutivo para dar coherencia a la gestión institucional en función de las prioridades nacionales; c) política fiscal sostenible mediante el manejo honesto, racional y eficiente de los ingresos públicos; d) desarrollar mecanismos que permitan la plena transparencia en la administración pública. En el eje seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad, se plantea a) priorizar y focalizar programas sociales en áreas de pobreza extrema, b) alianzas con el sector privado para programas productivos, En el eje fomento de las mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente, se priorizan acciones como: a) generar condiciones para que</p>
<p>Artículo 119. Establece como una obligación del Estado la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.</p>	<p>Art. 14. Indica que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia coadyuva a la formulación de la política general de Gobierno y evalúa su ejecución. Art. 23. Indica que los Ministros deben ser los rectores de las políticas públicas de su sector.</p>	<p>Eje Riqueza para todas y todos. Prioridad Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva. Varios lineamientos: fomento de la competitividad; protección de los derechos legales, comerciales y de propiedad; encadenamientos productivos.</p>	<p>Eje Riqueza para todas y todos. Prioridad Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva. Varios lineamientos: fomento de la competitividad; protección de los derechos legales, comerciales y de propiedad; encadenamientos productivos.</p>	<p>Prioridad Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo. Lineamientos: estimular la inversión mediante la política monetaria; promover e incentivar las inversiones productivas; impulso de la actividad económica y la estabilidad macroeconómica y social mediante la política fiscal.</p>
<p>Artículo 134. Las entidades autónomas y descentralizadas, como la SAT, actúan por delegación del Estado, indicando que debe coordinar su política con la política general del Estado.</p>	<p>Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y La Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto 37-2016. Artículo 1. Inciso q). Reformó el artículo 3 del Decreto 1-98, e indica como función específica de la SAT, ejercer la rectoría de la política de combate al contrabando y defraudación aduanera y tributaria. –</p>	<p>Tratado sobre inversión y comercio de servicios.</p>	<p>Prioridad Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo. Lineamiento a) Incremento de los ingresos fiscales al aumentar la carga tributaria; reducir los niveles de incumplimiento, evasión y</p>	<p>Prioridad Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo. Lineamientos: estimular la inversión mediante la política monetaria; promover e incentivar las inversiones productivas; impulso de la actividad económica y la estabilidad macroeconómica y social mediante la política fiscal.</p>

Constitución Política de la República de Guatemala	Leyes específicas	Normativa Internacional	Vinculación con la Política Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032	Vinculación con otras políticas vigentes
<p>Artículo 135. Entre otros deberes de los guatemaltecos está contribuir a los gastos públicos y obedecer las leyes.</p>	<p>Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria. Decreto 20-2006. Capítulo VIII. Crea el Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero como órgano de apoyo y asesoría para la SAT.</p>	<p>Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio.</p> <p>Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.</p> <p>Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento.</p>	<p>elusión, formalización de las unidades productivas y ampliación de la base tributaria, revisar los incentivos fiscales orientados a determinadas actividades productivas, combatir el contrabando, identificar otras fuentes de financiamiento, modificar la estructura tributaria; Lineamiento b) fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos municipales y otros ingresos propios; mejorar la recaudación de los ingresos provenientes de bienes nacionales, simplificación tributaria, implementación de políticas e inversiones que mejoren el clima de negocios y la competitividad a nivel local. Lineamiento c) Implementar una política social activa: garantizar la presencia del Estado y asegurar los derechos humanos de la población, construir mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, aumentar la inversión para incentivar el crecimiento, mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. Lineamiento e) Asegurar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social; fortalecer los mecanismos de fiscalización, lucha frontal contra la corrupción, universalizar la gestión por resultados en todos los ámbitos públicos.</p>	<p>Las mipymes accedan a servicios financieros en condiciones favorables, b) facilitarles insumos necesarios y seguros, c) incentivos adecuados por la generación de mano de obra. En el eje de seguridad ciudadana, a) revisión y actualización de la Política Nacional de Seguridad, b) gobernanza de límites y fronteras para seguridad integral y desarrollo y cooperación transfronteriza, c) consulta popular para resolver el diferendo territorial, insular y marítimo con Belice, d) promover la integración regional en el marco de la Estrategia de Seguridad Centroamericana (Esca), del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).</p> <p>POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD. Eje de Transformación seguridad interior democrática. Espacios seguros en municipios y fronteras; movilidad segura en carreteras; combate al contrabando. Eje de seguridad exterior. Soberanía e integridad territorial. Eje de inteligencia estratégica de Estado. Anticipar, prevenir, contener y enfrentar riesgos, amenazas y vulnerabilidades.</p> <p>POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. Mejora de la productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas guatemaltecas; capacitación a trabajadores; apoyo para la creación y diversificación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.</p>

Constitución Política de la República de Guatemala	Leyes específicas	Normativa Internacional	Vinculación con la Política Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032	Vinculación con otras políticas vigentes
<p>Artículo 191. Define las funciones del Vicepresidente, dentro de las cuales está coadyuvar, con el Presidente en la dirección de la política general del Gobierno.</p>		<p>Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tomando en cuenta que Guatemala es signataria ante la ONU, de esta Agenda, la cual describe 17 objetivos de desarrollo sostenible, los cuales se incluyen en el Plan General de Gobierno 2016-2020 y, por ende, se vinculan directamente a la presente política. Principalmente se considera que, con la presente política se coadyuvará al cumplimiento de los objetivos 1 Fin de la Pobreza, 3 Salud y Bienestar, 8 Trabajo decente y crecimiento, 10 Reducción de las desigualdades, 11 Ciudades y comunidades sostenibles y, el 16 Paz, Justicia e instituciones sólidas.</p>	<p>elusión, formalización de las unidades productivas y ampliación de la base tributaria, revisar los incentivos fiscales orientados a determinadas actividades productivas, combatir el contrabando, identificar otras fuentes de financiamiento, modificar la estructura tributaria; Lineamiento b) fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos municipales y otros ingresos propios; mejorar la recaudación de los ingresos provenientes de bienes nacionales, simplificación tributaria, implementación de políticas e inversiones que mejoren el clima de negocios y la competitividad a nivel local. Lineamiento c) Implementar una política social activa; garantizar la presencia del Estado y asegurar los derechos humanos de la población, construir mecanismos de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, aumentar la inversión para incentivar el crecimiento, mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. Lineamiento e) Asegurar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social; fortalecer los mecanismos de fiscalización, lucha frontal contra la corrupción, universalizar la gestión por resultados en todos los ámbitos públicos.</p>	<p>POLÍTICA INTEGRADA DE COMERCIO EXTERIOR, COMPETITIVIDAD E INVERSIONES DE GUATEMALA. Mejora de la competitividad; ampliación y diversificación de la oferta exportable; consolidación del acceso a los mercados; promoción del comercio exterior y de la inversión.</p> <p>POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO DIGNO 2017-2032. Generación de Empleo, Desarrollo del Capital Humano, Promoción de un entorno propicio para el desarrollo de empresas, Tránsito a la Formalidad.</p> <p>POLÍTICA ECONÓMICA 2016-2021. Promoción del empleo de jóvenes; reducción de la pobreza; promoción de la economía incluyente; economía territorial dinámica; sostenibilidad económica, social y ambiental.</p> <p>POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA DEL ESTADO DE GUATEMALA 2015-2035. Describe el flagelo del contrabando aduanero como uno de los fenómenos criminales que causan mayor daño social, por ser una de las manifestaciones del crimen organizado que provoca grandes pérdidas a la economía nacional, afectaciones a la salud, riesgos fito-zoo sanitarios, así como hechos de corrupción e incremento en los niveles de impunidad.</p>

FUENTE: Elaboración propia



DEFRAUDACIÓN ADUANERA

**POLÍTICA NACIONAL
DE PREVENCIÓN Y COMBATE
DE LA DEFRAUDACIÓN Y EL
CONTRABANDO ADUANEROS
2018-2028**

1. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

El término defraudación se deriva de la palabra fraude. El fraude es definido como el “acto contrario a la verdad y a la rectitud, tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o terceros”⁴. Proviene del latín “fraus” que traducido al español significa engaño. El fraude o defraudación aduanera comprende aspectos tributarios, comerciales y de incumplimiento de normas y obligaciones establecidas por los órganos competentes.

El artículo 1 del Decreto 58-90 del Congreso de la República, Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, establece que “Defraudación en el ramo aduanero es toda acción u omisión por medio de la cual se evade dolosamente, en forma total o parcial, el pago de los tributos aplicables al régimen aduanero. También constituye defraudación la violación de las normas y aplicación indebida de las prohibiciones o restricciones previstas en la legislación aduanera, con el propósito de procurar la obtención de una ventaja infringiendo esa legislación.”

Partiendo de las definiciones anteriores, la defraudación aduanera constituye una forma de fraude que se comete en las distintas aduanas del país y que abarca temas de tributos, aspectos no tributarios y comerciales.

Algunas de las razones por las cuales se comete la defraudación aduanera son las siguientes:

- Eludir o tratar de eludir total o parcialmente el pago de tributos;
- Eludir o tratar de eludir las prohibiciones y restricciones aplicables a las mercancías;
- Percibir o tratar de percibir indebidamente subsidios, reembolsos u otros beneficios monetarios; y
- Obtener o tratar de obtener ventajas comerciales ilícitas en contradicción con los principios y prácticas de la competencia comercial lícita.

Las modalidades de defraudación aduanera más comunes son:

- La subvaluación;
- La sobrevaloración;
- La falsedad en la declaración y certificación del origen de las mercancías;
- La aplicación indebida de una franquicia o exoneración aduanera;
- El uso de documentos falsos o adulterados, como la factura comercial y el certificado de origen, en relación con el valor aduanero, clasificación arancelaria, origen, procedencia, naturaleza, calidad, cantidad, peso, etc., de las mercancías importadas;
- Ingresar mercancías mediante el uso de falsos permisos o licencias de importación, que deben expedir las entidades de gobierno competentes;

⁴Secretaría General de la Comunidad Andina, Proyecto de Cooperación UE-CAN.Lucha contra el fraude, Julio 2007.

- No retornar al lugar de origen mercancías importadas o exportadas temporalmente;
- Importación de mercancías distintas a las exoneradas por ley;
- Ingresar mercancías que violenten los derechos de propiedad intelectual;
- Simular importaciones o exportaciones; y
- Alteración de registros contables por parte de las empresas importadoras.

Un aspecto fundamental que debe tenerse en consideración es la identificación de los momentos en los cuales puede ocurrir la defraudación aduanera:

a) Previo al despacho aduanero de las mercancías.

Generalmente quien defrauda en aduanas, planifica de forma anticipada el destino de las mercancías al régimen aduanero correspondiente. En este momento se presenta como una falta de declaración en manifiesto de carga, declaración incompleta o alterada de la descripción de mercancías que se transportan, cantidades, peso, características, origen y procedencia. Se omite o altera la declaración de mercancías prohibidas o restringidas, tales como: armas, drogas, mercancías apócrifas, entre otras.

b) Durante el despacho aduanero de las mercancías.

Este tipo de defraudación está asociada con la disposición de las mercancías sin la respectiva autorización de las autoridades aduaneras, para evitar la aplicación de las medidas establecidas relacionadas con la prohibición o restricción para la importación o exportación de determinado tipo de bienes. Asimismo, en este momento se concreta la defraudación relacionada con el valor aduanero, la aplicación incorrecta de la clasificación arancelaria, la falsedad en la certificación del origen de las mercancías en función de la aplicación de una preferencia arancelaria, la presentación de la declaración aduanera con datos incorrectos o datos que no corresponden a las mercancías físicas, entre otras.

c) Posterior a la autorización del levante de las mercancías

Se relaciona al incumplimiento de las condiciones bajo las cuales se autorizó el destino de las mercancías. Puede configurarse con la aplicación de una franquicia o exoneración aduanera, o la destinación de las mercancías en determinado régimen aduanero, cuya utilización difiera de la autorización inicial.

1.1 CAUSAS DE LA DEFRAUDACIÓN ADUANERA

Tomando en cuenta la dimensión de la problemática de la defraudación aduanera, se identifican sus causas más relevantes a efecto de establecer las estrategias y acciones a implementar para prevenir y combatir este flagelo:

1.1.1 Incentivos económicos

La obtención de mayores ganancias es la principal motivación para que se continúe con la defraudación aduanera. El hecho de ahorrarse el pago total o parcial de tributos de

comercio exterior, permite incrementar las ganancias por las mercancías ingresadas, aunado al bajo nivel de percepción de riesgo con relación al beneficio económico que se obtiene.

El beneficio económico se obtiene en algunos casos por el abuso a las leyes vigentes y en otros, por la utilización de algunos mecanismos que permiten obtener ingresos económicos mayores.

A continuación, se describen los medios utilizados para la obtención de incentivos económicos:

a) Requisitos tributarios

El marco dentro del cual se realiza el comercio exterior, incluyendo requisitos y aspectos que deben cumplir los actores de la cadena logística, se encuentra establecida en la legislación centroamericana y nacional, así como normas internas.

Los mecanismos más comunes para la obtención de un beneficio económico adicional y promoción de competencia desleal, al no cumplir con el pago correcto de los tributos al momento de la importación, son:

Subvaluación. La subvaluación se refiere a declarar las mercancías por debajo del valor de mercado. En este sentido, el contribuyente o su representante declaran un valor menor al valor de compra-venta, con el fin de pagar menos tributos. Una de las formas más comunes de subvaluar es la utilización de facturas en las que se altera el valor real de las mercancías.

Incorrecta declaración de la cantidad de mercancías. En la declaración aduanera se consigna menor cantidad de mercancías de las que físicamente se están importando, por ende, se tributa menos.

Incorrecta clasificación arancelaria. En la declaración aduanera se declara un inciso arancelario⁵ que no corresponde a la mercancía importada, en el cual el porcentaje Derechos Arancelarios a la Importación⁶ a aplicar es menor. También se utiliza la clasificación incorrecta para omitir el cumplimiento de requisitos no arancelarios.

Los Tratados de Libre Comercio, permiten a las partes firmantes aplicar un porcentaje menor de derechos arancelarios a la importación, que el normalmente aplicado a otros países no firmantes. Por ello, algunos importadores declaran países de origen de las mercancías con los cuales Guatemala tiene firmados tratados, aunque este no sea su origen real, lo cual les permite asignar un porcentaje menor al momento de la importación.

A continuación, se detalla la cantidad de incisos arancelarios de acuerdo al porcentaje de derechos arancelarios a la importación asignados para operaciones con terceros países fuera de la región centroamericana, sin que se aplique un tratado de libre comercio:

⁵Inciso Arancelario: es un código específico de un producto que se ubica en el Sistema Armonizado (SA) que mantiene la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Indica la posición exacta en la cual se clasifican las mercancías objeto de comercio exterior.

⁶Derechos Arancelarios a la Importación (DAI): son porcentajes que se aplican al valor en aduana de las mercancías sujetas a importación.

Cuadro No. 2 PORCENTAJE DE DERECHOS ARANCELARIOS A LA IMPORTACIÓN Y TOTAL DE INCISOS ARANCELARIOS

Pocentaje de DAI	Total de incisos arancelarios a los cuales se aplica el porcentaje
0%	3386
5%	792
10%	1078
15%	1478
20%	3
30%	1

Fuente: Unidad de Tratados y Convenios Internacionales, Departamento Normativo, Intendencia de Aduanas

Debido a que la mayoría de los incisos arancelarios actualmente tienen un porcentaje de cero por ciento, muchos importadores declaran alguno de estos incisos, aunque no le corresponda a la mercancía importada.

Incorrecta declaración de origen de las mercancías. En la declaración aduanera se consigna un país distinto de origen, con el cual se tiene algún tratado o acuerdo, lo que implica un trato arancelario preferencial y pago menor de tributos de comercio exterior.

Los países con los cuales Guatemala (de manera individual o como parte de Centroamérica) tiene firmados Tratados de Libre Comercio, y que pueden ser utilizados en las declaraciones aduaneras para pagar menos derechos arancelarios a la importación y, por ende, menos IVA de importación, son Panamá, Chile, Estados Unidos, República de China (Taiwán), República Dominicana, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Cuba, Venezuela, Ecuador, Unión Europea, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3 TRATADOS Y CONVENIOS RATIFICADOS POR GUATEMALA

No.	TLC/ Acuerdos de alcance parcial	Número y fecha de Acuerdo/Decreto
1	Tratado General de Integración Económica Centroamericana	Decreto 1435 del 20 de abril de 1961
2	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá	Decreto 11-2009 del 10 de marzo de 2009
3	Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Centroamericana	Acuerdo Ministerial No. 377-2013
4	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile	Decreto 37-2009 del 27 de octubre de 2009
5	Tratado de Libre Comercio, República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos de América	Decreto 31-2005 del 10 de marzo de 2005
6	Tratado de Libre Comercio entre la República de Guatemala y la República de China (Taiwán)	Decreto 05-2006 del 02 de marzo de 2006
7	Tratado de Libre Comercio entre Centromérica y República Dominicana	Decreto 26-2000 del 26 de abril de 2000
8	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Decreto 4-2013 del 13 de junio de 2013
9	Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras	Decreto 10-2009 del 10 de marzo de 2009
10	Acuerdo de Alcance Parcial entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de Bélgica	Decreto 31-2009 del 22 de marzo de 2009
11	Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de Guatemala y la República de Cuba	Decreto 28-2000 del 13 de mayo de 2000
12	Acuerdo de Alcance Parcial Guatemala - Venezuela	Decreto 17-89 del 13 de marzo de 1986
13	Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República del Ecuador	Decreto 8-2012 del 02 de febrero de 2012
14	Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centromérica, por otro.	Decreto 2-13 del Congreso de la República del 13 de junio de 2013

Fuente: Unidad de Tratados y Convenios Internacionales, Departamento Normativo, Intendencia de Aduanas.

b) Requisitos no arancelarios

En la legislación nacional se identifican las mercancías por las cuales se deben efectuar trámites previos a la importación, para la obtención de las licencias y permisos correspondientes. El incumplimiento de los requisitos no arancelarios representa un incentivo económico para quien pretende defraudar, al disminuir los costos de importación. Los beneficios de no cumplir con las leyes y normativas son mayores que el costo de su incumplimiento.

Debido a que algunos contribuyentes no cumplen con los requisitos para la obtención de dichas licencias o permisos, presentan documentos que no son los autorizados por las entidades correspondientes. No se tiene la facilidad de confirmar la autenticidad de los documentos que extienden las distintas instituciones del Estado.

En otros casos, para que el sistema no les requiera la presentación del requisito no arancelario, optan por asignar un inciso arancelario que no requiere el cumplimiento de dicho requisito.

El incumplimiento de la presentación de las licencias y permisos no arancelarios, o la presentación de otros documentos que no están autorizados por la autoridad competente, ponen en riesgo la seguridad y la salud la población. Las mercancías por las cuales se requiere el cumplimiento de estos requisitos son, entre otras: alimentos, tabaco y sus derivados, medicamentos, bebidas fermentadas y no fermentadas, artículos de higiene personal, armas, municiones, artículos explosivos, reactivos y químicos controlados.

Actualmente no se cuenta con cifras de los casos detectados por la presentación incorrecta o no presentación de las licencias o permisos necesarios, razón por la que se planifica en el eje dos, la automatización de los requisitos no arancelarios.

c) Beneficios fiscales

En Guatemala, derivado de la promoción de la inversión nacional y extranjera y el fomento de empleo, existen beneficios e incentivos económicos amparados en la legislación nacional y, por ende, de aplicación y observancia general.

Existen abusos a los beneficios fiscales que otorgan las leyes, esto, aunado a un débil control por parte de las entidades del Estado se traduce en pérdidas en la recaudación de tributos y genera competencia desleal.

A continuación se detallan ejemplos del abuso de algunos beneficios fiscales:

• Decreto 29-89 del Congreso de la República. Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila

El abuso en el uso del Decreto 29-89, consiste en el incumplimiento a la exportación o reexportación⁷ de las mercancías transformadas, evidenciando casos en los cuales el 100% de las mercancías ingresadas al país son nacionalizadas. Incluso a algunas mercancías no se les efectúa ninguna transformación y únicamente se depositan en

⁷ Reexportación: es el régimen que permite la salida de territorio aduanero, de mercancías extranjeras llegadas al país y no importadas definitivamente. Art. 107. CAUCA.

bodegas como que se tratara de mercancías ya nacionalizadas, listas para su comercialización. En algunos casos, al ingreso de las mercancías al país, se declara un valor menor al valor de compra-venta, lo cual se traduce en subvaluación al momento del pago de los tributos para su nacionalización.

Aunado a lo anterior, se han detectado algunos casos en los que, en la declaración aduanera de ingreso de insumos se describe materia prima y, al efectuar la verificación física se determina que se trata de productos terminados que no figuran en la resolución de autorización. En estos casos el interesado solicita y le es otorgada una ampliación de dicha resolución en la cual se incluyen los incisos arancelarios del producto terminado, en detrimento de los intereses del Estado, ya que, por carecer en un principio de la autorización para ingreso de los mismos, debió efectuarse el pago de tributos de importación.

Se tiene conocimiento que algunas reexportaciones de empresas autorizadas bajo el Decreto 29-89 no concluyen con el proceso correspondiente, no arribando las mercancías a la aduana de salida. Esto conlleva que las mercancías que ingresaron bajo el beneficio de dicho decreto permanezcan en el país sin el pago de tributos.

• **Decreto 65-89 del Congreso de la República, Ley de Zonas Francas.**

El objeto de la Ley de Zonas Francas es fortalecer el comercio exterior, la generación de empleo y la transferencia de tecnología. Se evidencia que existe riesgo en los casos de las mercancías que no arriben a la zona franca o a su destino final al solicitarse la reexportación de las mismas.

En algunos casos, al ingreso de las mercancías a la zona franca, se declara un valor menor al valor de compra-venta, lo cual se traduce en subvaluación al momento del pago de los tributos para su nacionalización.

• **Decreto Número 22-73, Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla -ZOLIC-**

Por ley, la SAT no participa en la autorización y análisis de los usuarios que solicitan su incorporación a dicha Zona. En el pasado, se detectaron casos en los cuales se utilizaron testaferros para la obtención de las autorizaciones como usuarios comerciales, haciendo uso de las bodegas sin mayor control y simulando traslados a dicha área.

Debido a que no se permite la existencia de depósitos aduaneros de combustibles, algunas entidades buscan otras opciones y, en el caso de ZOLIC, se autorizó una zona de desarrollo económico especial público, lo cual contraviene el espíritu del cierre de los depósitos aduaneros de combustibles, ya que se pretendía que el Estado recibiera los tributos correspondientes en cuanto ingresaran dichos combustibles al país.

Actualmente, en esta zona de desarrollo económico especial no hay plazo para abandono, por lo que los combustibles y derivados del petróleo pueden permanecer sin el pago de los tributos de importación por tiempo indefinido o destinarse a otras operaciones de riesgo.

En algunos casos, en el ingreso de las mercancías a la ZOLIC, se declara un valor menor al valor de compra-venta, lo cual se traduce en subvaluación al momento del pago de los tributos para su nacionalización.

•Decreto 1746 del Congreso de la República, Ley de Almacenes Generales de Depósito y Acuerdo Gubernativo 447-2001 Reglamento para el Funcionamiento de Almacenes Fiscales.

Las mercancías que se trasladan a los almacenes fiscales y depósitos aduaneros, se encuentran en suspensión de impuestos y pueden estar en dicho lugar hasta un año, sin causar abandono y, por ende, sin efectuar el pago de tributos. Hay casos en que algunos contribuyentes optan por trasladar a otros almacenes fiscales o depósitos aduaneros las mercancías en fecha cercana a su vencimiento, para gozar de otro año de suspensión de pago de tributos, lo cual pueden efectuarlo sin limitación.

El riesgo inherente en el traslado de mercancías a estos recintos es el no arribo de las mismas o que, habiéndolas destinado a reexportación, las mismas no abandonen el país y se comercialicen sin el pago de los tributos.

Existen casos en los cuales se subvalúan las mercancías o se declara incorrectamente la clasificación arancelaria de las mismas.

•Decreto Número 27-92 del Congreso de la República, Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El artículo 16 de la Ley del IVA establece que: "...Los contribuyentes que se dediquen a la exportación y los que vendan o presten servicios a personas exentas en el mercado interno, tendrán derecho a la devolución del crédito fiscal cuando el impuesto hubiere sido generado por la importación, adquisición de bienes o la utilización de servicios, que se apliquen a actos gravados o a operaciones afectas por esta ley, vinculados con el proceso productivo o de comercialización de bienes y servicios del contribuyente..."

Además, el artículo indica que el contribuyente que realice ventas o preste servicios en el territorio nacional y que efectúe exportaciones debe presentar declaración jurada del Impuesto al Valor Agregado, la cual debe mostrar separadamente la liquidación de créditos y débitos fiscales, para cada una de las actividades antes referidas. A estos contribuyentes se les permite compensar sus créditos y débitos y es este ejercicio el que genera el beneficio económico de crédito fiscal por las operaciones de exportación realizadas.

En este sentido, se han identificado casos en los cuales se simula la exportación de mercancías para reclamar la devolución de crédito fiscal, lo cual representa mayor ganancia en virtud que: ingresan los costos de la supuesta exportación deduciéndolos de impuestos internos y, adicionalmente, reclaman el crédito fiscal.

Recientemente, la Administración Tributaria, con autorización de Juez Competente, efectúa intervenciones a contribuyentes a quienes se les siguen procesos por las diferencias detectadas por el abuso del beneficio de devolución de crédito fiscal. Por su parte, el Ministerio Público también realiza investigaciones en las cuales se evidencia que se simuló la exportación de mercancías que no salieron del país.

d) Auxiliares de la función pública aduanera que incumplen la ley.

El CAUCA establece que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que participan ante el Servicio Aduanero en nombre propio o de terceros, en la gestión aduanera se consideran auxiliares de la función pública aduanera.

La falta de sanción a dichos auxiliares de la función pública aduanera incentiva la participación de éstos en la comisión del ilícito de defraudación aduanera. Al Servicio Aduanero se le dificulta la aplicación de sanciones a los auxiliares de la función pública aduanera, ya que en el Decreto Número 14-2013 del Congreso de la República, Ley Nacional de Aduanas, en su artículo 3 estipula: “...Las infracciones aduaneras administrativas y sus sanciones serán impuestas por la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- de conformidad con la Ley.” Sin embargo, en el artículo 53 de la citada Ley, se establece el procedimiento para inicio de la aplicación de sanciones, en cuanto a conferir audiencia por diez (10) días improrrogables a los auxiliares de la función pública aduanera que incumplan la Ley Aduanera Nacional, misma que ya no está vigente; la ley vigente se denomina Ley Nacional de Aduanas.

Por lo anterior, las sanciones a los auxiliares de la función pública aduanera, no pueden efectuarse con fundamento en esta Ley, incentivando la omisión de denuncia, corrupción, impunidad, falta de colaboración ciudadana y débil persecución penal a los auxiliares. Uno de los propósitos de la presente política es erradicar estos actos ilícitos mediante la modificación del ordenamiento jurídico, así como la promoción del cambio de prácticas mediante el impulso de la cultura tributaria.

1.1.2 Alta Discrecionalidad

La discrecionalidad de los empleados y funcionarios de aduanas, en el proceso de despacho aduanero, se identifica principalmente en el momento de la verificación inmediata.

La verificación inmediata se aplica a las declaraciones aduaneras de mercancías a las cuales el módulo de gestión de riesgo asignó canal rojo: verificación física y documental. Durante esta fase, el verificador dictamina, con o sin incidencias, la declaración aduanera. En ese momento, existe discrecionalidad en cuanto a si se requiere o no más información o documentación, si se notifica audiencia (por posible ajuste a valor, clasificación u otro), si se debe interponer una denuncia penal o, dado el caso, se libera la declaración aduanera.

La ambigüedad de la legislación y las normas, aunado a la escasa tecnología y los inadecuados procedimientos en aduanas, permiten la discrecionalidad activa o pasiva del funcionario aduanero.

La legislación nacional contempla un monto para que los actos tipificados como defraudación aduanera o caso especial de defraudación aduanera, se diferencien entre infracción tributaria y delito, lo cual fomenta la discrecionalidad. También existe discrecionalidad al diferenciar el procedimiento a aplicar al excedente de mercancías no declaradas, en virtud que, se establecen algunas circunstancias a

considerar para la presentación de la denuncia penal correspondiente, si el valor de las mercancías que no fueron declaradas sobrepasa el monto estipulado en la Ley. Dentro de los aspectos que influyen para que exista alta discrecionalidad se encuentran la falta de eficacia del marco legal y la escasa automatización de los procesos y uso de tecnología.

a) Falta de eficacia del marco legal

Existen diferencias entre las leyes que regulan la actividad aduanera y otras leyes ordinarias, incluso se evidencian algunas ambigüedades, contradicciones y legislación obsoleta, lo cual dificulta incrementar el nivel de percepción de riesgo de los contribuyentes y hace ineficaz la aplicación de las mismas.

La falta de eficacia del marco legal en materia de defraudación aduanera, se traduce en la falta de capacidad para ejercer la ley. El defraudador tiene un bajo nivel de percepción de riesgo por la falta de castigo y persecución penal, asimismo, las deficiencias en la normativa y procedimientos aduaneros junto a los bajos niveles de control y supervisión, generan incentivos para que el personal se involucre en actividades ilícitas.

Es necesario incrementar la percepción de riesgo de los contribuyentes mediante la denuncia de los casos que encuadran en la tipificación del ilícito de defraudación aduanera. Para ello es necesario que el marco legal sea capaz de lograr el efecto disuasivo esperado.

b) Escasa automatización en los procesos y uso de tecnología

La facilitación del comercio debe significar algo más que la simplificación de trámites en las aduanas e implica comprender todo lo relacionado al transporte, infraestructura física de puertos y aeropuertos, desarrollo de las telecomunicaciones y de todos los servicios relacionados con el comercio internacional.

En Guatemala se carece de mecanismos de control no intrusivos y tecnología que permita agilizar y hacer más eficiente la labor aduanera, lo cual obliga al personal de la aduana a incrementar las verificaciones físicas a mayor cantidad de mercancías, generando retrasos e inconformidad de los usuarios del Servicio Aduanero.

La falta de medios no intrusivos y de tecnología requiere una mayor intervención del funcionario aduanero haciéndolo vulnerable a participar en actos de defraudación aduanera y fomentando la corrupción. Por ejemplo, en la Aduana Central de Aviación se cuenta con máquinas de rayos x para la revisión de maletas y equipaje de mano; en la Aduana Express Aéreo se cuenta con máquinas de rayos X en el área de exportaciones. En las demás aduanas el Servicio Aduanero no cuenta con medios no intrusivos.

2. MAPEO DE POSIBLES ACTORES EN EL ILÍCITO DE DEFRAUDACIÓN ADUANERA

En la defraudación aduanera, intervienen diversos actores, que permiten planificar y realizar actividades que riñen con la ley y que involucran a toda la cadena logística de comercio exterior, los cuales se presentan a continuación:

Gráfica No. 1
MAPEO DE POSIBLES ACTORES
DEFRAUDACIÓN ADUANERA



Fuente: elaboración propia

Líderes de la estructura criminal: son quienes pretenden defraudar a la Administración Tributaria, proporcionan los medios económicos y mantienen comunicación directa con los facilitadores.

Facilitadores: intermediarios entre los líderes y los actores internos y externos. Reciben instrucciones directas de los líderes y cobran una comisión por su función. Pueden adoptar la figura de testaferros.

Posibles Actores internos: personal de las distintas instituciones del Estado que convergen en las operaciones de comercio exterior, que, en el uso de sus funciones, por acción u omisión, permiten evadir total o parcialmente los controles tributarios y no arancelarios.

Posibles Actores externos: personal que colabora con los auxiliares de la función pública aduanera y otros actores de la cadena logística, facilitan y aseguran que arriben a su destino las mercancías producto del ilícito.

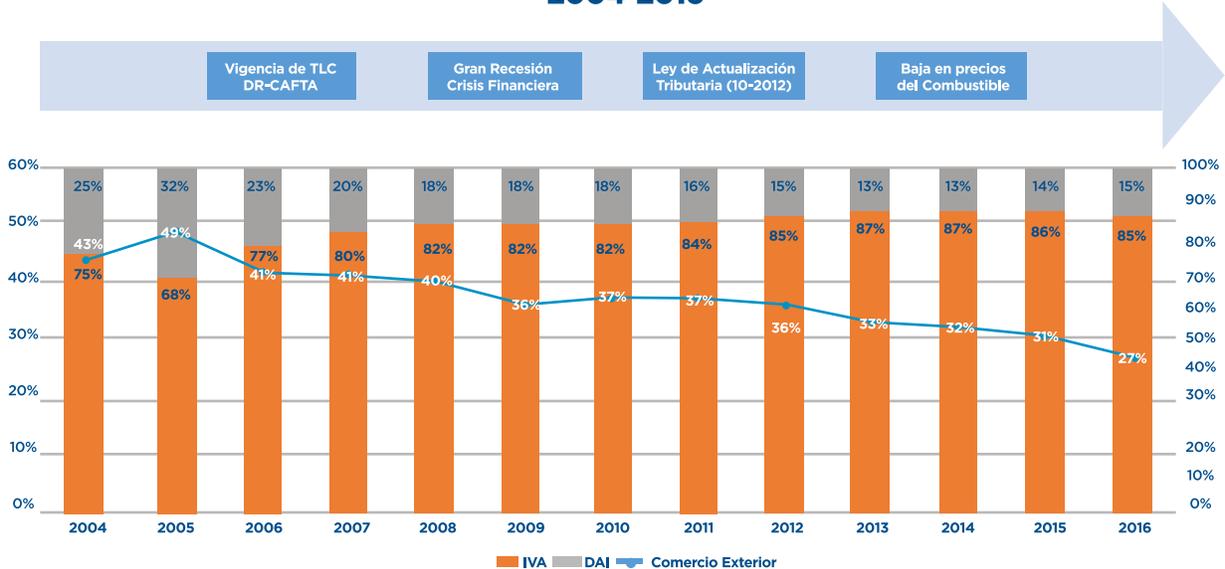
3. INSUFICIENTE RECAUDACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

La caída sistémica y sostenida de los tributos de comercio exterior, disminuyen la recaudación del Estado, la cual repercute en el cumplimiento de sus obligaciones.

Actualmente, con la apertura de mercados a nivel internacional, la agilización del comercio constituye una prioridad para los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, los cuales promueven la desgravación arancelaria y la facilitación en la gestión aduanera.

Los países atraen inversión extranjera y promueven mecanismos internos que permitan incrementar el comercio exterior, para contrarrestar el efecto en la disminución de la recaudación, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2
COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
2004-2016



Fuente: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria.

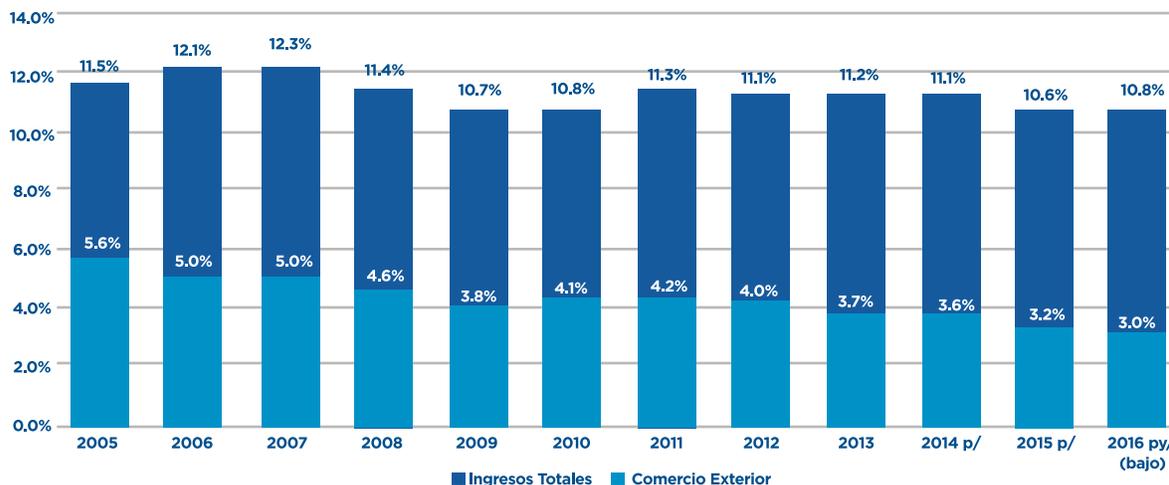
Como se aprecia en la gráfica anterior, la recaudación por comercio exterior muestra una tendencia decreciente, derivado de la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio, en los cuales se contempla la desgravación arancelaria de los principales rubros comunes. En cuanto a los años 2009 y 2010, se vieron afectados por la gran recesión por la crisis económica mundial, lo que implicó baja en el ingreso de mercancías y bienes y, por ende, disminución en la recaudación proveniente de comercio exterior.

En los años 2012 y 2013, la recaudación de tributos de comercio exterior se vio afectada por la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria, en la que el libro III contenía la Ley Aduanera Nacional. Con la vigencia de dicha Ley se contuvo el comercio exterior, debido a las sanciones contempladas.

La baja en el precio de los combustibles, afectó los ingresos provenientes de comercio exterior durante los años 2014, 2015 y 2016, siendo que, aunque se importara la misma o mayor cantidad de derivados de petróleo, los tributos e impuestos percibidos fue menor.

En 2004, el 43% de la recaudación tributaria de la SAT correspondió a comercio exterior; la cual descendió al 27% en el 2016. En cuanto a los tributos específicos, en 2004, el 75% de los tributos de comercio exterior correspondían al IVA; y el 25% al DAI; en 2016 el 85% corresponde al IVA y el 15% al DAI.

Gráfica No. 3
RECAUDACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR EN GUATEMALA
2005-2016

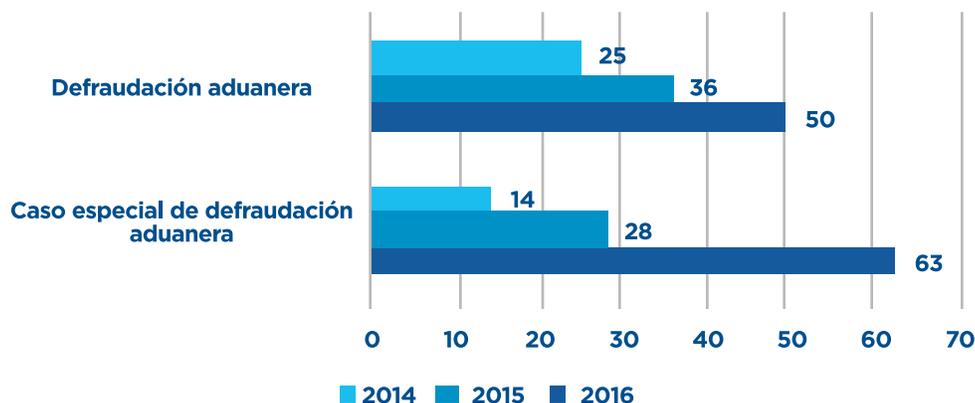


Fuente: Intendencia de Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria.

La carga tributaria por tributos de comercio exterior ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de los años, respecto al total de la recaudación. De 5.6% en 2005, se redujo al 3.2% en 2015. Lo anterior derivado de la apertura comercial, desgravación arancelaria, variaciones del tipo de cambio y entrada en vigencia de tratados y convenios internacionales suscritos por Guatemala.

Las denuncias presentadas por defraudación aduanera o casos especiales de defraudación aduanera se han incrementado con el paso de los años, tal como se muestra a continuación:

Gráfica No. 4
DENUNCIAS INTERPUESTAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO
POR DEFRAUDACIÓN ADUANERA



Fuente: Fiscalía de Sección de Delitos Económicos, Ministerio Público.

A nivel estatal, no se cuenta con cifras que reflejen la magnitud de la defraudación y el contrabando aduaneros, por lo que algunas entidades del sector privado han realizado estimaciones del impacto de ambos ilícitos.

Por su parte, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASÍES-, en su estudio “Estimación del comercio exterior ilícito por contrabando y defraudación aduanera en Guatemala en el año 2015” indicó que “se hizo una estimación para 2015 en la que se aplicaron los porcentajes de defraudación estimados por la CICIG y el MP, en 2014, en las tres aduanas investigadas por ellos, y para las otras cuatro aduanas principales se hace el supuesto de que la defraudación aduanera se da en menor escala, hasta en un sesenta por ciento de las importaciones registradas en las mismas, considerando que hay una proporción de transacciones que se realizan sin irregularidad alguna, por lo que el pago de obligaciones impositivas se cumple a cabalidad. Con base en ello se tienen los siguientes resultados.”

Cuadro No. 4
ESTIMACIÓN DE DEFRAUDACIÓN ADUANERA EN
LAS PRINCIPALES ADUANAS, AÑO 2015

Concepto	Valor (millones de quetzales)
1. Recaudación tributaria total en 7 aduanas principales	15,066
2. Recaudación tributaria en 7 aduanas principales por transacciones con irregularidades de defraudación	12,896
3. Cobros por los integrantes de la red de defraudación (34% de la recaudación)	4,385
4. Beneficio obtenido por los empresarios (menores pagos de impuestos, 25% de la suma de 2 y 3)	4,256
Recaudación dejada de percibir por la SAT (2 + 3)	8,640
Recaudación no percibida como porcentaje del PIB	1.8%

Nota: valores con base en porcentajes de defraudación aduanera estimados por MP y CICIG.
Fuente: Estimación del Comercio Ilícito por contrabando y defraudación aduanera en Guatemala en 2015.

Por su parte ASIES indica que “la estimación realizada sobre la magnitud del comercio ilícito es de un equivalente a 3.5 % del PIB en 2015, y que de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de las investigaciones de la CICIG y el MP, la defraudación aduanera podría haber alcanzado el 1.8 % del PIB...”

4. EFECTOS DE LA DEFRAUDACIÓN ADUANERA

De la problemática de defraudación aduanera, se desprenden los siguientes efectos:

4.1 Incumplimiento o pago incorrecto de tributos

El no tributar o tributar menos de lo que corresponde por ley se convierte en un efecto directo de la defraudación aduanera. Por años, algunos contribuyentes, usuarios del comercio exterior, se dedican a buscar formas novedosas, sencillas y algunas veces de difícil detección, que les permitan pagar menos o ningún tributo.

Estas acciones se realizan muchas veces con el involucramiento de los actores de la cadena logística, incluido el personal que se encuentra en las distintas aduanas del país, quienes de manera voluntaria o involuntaria facilitan la comisión del delito.

Algunas veces se permite la defraudación aduanera por no revisar adecuadamente, tanto documentos como mercancías físicas. Se puede presentar una declaración errónea al no confirmar bien la documentación de origen o deliberadamente al cambiar la descripción de la mercancía.

4.2 Falta de cumplimiento de los fines y deberes del Estado

La función principal de la SAT consiste en la recaudación de los tributos internos y de comercio de exterior, los cuales llegan a las arcas del Estado para el cumplimiento de sus fines.

La Política General de Gobierno 2016-2020 reconoce que el principal problema de nuestro país es la pobreza, “provocada por la denegación de justicia, por la impunidad, pero sobre todo por la indiferencia de quienes no se comprometen en la construcción de una Guatemala libre, independiente y soberana”.

Para que el Estado reduzca la pobreza, necesita vencer los problemas sociales y económicos, lo que se logrará en la medida que los ciudadanos comprendan que juegan un papel importante al cumplir con el pago correcto de los tributos que corresponden.

Es necesario mejorar la cultura tributaria, aportando lo que por Ley debe recibir el Estado para poder mejorar la salud, la educación, la seguridad, la infraestructura y otros servicios básicos para la población, lo cual permitirá alcanzar el desarrollo social y económico sostenible.

4.3 Corrupción

El diccionario de la Real Academia Española define la corrupción como una práctica que consiste en la utilización de las funciones y medios de las organizaciones públicas y privadas, para un provecho económico o de otra índole.

El tráfico de influencias, el soborno, la extorsión y el fraude son algunas de las prácticas de corrupción, que se ven reflejadas en acciones como entregar dinero a un funcionario público para ganar una licitación, promover acciones que permitan agilizar un proceso o

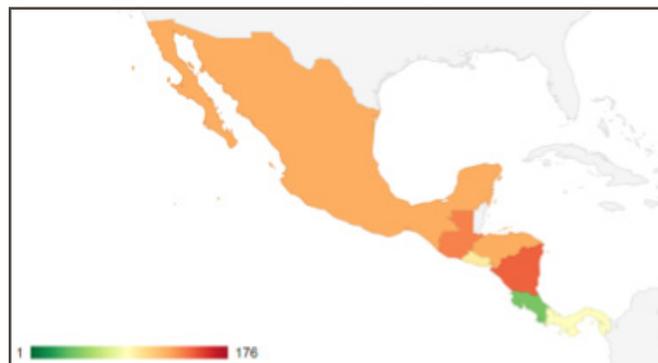
para obviar algún requisito arancelario o no arancelario, o también pagar una dádiva o coima para evitar una clausura o cierre

La corrupción incluye, entre otros ilícitos:

- El ofrecimiento y la recepción de sobornos, coimas;
- La malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos;
- La subvaluación o sobrevaloración de precios;
- El fraude electoral;
- La compra de información en medios de comunicación masivos o la infiltración de agentes para obtener información y beneficios concomitantes;
- El tráfico de influencias y otras transgresiones;
- El financiamiento ilegal de partidos políticos;
- El uso de la fuerza pública en apoyo de dudosas decisiones judiciales;
- Las sentencias parcializadas de los jueces.

La organización Transparencia Internacional mide cada año la percepción de corrupción a nivel mundial, estableciendo una lista o ranking en el cual se sitúan con menor puntaje, en color verde, los países que se perciben con menor corrupción y, con mayor puntaje, en colores amarillo, naranja o rojo los países que tienen mayor corrupción.

Gráfica No. 5
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2016



Fuente: organización Transparencia Internacional.

Cuadro No. 5
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO 2015-2016

País	Ranking	Índice de Corrupción	Variación con relación al 2015
Costa Rica	41	58	5.45%
Panamá	87	38	-2.56%
El Salvador	95	36	-7.69%
México	123	30	-14.29%
Honduras	123	30	-3.23%
Guatemala	136	28	0%
Nicaragua	145	28	-3.70%

Fuente: elaboración propia, con datos de la organización Transparencia Internacional.

En el cuadro anterior se observa que Guatemala en el 2016 obtuvo 28 puntos en el Índice de percepción de la Corrupción que publica la Organización para la Transparencia Internacional. Su puntuación se mantuvo en el último informe, pero descendió 13 puestos en el ranking, con relación al 2015, debido a la mejoría de otros países.

La percepción de la corrupción en los últimos cinco años en Guatemala ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso de su posición en el ranking internacional de corrupción. Éste índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes.

A continuación, se muestra la evolución de la posición de Guatemala en el Índice de Percepción de la Corrupción, en el cual se observa que, en el 2010, Guatemala se encontraba en el ranking 91 (considerando en el puesto 1 al país menos corrupto), con un índice de corrupción de 32% y, para el 2016, a pesar de que el índice de corrupción se mantuvo en 28%, tomando en cuenta que otros países de los 176 considerados disminuyeron sus índices, Guatemala se encuentra en el puesto 136:

Cuadro No. 6
VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA 2010-2016

Fecha	Ranking de la corrupción	Índice de Corrupción
2016	136º	28
2015	123º	28
2014	115º	32
2013	123º	29
2012	113º	33
2011	120º	27
2010	91º	32

Fuente: organización Transparencia Internacional.



CONTRABANDO ADUANERO

**POLÍTICA NACIONAL
DE PREVENCIÓN Y COMBATE
DE LA DEFRAUDACIÓN Y EL
CONTRABANDO ADUANEROS
2018-2028**

1. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

El Decreto 58-90 del Congreso de la República, Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, en su artículo 3 establece que “Constituye contrabando en el ramo aduanero, la introducción o extracción clandestina al y del país de mercancías de cualquier clase, origen o procedencia, evadiendo la intervención de las autoridades aduaneras, aunque ello no cause perjuicio fiscal.

También constituye contrabando la introducción o extracción del territorio aduanero nacional, de mercancías cuya importación o exportación está legalmente prohibida o limitada.”

Tomando en cuenta la definición anterior, en Guatemala, el contrabando aduanero se observa a lo largo de las zonas fronterizas con México, El Salvador, Honduras y la zona de adyacencia con Belice. Con México se comparten 962.24 kilómetros de frontera terrestre, con El Salvador 203.3 kilómetros, con Honduras 255.7 kilómetros y con Belice se mantiene el diferendo territorial, insular y marítimo pendiente de resolver, por 214.4 kilómetros en la zona de adyacencia y 35 kilómetros en el Río Sarstún.

Por las áreas indicadas anteriormente, ingresan y salen de Guatemala mercancías y medios de transporte utilizando los cruces no controlados. Las mercancías más susceptibles de contrabando son: productos de la canasta básica, cigarrillos, licores, ganado en pie, productos avícolas, combustibles y derivados del petróleo.

1.1 CAUSAS DEL CONTRABANDO ADUANERO

Se identifican las siguientes causas directas del alto nivel de contrabando aduanero:

1.1.1 Incentivos económicos que propician el contrabando

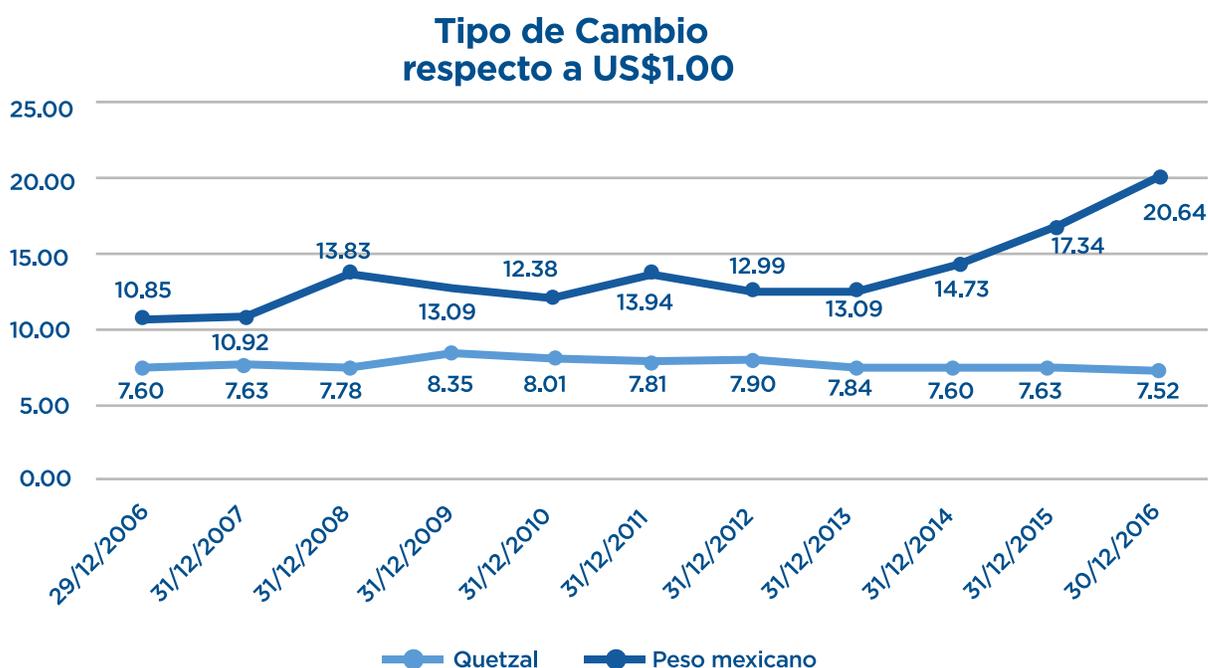
El lucro constituye el principal incentivo económico para no pasar por control aduanero, la utilidad que obtienen los contrabandistas es mayor al riesgo de ser perseguidos por este ilícito, permitiéndoles competir en mejores condiciones en cuanto a los precios y demanda de las mercancías, en detrimento de quienes cumplen con los requisitos tributarios y no arancelarios. El lucro es una motivación normal, el problema es que se lucra utilizando medios ilegales.

La falta de control y presencia de autoridades en los cruces no controlados (peatonales, vehiculares, pluviales) constituye un incentivo para el ingreso de mercancías evitando el pago de los tributos respectivos y los trámites no arancelarios, los cuales en algunos casos resultan siendo engorrosos y costosos, lo cual incrementa el precio final de las mercancías.

Para el contrabandista a gran escala existe un incentivo económico marcado por la diferencia en el tipo de cambio. Un ejemplo de la variación en tipo de cambio lo representa el peso mexicano; productos como el suavizante para ropa se venden en México en presentación de 8.5 litros en 126 pesos, lo que equivale a US\$ 6.50 y en quetzales a Q 49.00; el mismo suavizante en Guatemala, en presentación de 8 litros

tiene un valor de Q 155.25; la leche, en México, presentación en polvo, de 2.3 kg está en 72 pesos, en dólares equivale a US\$ 4.00 y, en Guatemala, en presentación de 2.2 kg tiene un valor de Q 130.00. A continuación, se presenta la diferencia del tipo de cambio del peso mexicano frente al dólar y al quetzal:

Gráfica No. 6
COMPORTAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO
DEL PESO MEXICANO Y EL QUETZAL,
FRENTE AL DÓLAR DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA



Fuente: Banco de Guatemala

A lo anterior se aúna la existencia de algunas figuras como zonas francas u otras áreas en las cuales se perfeccionan mercancías, en un estado de suspensión de impuestos de importación, en países como Honduras y El Salvador. Esto permite que algunas de ellas, reportadas para exportación definitiva a nuestro país, no ingresen por las vías habilitadas para el efecto.

Al ser perfeccionadas libres de impuestos, los ingresos a Guatemala de estas mercancías permiten una competencia desleal, con relación a mercancías nacionales o nacionalizadas. Esto se debe a que los productores o importadores nacionales, incurren en el pago de tributos, cumplimiento de requisitos no arancelarios y otros gastos necesarios para vender sus mercaderías, lo cual incrementa los costos y el precio final de venta.

En la Zona de Adyacencia con Belice se registra afluencia de mercancías de contrabando consistentes en productos alimenticios, cemento y, en los últimos años, se ha incrementado el ingreso de cigarrillos, licores y textiles.

Otros factores que generan incentivos económicos y propician el contrabando aduanero son:

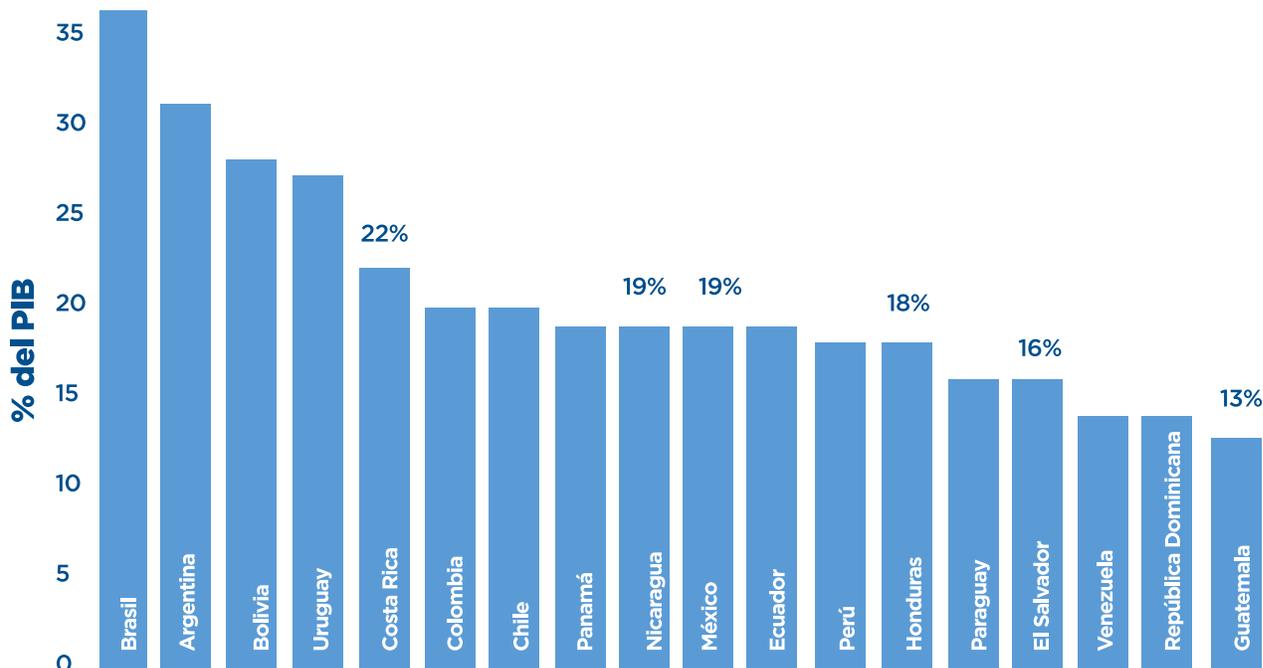
a) Inadecuada articulación de la política fiscal, tributaria y comercial.

La manifestación principal de la **política fiscal** se materializa en el presupuesto del Estado y consiste en el conjunto de medidas que toma un gobierno referente al gasto público y a los ingresos públicos.

Por su parte, la **política tributaria** de Guatemala se ejecuta de la mano con la política fiscal. Durante años, se han realizado esfuerzos para incrementar la carga tributaria, incluyendo una reforma tributaria integral.

De conformidad con informe presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), la carga tributaria de Guatemala se ubicó, en promedio, en el 13% del Producto Interno Bruto (PIB), para el año 2013, lo cual la ubica como el país con la tasa de recaudación fiscal más baja de la región, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 7
CARGA TRIBUTARIA EN PAÍSES DE LATINOAMÉRICA
AÑO 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)

En cuanto a la política comercial, la tendencia mundial en materia de tributos de comercio exterior, es a la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Al brindar las facilidades para la internación de las mercancías extranjeras al mercado nacional, principalmente por la aplicación de trato preferencial en el marco de algún tratado internacional, se afecta la recaudación de comercio exterior, tal como se muestra a continuación:

Cuadro No. 7
IMPUESTOS DEJADOS DE PERCIBIR
POR APLICACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
Cifras en millones de quetzales

Año	DAI	IVA	TOTAL
2010	168.7	20.2	188.9
2011	24.1	2.9	27.0
2012	25.1	3.0	28.1
2013	69.5	8.3	77.8
2014	84.6	10.2	94.7
2015	10.1	1.2	11.3

FUENTE: Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional, SAT

A pesar de la baja en la recaudación de tributos de comercio exterior por la aplicación de tratados y convenios internacionales, la política fiscal debe enfocarse a la verificación a posteriori para fortalecer los tributos internos.

En Guatemala, las políticas fiscal, tributaria y comercial funcionan en la práctica de manera desarticulada, al no existir instrumentos plasmados en documentos con carácter de cumplimiento obligatorio que contemplen los lineamientos y metas a largo plazo en cuanto a objetivos fiscales, tributarios y macroeconómicos en un marco de desarrollo más amplio.

Es necesaria la articulación de las tres políticas, para que exista equilibrio entre la facilitación de comercio (eliminación de barreras, promoción de inversión extranjera) y la recaudación de tributos por parte del Estado.

Al crear las políticas específicas pero vinculadas y alineadas, se debe responsabilizar a los entes encargados del seguimiento de las mismas y del análisis de los impactos en la creación o eliminación de tributos que afectan las actividades comerciales, tanto internas como externas, incentivando el contrabando.

b) Distorsiones de precios en el mercado de bienes y servicios

En Guatemala hay un serio problema de distorsión de precios, lo cual genera competencia desleal, costos de producción altos y, por ende, incentiva al contrabando aduanero.

Algunos factores que influyen en la distorsión de precios a nivel nacional son:

b.1) Acaparamiento

El acaparamiento parte de la especulación en cuanto al incremento a futuro inmediato, de precios de determinadas mercancías. En Guatemala esta práctica es común con productos de la canasta básica y combustibles debido a la fluctuación constante de precios y facilidad de obtención de los mismos en los países vecinos, lo cual fomenta el incremento de contrabando.

b.2) No transferencia de beneficio por aplicación de tratados

Las mercancías que se importan al amparo de un tratado de libre comercio, tienen un costo menor que las mercancías que se importan de un tercer país fuera del tratado. Algunos importadores no trasladan el beneficio obtenido en este tipo de importaciones y fijan el precio de las mercancías con base al valor de mercado sin considerar la economía del costo real de las mismas, lo cual genera una distorsión de precios internos.

b.3) Diferencia de precios de la canasta básica

El diferencial de precios de las mercancías que ingresan legalmente al país, contra aquellas ingresadas de manera ilegal es mayor; destacándose que en el precio de estas últimas se refleja principalmente el no pago de impuestos de comercio exterior y tributos internos, además del incumplimiento de los requisitos no arancelarios, tales como: registros sanitarios, licencias o permisos agropecuarios, normas de etiquetado y empaquetado, entre otros, que traen consigo un incremento en los costos de producción y comercialización.

Además, algunos productos nacionales que se venden en otros países, posteriormente retornan por vías no habilitadas y se comercializan a menores precios, lo cual distorsiona el precio de dichos productos en el país.

c) Falta de análisis integral de los impactos

Las reformas o creación de una nueva ley que implique modificación en la política tributaria y fiscal del país debe contar con dictámenes u opiniones técnicas, de las instituciones que tengan injerencia en dichos temas, y que permitan medir el impacto que dichas normas tendrán en la recaudación tanto interna como de comercio exterior, con el objeto de garantizar al Estado la adopción de estrategias adecuadas para incrementar la recaudación.

d) Altos costos en la producción y comercialización

El precio del barril de petróleo en el mercado internacional continúa a la baja desde septiembre del 2015. El precio de los combustibles y otros derivados del petróleo, como el gas propano, mostraron un comportamiento a la baja en las últimas semanas de 2014 y en las primeras del 2015, situación que continuó en el 2016. Esta disminución de costos no se refleja en el precio final al consumidor.

En contraposición de la baja en los combustibles y derivados del petróleo, se tiene el aumento de las tarifas de energía eléctrica, pago por alquiler de locales, inversión en seguridad privada, baja capacidad para cubrir costos laborales, entre otros factores que inciden en el encarecimiento de la producción y comercialización de mercancías. El incremento de estos costos incentiva que la población se dedique al contrabando de mercancías a menor cuantía para la obtención de mayores ganancias.

1.1.2 Escasas oportunidades de ingreso lícito

El establecimiento de pocas alternativas de desarrollo, la carencia de infraestructura, la falta de acceso a servicios públicos, desempleo, inseguridad, conflictividad social, entre otros, genera limitada inversión nacional y extranjera, así como, la falta de ejecución de planes encaminados a lograr el desarrollo integral de la población en general y, por ende, escasas oportunidades de ingreso lícito.

A través del análisis de los indicadores de pobreza y pobreza extrema en los departamentos en los cuales se ha detectado mayor actividad de ilícitos como el contrabando aduanero, se evidencia que existe una relación directa en cuanto al porcentaje de dichos factores, y el involucramiento de la población de dichos departamentos, en acciones ilícitas para cubrir sus necesidades básicas; esto debido a que la mayor parte de los pobladores se dedican a la economía informal y encuentran en el contrabando un medio de subsistencia⁸.

Cuadro No. 8
POBREZA Y POBREZA EXTREMA
EN DEPARTAMENTOS FRONTERIZOS

Región	Departamento	Extensión Territorial	Población	Municipios en áreas fronterizas	Puertos fronterizos	Pobreza	Pobreza Extrema
III Nororiental	Izabal	9,038 km ²	455,982	3	3	24.7%	35.2%
	Zacapa	2,690 km ²	236,593	2	0	34.6%	21.4%
	Chiquimula	2,376 km ²	406,422	3	3	29.5%	41.1%
IV Suroriental	Jutiapa	3,219 km ²	472,304	9	3	38.5%	24.2%
VI Suroccidental	Quetzaltenango	1,953 km ²	863,689	1	0	39.4%	16.7%
	San Marcos	2,398 km ²	1,121,644	6	3	38.2%	22.0%
VII Noroccidental	Huehuetenango	7,400 km ²	1,264,449	7	1	45.2%	28.6%
	Quiché	8,378 km ²	1,088,942	1	0	32.9%	41.8%
VIII Petén	Petén	35,854 km ²	736,010	9	1	40.7%	20.2%

Fuente: Cuadro elaborado con información de la Encuesta de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística (2015) e Información de la Superintendencia de Administración Tributaria

a) Falta de oportunidades de empleo formal

El desempleo es el otro factor que incide en las oportunidades de ingreso lícito. De este modo la generación de empleo constituye un factor determinante para que, miles de personas sin ocupación permanente y sin ingresos fijos, busquen formas alternas y rápidas para agenciarse de medios económicos que les permitan cubrir las necesidades de sus hogares.

⁸ Encuesta de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística. 2015

La falta de oportunidades de desarrollo, el empleo precario, la informalidad, el subempleo y los bajos salarios incrementan el nivel de pobreza y pobreza extrema, la cual para 2014 fue de 23.4%⁹.

En Guatemala, 69.8%¹⁰ de la población económicamente activa se desempeña en la informalidad. Algunas de estas personas y familias, para cubrir sus necesidades básicas incurren en la realización de actividades ilícitas.

Cuadro No. 9
TASA DE ECONOMÍA INFORMAL

Año	Total	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural
2002	69.8	46.9	69.5	78.1
2003	68.0	43.3	67.5	76.8
2004	73.5	46.7	70.2	87.8
2010	72.3	47.5	70.9	84.6
2011	69.4	38.8	69.2	81.2
2012	74.5	47.6	75.2	84.5
2013	70.4	46.5	72.0	79.6
2014	65.8	43.1	58.9	81.2
2015	68.8	45.5	67.7	79.7
2016	69.8	44.0	68.2	82.3

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, INE

b) Bajo nivel de inversión en infraestructura y servicios públicos

La falta de infraestructura básica y servicios públicos eficientes, encarece los productos y provoca que se busque otras formas de obtención de los mismos a menores costos, generando incentivos para el contrabando.

La poca inversión en infraestructura, principalmente en la zona fronteriza y zona de adyacencia con Belice, limita la obtención de mercancías del lado guatemalteco, por lo que los pobladores optan por pasar fronteras para adquirirlas, aunado al hecho que hay gran cantidad de extensión territorial no cubierta con servicios aduaneros.

El nivel de educación de los pobladores de la zona fronteriza y zona de adyacencia con Belice es precario. El bajo nivel educativo en dicha región dificulta la obtención de empleo que permita cubrir las necesidades básicas.

En materia de salud, el Análisis del Sistema de Salud 2015, realizado por USAID, destaca que dicho sistema en Guatemala se caracteriza por altos niveles de fragmentación entre diversas instituciones públicas, así como por un sector privado que, a pesar de interactuar con el sistema público de la salud en diversos niveles, opera de manera independiente bajo una mínima regulación.

⁹ Instituto Nacional de Estadística ENEI (2016). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Guatemala

¹⁰ Datos Estadísticos Indicadores Económicos, Instituto Nacional de Estadística, 2016

En general, la poca cobertura de los servicios básicos obliga a la población a buscar el acceso a estos servicios, aunque implique traspasar fronteras de manera ilegal, siendo rentable adquirir mercancías, las cuales ingresan de manera clandestina.

c) Débil planificación del desarrollo

En Guatemala, existe una débil planificación del desarrollo debido a una desarticulación entre la institucionalidad pública relacionada con este tema. A pesar que existe una gran cantidad de planes y estrategias, los avances en el desarrollo social y económico son limitados, razón por la cual, la población menos atendida, ve en el contrabando una forma de subsistencia y de agenciarse de recursos para suplir sus necesidades sociales y económicas.

d) Bajo nivel de inversión social

Una de las mediciones más recientes es el Índice de Progreso Social, de la organización Social Progress Imperative, con sede en Washington D.C., cuyo enfoque, liderado por economistas de las mejores universidades del mundo, evalúa las necesidades sociales y ambientales de los ciudadanos con un total de 54 indicadores.

De 132 países, Guatemala se ubicó en el puesto 76 con 61.37 puntos, es decir, un poco más abajo de la mitad. Los hallazgos dan cuenta que el desarrollo económico es necesario, pero no suficiente para lograr el progreso social.

A continuación, se presenta el gasto público destinado a sectores sociales prioritarios, de los años 2006 al 2015:

Cuadro No. 10
GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DESTINADO
A LOS SECTORES SOCIALES PRIORITARIOS
Millones de Quetzales

Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Salud y Asistencia Social	4,107.6	3,999.9	4,282.7	5,201.1	7,498.8	6,900.0	7,195.2	7,767.3	8,224.9	7,784.7
Educación, Ciencia y Cultura	6,974.8	7,537.5	8,565.0	10,669.7	10,648.8	11,740.9	12,642.7	13,243.7	14,464.2	15,444.0
Vivienda	472.2	484.1	231.8	294.3	711.5	370.8	347.3	370.3	323.9	245.1
Seguridad Interna	1,703.1	1,857.2	2,193.8	2,554.4	2,759.3	3,238.1	3,228.8	3,632.2	4,090.6	4,020.7
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	826.1	942.5	1,107.9	1,040.7	979.4	1,272.4	1,389.3	1,519.3	1,527.8	1,742.7
Ministerio Público	520.6	625.9	684.4	622.0	711.5	690.5	899.9	903.0	885.0	987.7
Total	14,604.3	15,447.2	17,065.7	20,382.2	23,307.3	24,212.6	25,703.2	27,435.8	29,516.4	30,224.9
Ejército	992.5	1,043.0	1,258.7	1,203.1	1,278.0	1,537.1	1,757.6	1,962.3	1,899.6	1,932.5

*Cifras preliminares

Nota: la clasificación sectorial considerada corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, incluyendo al Ejército como sector de referencia.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

1.1.3 Escasa cultura de legalidad

La preocupación por desarrollar una cultura de la legalidad es un exponente claro de la calidad democrática de la sociedad. Educar en la legalidad no se limita a informar a la población sobre el estado de derecho, los derechos humanos, la división de poderes o la ley y su aplicación mediante la ejecución imparcial de la norma. La creación de una cultura de la legalidad supone un esfuerzo conjunto y continuado en el tiempo entre agentes sociales y colectivos. Se trata de educar en la interiorización de la ley para que se cumplan las normas. Dos factores que influyen en la escasa cultura de la legalidad son la falta de eficacia del marco legal y la falta de transparencia que conlleva el tráfico de influencias.

a) Falta de eficacia del marco legal

La existencia de altos márgenes de discrecionalidad en la aplicación de la ley para casos específicos de contrabando aduanero fomenta la continuidad de este ilícito debido a que las mercancías que ingresan de contrabando al país, son transportadas a distintos puntos. Al colocar operativos en distintas rutas donde convergen varios cruces vehiculares no controlados, se incautan y se ponen a disposición de Juez competente, quienes no resuelven de manera uniforme los casos que se presentan. Por ejemplo, en una oportunidad, se incautaron granos básicos, los cuales mostraban en su empaque que el origen era México; no se presentó documento alguno para respaldar su ingreso legal al país y, el Juez resolvió que, por haberse incautado en un lugar donde no había aduana cerca, eso no podía ser contrabando y resolvió devolver lo incautado.

En otra oportunidad, producto de operativos interinstitucionales, se incautaron peces vivos que ingresaron al país de contrabando. Un Juez de Paz ordenó la devolución de los mismos, aun cuando el Decreto 58-90 del Congreso de la República, Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, indica que el Ministerio Público procederá a solicitar autorización judicial para su total destrucción de las mercancías, bienes o artículos que sean objeto del delito de contrabando aduanero o casos especiales de contrabando aduanero, y que no documenten con la declaración de mercancías el sometimiento a un régimen aduanero.

Dentro del marco normativo de la Ley de Extinción de Dominio se establece que el Estado puede ser beneficiario de lo incautado por los ilícitos de defraudación y contrabando aduaneros; sin embargo, este beneficio no se aplica de manera general, únicamente se ha solicitado para los medios de transporte utilizados para cometer el ilícito.

Aunado a lo anterior, se identifica la ineficacia del marco legal en la aplicación de la legislación en cuanto a la destrucción o destinación final de las mercancías objeto del ilícito de contrabando, lo cual genera costos para las distintas instituciones del Estado y genera problemática de salubridad en las áreas en las cuales se almacenan dichas mercancías. Esto evidencia la necesidad de formulación de protocolos para destrucción de mercancías

b) Falta de transparencia y tráfico de influencias

La corrupción es uno de los problemas más difíciles de resolver, ya que se encuentra enraizada tanto en el sector público como en el privado. Por un lado, el servidor público se aprovecha del cargo que ejerce para obtener un beneficio económico o en especie y, por otro lado, la población tolerante a la ilegalidad, no tiene cultura de denuncia y permite que estas malas prácticas continúen. La falta de políticas, acciones y prácticas de transparencia de ambos actores se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico y social de Guatemala, a esto se suman los trámites engorrosos, los horarios de atención no acordes a la dinámica fronteriza y la discrecionalidad de los actores involucrados.

El tráfico de influencias, de conformidad al Código Penal, se entiende como influir en un funcionario o empleado público, prevaleciéndose para ello de su jerarquía, posición, amistad o cualquier otro vínculo personal, para obtener un beneficio indebido para sí, o para terceras personas. En tal sentido, las personas que cometen el ilícito de contrabando aduanero se benefician de otros actores con injerencia social, política o económica, a través de quienes logran evadir la responsabilidad administrativa o penal, fomentando la impunidad y desincentivando la cultura de denuncia.

11.4 Débil seguridad en fronteras terrestres, marítimas y aéreas

Las estructuras criminales ligadas al contrabando operan en las comunidades que se encuentran en las regiones fronterizas. Guatemala tiene más de 1,500 kilómetros de frontera, la mayoría de los cuales no cuentan con vigilancia.

La falta de presencia del Estado vulnera a los pobladores de las comunidades fronterizas, quienes están expuestos a la explotación por parte de grupos criminales que los amenazan o les ofrecen dinero para obtener el compromiso, la aceptación, o el apoyo de los residentes locales.

a) Limitada presencia y capacidad del Estado

Otra causa directa que incide en el contrabando aduanero, es la limitada presencia y capacidad del Estado para el control de las fronteras.

De las evaluaciones efectuadas por las instituciones del Estado la situación es la siguiente:

El **Ministerio de Gobernación** cuenta con la División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos -DIPAFRONT-, con la función específica del resguardo de fronteras terrestres, marítimas y aéreas; para combatir, entre otros, el contrabando y la defraudación aduanera.

A pesar que ya se cuenta con personal en algunas áreas del país, la cantidad de personal asignado es insuficiente, y aún faltan por cubrir otras áreas y zonas fronterizas por las cuales ingresa gran cantidad de mercancías de contrabando.

Actualmente se cuenta con presencia de la DIPAFRONT en:

- Aeropuerto Internacional “La Aurora” Ciudad de Guatemala,
- Aeropuerto Mundo Maya, Municipio de Santa Elena, departamento de El Petén,
- Aeropuerto de Retalhuleu, municipio y departamento de Retalhuleu,

- Aeropuerto Internacional Los Altos, departamento de Quetzaltenango,
- Puerto Quetzal, municipio de San José, departamento de Escuintla,
- Puerto Barrios y Puerto Santo Tomás de Castilla, municipio de Puerto Barrios, departamento de Izabal,
- Frontera Ciudad Pedro de Alvarado, municipio de Moyuta, departamento de Jutiapa,
- Frontera Valle Nuevo, municipio de Jalpatagua, departamento de Jutiapa,
- Frontera San Cristóbal, municipio de Atescatempa, departamento de Jutiapa,
- Frontera Agua Caliente, municipio de Esquipulas, departamento de Chiquimula,
- Frontera Tecún Umán, municipio de Ayutla, departamento de San Marcos,
- Frontera El Carmen, municipio de Malacatán, departamento de San Marcos.

Adicionalmente, para cumplir con la función de prevención y seguridad ciudadana, la Policía Nacional Civil despliega su personal en 7 distritos en los cuales se concentran 27 Comisarías a nivel nacional, obedeciendo su distribución de fuerza a los siguientes fenómenos: a) Extensión territorial; b) Densidad Poblacional; c) Incidencia Criminal.

El Ministerio de la Defensa Nacional, por mandato constitucional, es el encargado de velar por la soberanía del territorio. Para cumplir su función constitucional está conformado por: Fuerzas de Tierra, Aire y Mar, y éstas a su vez se organizan y mantienen sus unidades desplegadas en lugares estratégicos:

- Las Fuerzas de Mar a través del Comando Naval del Caribe, Comando Naval del Pacífico y Brigada de Infantería de Marina, son las responsables de ejercer soberanía en aguas internas, litorales, mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva.
- Las Fuerzas de Aire planifican y conducen operaciones aéreas para mantener y garantizar la soberanía del espacio aéreo nacional, apoyando a las unidades de superficie, con el propósito de disuadir, neutralizar o destruir cualquier amenaza contra los objetivos nacionales, al igual que cooperar con las demás instituciones del Estado en el esfuerzo nacional.
- Las Fuerzas de Tierra integrado por Brigadas, Comandos, Servicios y Dependencias.

Referente al área fronteriza y zona de adyacencia con Belice, el Ejército de Guatemala tiene el despliegue siguiente:

Límite Político Internacional Guatemala-El Salvador:

La responsabilidad de mantener la soberanía sobre éste recae en la 3ra. Brigada de Infantería “GMAS”, la cual tiene su sede en el departamento de Jutiapa.

Límite Político Internacional Guatemala-Honduras:

La responsabilidad de mantener la soberanía sobre éste recae en la 2da. Brigada de Infantería “CGRC” la cual tiene su sede en el departamento de Zacapa.

Límite Político Internacional Guatemala-México:

En este límite la responsabilidad de mantener la soberanía recae en la 1ra. Brigada de Infantería “GLGL” ubicada en Santa Elena de la Cruz, Flores, Petén; 5ta. Brigada de Infantería “MGS” ubicada en Huehuetenango, Huehuetenango; 6ta. Brigada de Infantería “CAJDI” ubicada en Playa Grande, Ixcán, El Quiché, Brigada Especial de Operaciones de Selva “TCIVAQA”, ubicada en el Subín, La Libertad, Petén; y la Brigada de Operaciones para Montaña ubicada en San Marcos, San Marcos.

Línea de adyacencia Guatemala-Belice:

La responsabilidad de ésta recae en la 1ra. Brigada de Infantería “GLGL” en Santa Elena de La Cruz, Flores, Petén.

A pesar de lo anterior, se establecen limitantes en cuanto al despliegue o movilidad del personal existente en las unidades militares hacia los diversos cruces vehiculares no controlados por la carencia de recursos, aunado a que en la mayoría de estos no se cuenta con la presencia de las demás instituciones del Estado con competencia en el ámbito del combate al contrabando aduanero.

En la actualidad, el **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación** (MAGA), a través del Servicio de Protección Agropecuaria (SEPA-OIRSA), sólo tiene presencia en los puertos fronterizos oficialmente autorizados y en la zona de adyacencia con Belice: El Ceibo, La Mesilla, El Carmen, Tecún Umán I, Puerto Fronterizo Ing. Juan Luis Lizarralde Arrillaga (Tecún Umán II), Entre Ríos, El Florido, Agua Caliente, La Ermita, San Cristóbal, Valle Nuevo, Pedro de Alvarado, Aeropuerto de Retalhuleu y el Puesto de Control Melchor de Mencos.

De lo anterior, se establece que, para que el MAGA mejore el control en sanidad agropecuaria, se hace necesaria la implementación de infraestructura para tratamientos cuarentenarios, así como para la disposición de mercancías sujetas a destrucción inmediata, recursos humanos y tecnológicos para las acciones operativas de control y prevención en los diversos cruces vehiculares no controlados, en los cuales es necesario el trabajo conjunto con personal del Ministerio de Gobernación, Migración, SAT y otras entidades relacionadas.

El **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social** tiene las funciones de otorgar registros sanitarios de referencia de alimentos y medicamentos, brindar la información sobre los permisos no arancelarios para la importación de alimentos procesados, así como la vigilancia a nivel de expendio, de etiquetado y cumplimiento de registro sanitario de referencia de alimentos procesados, así como participar en la definición de estrategias para verificación y control de requisitos no arancelarios en materia de alimentos y medicamentos.

Actualmente, no cuenta con delegaciones en el interior del país que permitan otorgar las autorizaciones no arancelarias para ingreso de alimentos y medicamentos, en virtud que su ordenamiento jurídico no se lo permite; razón por la cual se dificulta la autorización de dichos permisos en las zonas fronterizas, lo que constituye un incentivo para el ingreso de mercancías por cruces no controlados, ya que, al ingresar por las distintas aduanas del país, deben cumplir con dicha autorización.

El **Ministerio Público** tiene como función la persecución penal en los casos que se deriven de operativos interinstitucionales, flagrancia, investigaciones de oficio y otras, para lo cual, la Fiscalía de Sección de Delitos Económicos se coordina en tiempo real con las Fiscalías

Distritales en donde sucedan los hechos. Para el cumplimiento de sus fines, se evidencia falta de celeridad, especialización de los órganos jurisdiccionales y parcialidad de los mismos.

La **Superintendencia de Administración Tributaria** cuenta, entre otras, con las siguientes funciones: ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y de comercio exterior; administrar el sistema aduanero de la República y facilitar el comercio exterior de conformidad con la ley y con los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala; presentar denuncia, provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público, por indicios de la comisión de delitos de defraudación y de contrabando en el ramo aduanero; ejercer la rectoría de la política de combate al contrabando y defraudación aduanera.

Cuenta con presencia en las aduanas y puertos fronterizos constituidos, no así en los cruces no controlados:

Región Central: Aduana Central de Guatemala, Aduana de Vehículos, Aduana Express Aéreo, Aduana Central de Aviación y Aduana Fardos Postales.

Región Occidente: Aduana Tecún Umán I, Puerto Fronterizo Ing. Juan Luis Lizarralde Arrillaga (Aduana Tecún Umán II), Aduana El Carmen, Aduana La Mesilla y Aeropuerto Los Altos, Quetzaltenango.

Región Nororiente: Aduana El Ceibo, Puesto de Control Aduanero Melchor de Mencos, Aduana Santa Elena, Aduana Santo Tomás de Castilla, Aduana Puerto Barrios, Delegación Entre Ríos, Aduana La Ermita, Aduana El Florido y Aduana Agua Caliente.

Región Sur: Aduana Puerto Quetzal, Aduana Pedro de Alvarado, Aduana Valle Nuevo, Aduana San Cristóbal y Aeropuerto de Retalhuleu.

Únicamente 5 ubicaciones no se encuentran en zonas fronterizas o de adyacencia.

La aduana que presenta las mejores condiciones de infraestructura y seguridad es el Puerto Fronterizo Ing. Juan Luis Lizarralde Arrillaga (Aduana Tecún Umán II), que alberga a personal de la SAT, Ministerio de Gobernación (Policía y Migración), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

No obstante, se determina que el personal que tiene una función específica dentro de las distintas aduanas del país, es el mismo personal que en un momento determinado deja sus funciones para participar en las distintas acciones operativas contra el contrabando aduanero que se realizan a nivel nacional en los diversos cruces vehiculares no controlados. Esta situación deja en desventaja la operación propia de las aduanas al no contar con personal adicional y especializado que realice este tipo de acciones.

En conclusión, las instituciones que trabajan interinstitucionalmente de manera directa en las acciones contra el contrabando y la defraudación aduanera, tienen limitada presencia en las áreas asignadas y, carecen de recurso humano, infraestructura, tecnológico y movilidad, para atacar de manera contundente el contrabando y la defraudación aduanera en todo el país. A lo que se aúna la débil coordinación nacional, regional y local.

b) Permeabilidad de las fronteras

Guatemala ocupa una posición estratégica dentro del hemisferio occidental y en la zona de influencia de los Estados del Norte, Sur y Centroamérica, pese a la crisis económica mundial, se ha considerado como la frontera de acceso al mercado más grande del mundo. De esa cuenta, resulta necesario evaluar la situación fronteriza en cuanto a su desarrollo económico, infraestructura social y aspectos sobre el entorno de la seguridad democrática en función de la dinámica de las amenazas, la complejidad del entorno fronterizo y el incremento de la pobreza. Estos factores propician actividades como el tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de armas, municiones, explosivos y el contrabando en general; delitos que se encuentran ligados al crimen organizado.

Los ilícitos transnacionales marcan una clara tendencia con mayor incidencia y celeridad en zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, regiones en donde la presencia del Estado es limitada, creando un ambiente inestable en detrimento de la seguridad, sobre todo tomando en cuenta la permeabilidad de dichas áreas fronterizas.

En la extensión fronteriza y zona de adyacencia con Belice, se identificó la existencia de 128 cruces vehiculares no controlados: 56 en la frontera con México¹¹, 42 en la frontera con El Salvador, 27 en la frontera con Honduras y 3 en la línea de adyacencia con Belice¹². No se cuenta con registro del total de cruces peatonales no controlados.

Mapa No. 1



Fuente: Estimación del Comercio Ilícito por contrabando y defraudación aduanera en Guatemala en 2015.

¹¹ Datos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (GT-MX) 2016

¹² Ministerio de la Defensa Nacional, enero 2017.

A continuación, se presenta la evolución de los cruces vehiculares no controlados, ubicados en la frontera con México, detectados por la Comisión Internacional de Límites y Aguas del 2002 al 2016:

Cuadro No. 11
CRUCES VEHICULARES NO CONTROLADOS
EN LA FRONTERA GUATEMALA-MÉXICO

Año	Bilateralmente localizados e inventariados
2002	31
2004	29
2006	32
2008	43
2010	54
2012	56
2014	57
2016	56

Fuente: Comisión Internacional de Límites y Aguas (GT-MX)

En el 2016 la Comisión Internacional de Límites y Aguas Guatemala-México (CILA) informó sobre el cierre del Cruce Vehicular no Controlado (CVNC) ubicado en Tziscaco, México-El Quetzal, Guatemala.

c) Débil coordinación regional, nacional y local

Aunado a la limitada presencia y capacidad del Estado y la permeabilidad de las fronteras, se evidencia una débil coordinación regional, nacional y local. A nivel regional, Guatemala participa en los diversos mecanismos coordinados por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en los cuales se abordan, entre otros, temas para la prevención y el combate a las amenazas que afectan a la región, privilegiando la gestión integrada de fronteras.

A pesar de los esfuerzos en estos temas, la coordinación a nivel regional para el combate de la defraudación y el contrabando aduaneros es débil, razón por la cual se considera importante que tanto el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia (GANSEJ) Guatemala-Honduras, como el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG) Guatemala-El Salvador incluyan dentro de sus temas prioritarios el combate a estos flagelos, tal como ya se hace con México.

A nivel nacional, durante el segundo semestre del 2015 se reactivaron las acciones de la Comisión Interinstitucional Contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera -COINCON- y, no fue sino hasta el 2016, que se reestructuró dicha comisión, con la finalidad de dar participación directa al sector privado y mejorar los resultados obtenidos. Se apuesta por una coordinación interinstitucional centrada en el trabajo conjunto, respetando las competencias de las distintas instituciones que la conforman.

A nivel local, se ha evidenciado el involucramiento de autoridades locales, así como de personal de distintas instituciones del Estado, que se suman a los pobladores y otros facilitadores locales para el ingreso o salida de mercancías de manera ilegal.

Por lo anterior, esta política promueve la coordinación interinstitucional de manera regional, nacional y local de los entes involucrados, en el marco de su competencia.

2. MAPEO DE POSIBLES ACTORES DEL DELITO DE CONTRABANDO ADUANERO

En el contrabando aduanero, intervienen diversos actores, que permiten planificar y llevar a cabo actividades que riñen con la ley y evaden el control de la autoridad aduanera:



Fuente: elaboración propia.

Líderes de la estructura criminal: normalmente son quienes requieren el ingreso de mercancías de contrabando, proporcionan los medios económicos y mantienen comunicación directa con los facilitadores.

Facilitadores: intermediarios entre los distribuidores y los operadores. Reciben instrucciones directas de los líderes y cobran una comisión por su función. Pueden adoptar la figura de testaferros.

Operadores: personas que se encargan de la logística, para facilitar y asegurar que las mercancías producto del ilícito, arriben a su destino, evadiendo el control aduanero.

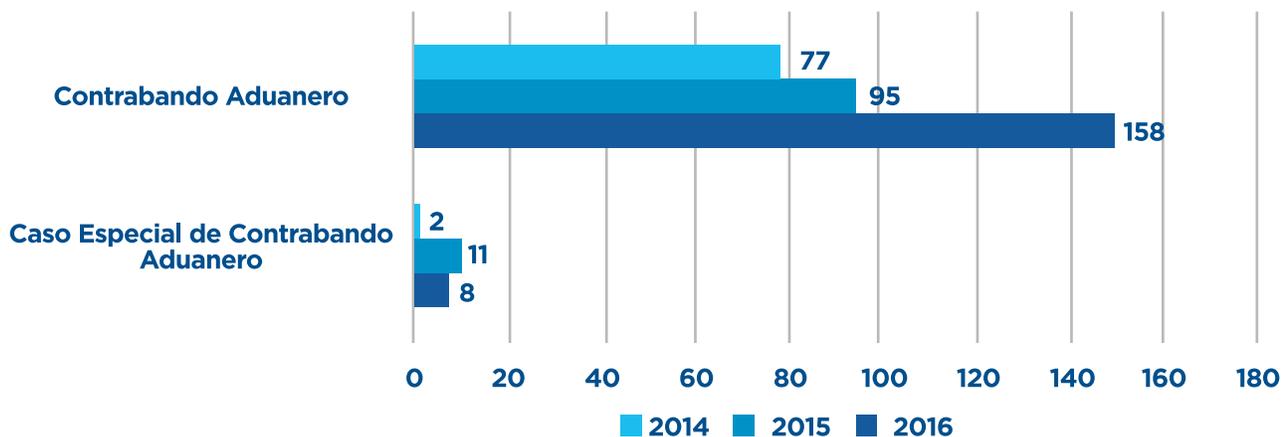
Distribuidores: centralizan cargamentos de mercancías de contrabando para su entrega al consumidor final.

Consumidor Final: comprador final de las mercancías de contrabando para su uso y consumo. Fomentan el contrabando al requerir los bienes y servicios producto de la estructura criminal.

3. COMPORTAMIENTO DEL CONTRABANDO ADUANERO EN GUATEMALA

Las denuncias presentadas por contrabando aduanero se han incrementado, evidenciando disminución en las denuncias de casos especiales de contrabando aduanero, tal como se muestra a continuación:

Gráfica No. 9
DENUNCIAS INTERPUESTAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO
POR CONTRABANDO ADUANERO



Fuente: Fiscalía de Sección de Delitos Económicos, Ministerio Público

A nivel estatal, no se cuenta con cifras que reflejen la magnitud del contrabando aduanero, por lo que, algunas entidades del sector privado han realizado estimaciones del impacto de este ilícito.

Por su parte ASIES indica que “la estimación realizada sobre la magnitud del comercio ilícito es de un equivalente a 3.5 % del PIB en 2015, y que de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de las investigaciones de la CICIG y el MP, (...), el impacto fiscal por el contrabando directo sería del orden del 1.7 % del PIB en ese mismo año.”

Cuadro No. 12
GUATEMALA: ESTIMACIÓN DE COMERCIO ILÍCITO SEGÚN EL VALOR DEL CONSUMO FINAL DE CADA PRODUCTO Y EL PORCENTAJE DE MERCADO AFECTADO. AÑO 2015.
MILLONES DE QUETZALES CORRIENTES

Categorías de productos	Valor del consumo final	%	Productos principales específicos	Estimación % de mercado afectado por comercio ilícito ¹³	Estimación comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera
Cereales	8,369,6	5,1	Maíz y arroz	25	2,092,4
Otros productos animales	6,382,8	3,9	Huevos / pollo	18	1,148,9
Carne y productos de carne	19,215,6	11,6	Carne cerdo	5	960,8
Productos de panadería	32,811,3	19,8	Pan y harinas	2	656,2
Azúcar	6,765,9	4,1	Azúcar	2	135,3
Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	1,808,9	1,1	Pastas	2	36,2
Productos lácteos	10,224,5	6,2	Leche	6	613,5
Productos alimenticios	8,849,2	5,3	Abarrotes	9	796,4
Bebidas alcohólicas	6,055,8	3,7	Licores	13	787,3
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	8,748,4	5,3	Bebidas	14	1,224,8
Productos del tabaco	1,951,6	1,2	Cigarrillos	14	273,2
Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	17,748,5	10,7	Vestuario	18	3,194,7
Cuero y productos de cuero; calzado	6,559,0	4,0	Calzado	18	1,180,6
Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	3,799,1	2,3	Papel	4	152,0
Productos de petróleo refinado; combustibles	10,600,9	6,4	Combustibles	16	1,696,1
Productos químicos	15,515,5	9,4	Medicamentos /agroquímicos	15	2,327,3
TOTAL	165,406,5	100,0		10,4	17,275,7
PIB NOMINAL	488,333,0				488,333,0
PORCENTAJE DEL PIB	33,9				3,5

Nota: cifras de consumo estimadas por el Banco de Guatemala y cálculos de ASÍES, de comercio ilícito.

Fuente: Estimación del Comercio Ilícito por contrabando y defraudación aduanera en Guatemala en 2015.

Algunos de los sectores afectados por el contrabando han efectuado estimaciones del mismo:

Bebidas Alcohólicas y Fermentadas (Licores)

Se estima que ingresan al territorio guatemalteco, aproximadamente 3,046,397.69 Litros¹⁴ de diferentes marcas de bebidas alcohólicas (aguardientes), tales como: Machetero, Caña Rey, El Compadre, Quetzalito, entre otros; los cuales se presentan en envases plásticos de diferentes capacidades, sin cumplir con los requisitos administrativos e impositivos que exigen las leyes internas para la comercialización de bebidas alcohólicas en Guatemala.

A raíz del ingreso de bebidas alcohólicas de contrabando provenientes de México, especialmente en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango y Quiché, se ha generado descontento y malestar en la población, debido a que su facilidad de adquisición por los bajos precios, genera serios problemas en materia de salud (crecimiento de los índices de enfermedades e intoxicaciones) y seguridad (violencia intrafamiliar).

Cuadro No. 13
Contrabando de Aguardientes

Base	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Litros	2,741,016	2,565,194	2,654,933	2,747,810	2,843,937	2,943,427	3,046,397.69
Impuesto Q. Dcto. 21-04	9,487,204.58	8,878,649.47	9,189,252.54	9,510,721.47	9,843,436.40	10,187,790.74	10,544,191.68
TASA de Incremento Anual de Contrabando				1.034983143			

Nota: Cifras de consumo estimadas por el Banco de Guatemala y cálculos de ASÍES, de comercio ilícito.

Fuente: Cámara de Industria de Guatemala, 2016.

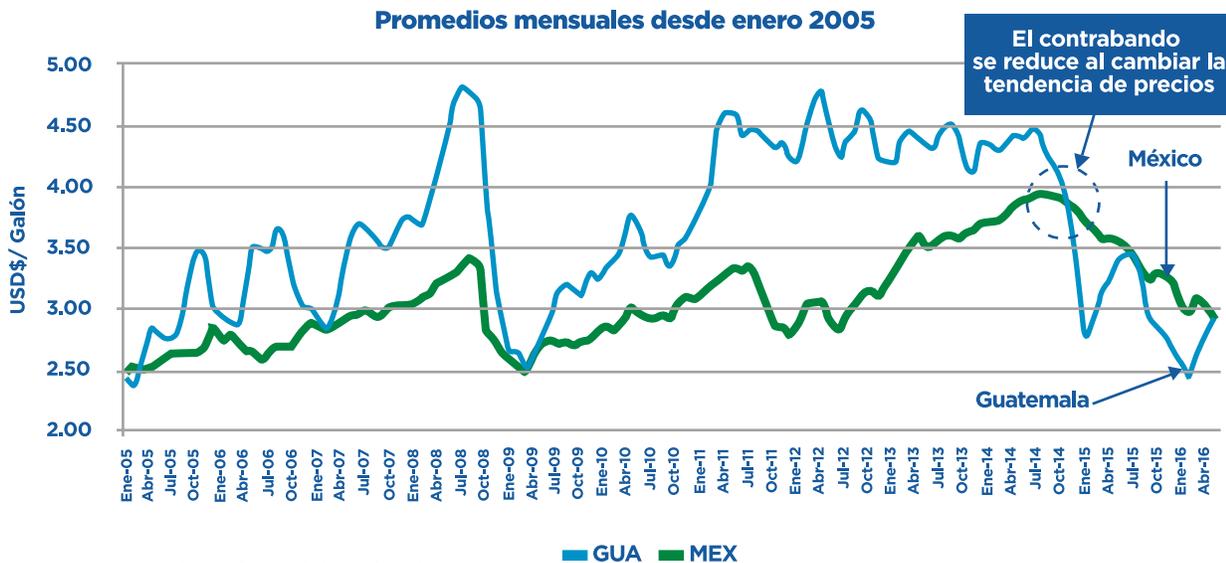
¹⁴Cámara de Industria de Guatemala 2016

Combustibles

El ingreso de combustible ilícito ha disminuido debido al cambio en las condiciones de diferencia de precio entre México y Guatemala a finales del año 2014 y durante el 2015 y 2016. La caída de los precios internacionales de los combustibles reflejados en el mercado local y los ajustes de precio realizados por las autoridades mexicanas para una eliminación paulatina del subsidio, son las razones del por qué al día de hoy ambos países tienen precios similares.

Toda vez aumente el precio internacional del petróleo, se incrementará el contrabando de combustibles, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 10
PRECIOS DE GASOLINA PREMIUM GT-MX



Fuente: Cámara de Industria de Guatemala, 2016

Cigarrillos

De acuerdo al estudio realizado por la Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala (UNICAR), con análisis de campo efectuado en los 22 departamentos del país, se concluye que aproximadamente 75% de las cajetillas de cigarrillos que circulan en el país provienen del contrabando aduanero, en su mayoría ingresando por la zona de adyacencia con Belice, procedente de la zona libre de Corozal.

Cabe destacar que, en Latinoamérica, una de las principales fuentes de cigarrillos ilegales es Paraguay, usando alternativas como Panamá o Aruba para el tránsito de producto y logrando el ingreso a países como Guatemala, México, Colombia y Costa Rica. En el caso de Guatemala una de las rutas más utilizada en los embarques provenientes de Asia, India o China son Panamá y Belice, donde el producto es almacenado dentro de bodegas en las zonas libres de Colon y Corozal respectivamente, para después ser introducidos ilegalmente en los países de destino final.

Cuadro No. 15
COSTOS Y GANANCIA DE CIGARRILLOS
QUE INGRESAN DE CONTRABANDO

Inversión Inicial	Valor en el mercado ilegal	Ganancia Neta Potencial de un Contenedor
1 contenedor 40" con 1,000 cajas	Q 5.77 por cajetilla	= Q 2,197,000 por contenedor que ingresa de contrabando
Precio de compra por caja Q680.00 = Q 680,000.00	10 Cajetillas por paquete	
Flete y envío: Q8,000.00	50 Paquetes por caja	
Inversión Neta por contenedor: Q 688,000.00	1,000 cajas por contenedor	
	Ganancia Bruta de un contenedor: Q. 2,855,000.00	

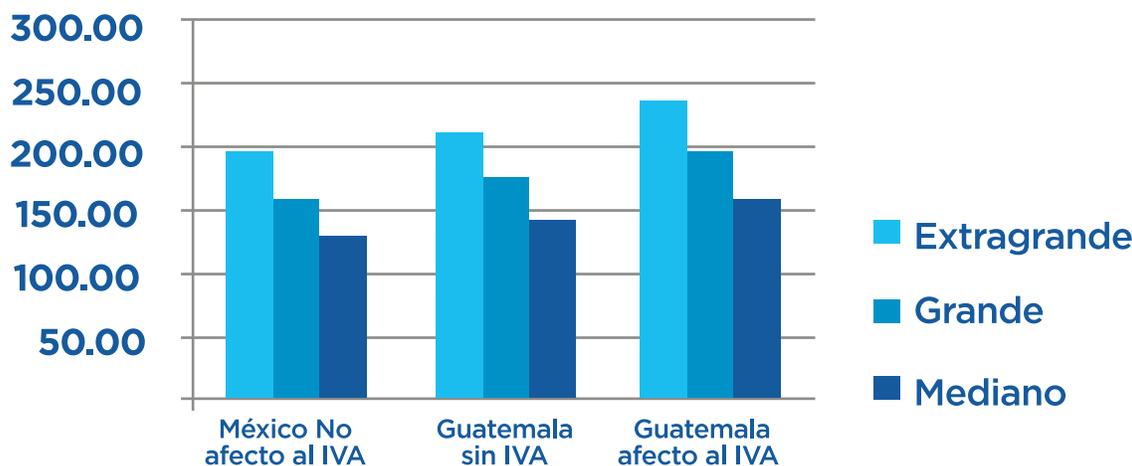
Fuente: Cámara de Industria de Guatemala, 2016.

Productos avícolas

En México existe una subvención a la producción de granos básicos la cual quedó enmarcada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en donde se estipula que el agricultor mexicano tiene una subvención directa que oscila entre \$963 a \$1,160 pesos mexicanos por hectárea sembrada sin importar la producción que de esas propiedades salgan. Por esta razón los granos básicos como el maíz (que constituyen la base de la alimentación avícola) son más baratos en México, y favorecen la producción de productos y subproductos avícolas más baratos. El constante e incontrolable aumento en el ingreso ilegal de huevos, aves vivas y otros productos avícolas con precios menores afectan la competitividad de la producción nacional.

La siguiente gráfica ilustra el diferencial de precios del huevo de origen mexicano frente al huevo de producción nacional, por caja de 360 unidades cada una:

Gráfica No. 11
DIFERENCIAL DE PRECIOS
CAJA DE HUEVOS ORIGEN MEXICANO
CIFRAS EN QUETZALES



Fuente: Cámara del Agro de Guatemala, 2016.

Ganado bovino y productos lácteos

El fenómeno de contrabando que sufre el sector ganadero se puede dividir en dos partes, la primera, ganado en pie proveniente de Honduras y El Salvador con procedencia Nicaragua y, la segunda, productos lácteos elaborados provenientes de México.

Cuadro No. 14
IMPACTO ESTIMADO DEL CONTRABANDO EN EL SECTOR GANADERO NACIONAL

Tipo producto	Ingreso de contrabando anual	Equivalente en Quetzales	Lugar de ingreso	País que proviene	Impacto Negativo
Ganado en pie	140,000 cabezas	560,000,000	Depto. Izabal	Honduras y Nicaragua	Sanidad Animal-Evasión
Ganado en pie	10,000 cabezas	40,000,000	Depto. Jutiapa	El Salvador-Nicaragua	Sanidad Animal-Evasión
Yogurt	900 toneladas	18,000,000	Depto. San Marcos	México	Inocuidad-evasión
Quesos	3,000 toneladas	120,000,000	Depto. San Marcos	México	Inocuidad-evasión
Leche en Polvo	4,000 toneladas	64,000,000	Depto. San Marcos	México	Inocuidad-evasión

Fuente: Cámara del Agro de Guatemala, 2016.

Arroz

De acuerdo a información de la Asociación Guatemalteca del Arroz -ARROZGUA-, mientras el quintal de Arroz al por mayor tiene un precio de Q 250.00 en los principales centros de venta de Guatemala, el que proviene de contrabando de México tiene un precio en la frontera de Q 213.00, lo cual hace una diferencia es de Q 37.00, ya que el Estado Mexicano beneficia a los productores y agricultores con un subsidio a las mercancías agrícolas que son parte de la canasta básica¹⁵, y los exonera del pago del Impuesto al Valor Agregado, situaciones que no suceden en Guatemala.

4. EFECTOS DEL CONTRABANDO ADUANERO

De la problemática de contrabando aduanero, se desprenden los siguientes efectos:

4.1 Reducción de competitividad de mercado

En este fenómeno, se ve conformado por dos acciones. La primera de ella advierte que el ingreso de mercancías de contrabando promueve la competencia desleal, ya que se configura el ofrecimiento de las mismas mercancías (en ocasiones de las mismas marcas), a menores precios que las que se producen o importan a Guatemala y que cumplen con el pago de tributos. Esto implica la comercialización de mercancías de contrabando con un beneficio económico mayor y la competencia desleal para los productores o importadores nacionales.

La segunda acción establece que el ingreso de mercancías sin el cumplimiento de los requisitos no arancelarios tutelados por los distintos entes del Estado pone en riesgo la salud y seguridad de los habitantes de Guatemala y la producción nacional. El consumo de alimentos, medicamentos, productos de higiene personal, granos básicos, productos derivados de origen animal o vegetal, entre otros, sin la autorización de los órganos competentes, puede provocar enfermedades o incluso la muerte.

¹⁵ Programa de Apoyos Directos al Campo, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

4.2 Debilitamiento institucional del Estado

El Estado de Guatemala se ha debilitado institucionalmente por el alto nivel de impunidad, la pérdida de la capacidad coercitiva y la disminución de la recaudación tributaria, lo que permite que el contrabando aduanero se incremente.

4.2.1) Alto nivel de impunidad

Uno de los incentivos principales para quienes cometen el ilícito del contrabando aduanero es que este delito no se persigue con la misma intensidad que otros (tráfico de armas, tráfico de drogas).

En Guatemala, debido al alto nivel de impunidad, fue necesario solicitar apoyo a la Organización de las Naciones Unidas, para que se estableciera una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, la cual fue creada el 12 de diciembre de 2006. Esta Comisión se ha encargado de brindar apoyo técnico e investigativo al Ministerio Público y canaliza información de otras entidades del Estado mediante la firma de Acuerdos de Intercambio de Información, tal es el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Gracias al apoyo de la Comisión, se detectó la estructura denominada La Línea, la cual se presume incurrió en el ilícito de defraudación aduanera.

Por su parte, el Ministerio Público ha efectuado investigaciones que dieron como resultado la captura de personas que se presume participaron en ilícitos de contrabando, principalmente de mercancías como combustibles, cigarrillos, granos básicos, azúcar, entre otros.

4.2.2) Pérdida de capacidad coercitiva del Estado

Las poblaciones de las fronteras por las cuales ingresan mercancías de contrabando (principalmente en el occidente del país) se han organizado de tal manera que, cuando existe una incautación tanto de mercancías como de los medios de transporte en los cuales son trasladadas, recurren a la violencia para recuperarlos. Han llegado al extremo de tomar por rehenes a personal de las distintas entidades encargadas de combatir este ilícito y se dan el lujo de solicitar la negociación de la liberación de dichas personas por la entrega de las mercancías y medios de transporte incautados.

4.2.3) Disminución en la recaudación tributaria

Tomando en cuenta que el ingreso de mercancías de contrabando al país se efectúa por cruces no controlados (peatonales, vehiculares y fluviales), evadiendo el control de la autoridad aduanera, el Estado de Guatemala no percibe los tributos de importación correspondientes. Aunado a lo anterior, no se efectúa el pago de tributos internos al momento de comercializar en el país las mercancías ingresadas de contrabando.

4.3 Extensión e incremento de la economía criminal

Tomando en cuenta la dinámica en torno al ilícito del contrabando aduanero se evidencia que, actualmente existen estructuras criminales que se dedican a este ilícito, provocando ingobernabilidad, principalmente en las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice:

4.3.1) Trasiego ilícito de mercancías

Esta actividad ilícita que anteriormente se conocía como contrabando hormiga (pocas cantidades de mercancías ingresadas por personas para su consumo propio), hoy se ha convertido en toda una actividad que es parte del crimen organizado, en la cual se trasiega gran cantidad de mercancías que son trasladadas por cruces peatonales o vehiculares terrestres, o incluso por los ríos, cargadas en cámaras improvisadas (balsas) que operan durante todo el día. Este trasiego de mercancías se convierte en un negocio rentable por el volumen de mercancías que ingresan al país ilegalmente, las cuales se movilizan en medios de transporte pesado.

A continuación, se presenta, a nivel nacional, los lugares con mayor problemática de trasiego de mercancías de contrabando:

Mapa No. 2
ÁREAS CON MAYOR INCIDENCIA DE INGRESO DE MERCANCÍAS
Y MEDIOS DE TRANSPORTE DE CONTRABANDO



Fuente: COINCON, 2016

4.3.2) Ingovernabilidad fronteriza

La poca presencia del Estado en las áreas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, provoca que la población adopte el contrabando como una actividad que se convierte en una forma de subsistencia que trasciende generaciones. Aunado a lo anterior, se evidencia la existencia de poderes locales que ejercen liderazgo en la población, quienes no permiten el ingreso de las entidades del Estado, promoviendo o protegiendo a quienes participan en el ilícito del contrabando, y quienes obtienen algún beneficio de dicho ilícito.

JUSTIFICACIÓN

La defraudación y el contrabando aduaneros son flagelos cuyo combate sobrepasa la capacidad del Estado y afecta a toda la sociedad guatemalteca. Por años se han realizado esfuerzos aislados y conjuntos para combatir estos ilícitos, los cuales más bien año con año incrementan su incidencia en las áreas de influencia. El contrabando de algunas mercancías anteriormente se circunscribía al consumo en las áreas fronterizas; posteriormente, se desplazó a los cascos urbanos de los departamentos fronterizos. Actualmente, las mercancías son desplazadas a través de todo el territorio nacional hacia los departamentos centrales y a otros países, utilizando nuestro país como una vía de tránsito.

Del análisis de la problemática de la defraudación y el contrabando aduaneros, y debido a que ambos ilícitos vulneran la seguridad nacional, debilitan al Estado en cuanto a la evasión parcial o total de los tributos que éste debe percibir para el cumplimiento de sus fines, atentan contra la salud y bienestar de los guatemaltecos, fomentan la competencia desleal, atentan contra el patrimonio agropecuario e incrementan los índices de corrupción e impunidad; se considera necesario contar con una Política Nacional de Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, que coadyuve con otras políticas existentes¹⁶, a garantizar la seguridad democrática, la justicia, el desarrollo económico y la efectiva recaudación mediante el trabajo interinstitucional, para contrarrestar los efectos de ambos ilícitos.

La presente Política se plantea para implementarla en los próximos diez años, en virtud que, los flagelos de la defraudación y el contrabando aduaneros son tan cambiantes que la misma podría quedar desactualizada y no sería compatible con el combate de dichos ilícitos en un plazo mayor.

Se prevé el seguimiento y evaluación constante de la política para que, en el plazo de duración de la política se establezca el cambio de modus operandi de los defraudadores y contrabandistas, a efecto de actualizar la política y que coadyuve el combate de la defraudación y el contrabando aduaneros.

¹⁶ Ver detalle de políticas en la Matriz de Ordenamiento Jurídico y Política Pública.

PRINCIPIOS ORIENTADORES

Respeto al Estado de Derecho: El Estado de Guatemala, tiene una organización político-jurídica que es el marco legal en el cual descansa la personalidad del Estado y el poder del imperio de la ley, al que todos sus habitantes están sujetos. Todas las instituciones públicas y privadas que participan en el combate a la defraudación y el contrabando aduaneros, deben cumplir el marco legal vigente en Guatemala.

Soberanía: Reside en el poder del pueblo que le da todo el poder a la nación, es decir a los ciudadanos; todo el derecho de elegir a sus gobernantes, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala. De esta forma, la Política Nacional para la Prevención y Combate Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros a través de las instituciones públicas y privadas involucradas, deberán velar por el respeto a la soberanía de la República de Guatemala.

Observancia de los Derechos Humanos: En el cumplimiento de los objetivos y lineamientos estratégicos para la Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, deben respetarse los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, así como los tratados y convenios internacionales que, en materia de Derechos Humanos, han sido aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala.

Transparencia: Todas las instituciones involucradas en contrarrestar la defraudación y el contrabando aduaneros, velarán por mantener la transparencia como uno de los pilares fundamentales de su función. Este principio garantiza la eficiencia y eficacia de las instituciones y es una herramienta que fortalece el sistema democrático.

Sostenibilidad: La sostenibilidad de la Política Nacional para la Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros está enmarcada en la capacidad presupuestaria asignada que deben tener las instituciones públicas y privadas involucradas, la cual debe permitir coadyuvar al esfuerzo orientado al combate de la defraudación y el contrabando aduaneros, trascendiendo gobiernos.

Interdependencia: Esta Política Nacional pretende fomentar el trabajo interinstitucional coordinado para evitar la duplicidad de esfuerzos, mediante el cumplimiento de las funciones que tienen a su cargo el sector público o privado.

Gradualidad: Los planes específicos que se elaborarán para el cumplimiento del marco estratégico de la presente Política Nacional, se ejecutarán de manera gradual, paulatina, tomando en cuenta factores externos, tales como las limitaciones presupuestales, los plazos, la concurrencia de normativa y procedimientos de las diversas entidades públicas y privadas; manteniendo el monitoreo constante para medir el avance en el cumplimiento de los mismos.



MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

**POLÍTICA NACIONAL
DE PREVENCIÓN Y COMBATE
DE LA DEFRAUDACIÓN Y EL
CONTRABANDO ADUANEROS
2018-2028**

OBJETIVO GENERAL

Prevenir y combatir la defraudación y el contrabando aduaneros en el territorio nacional, con énfasis en las zonas fronterizas, zona de adyacencia con Belice y aduanas, con el propósito de incrementar la recaudación tributaria, para coadyuvar con el Estado en la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad y promover, de esa manera, el desarrollo de la población.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.** Promover la cultura tributaria en materia de defraudación y contrabando aduaneros, e impulsar la cultura de legalidad conocida y respetada.
- 2.** Coadyuvar al desarrollo económico y social en zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, para contar con mayores oportunidades de ingreso lícito.
- 3.** Mejorar la coordinación interinstitucional a nivel regional, nacional y local, así como la seguridad en fronteras, para la obtención de resultados de impacto en el combate a la defraudación y el contrabando aduaneros.
- 4.** Generar mecanismos para el comercio exterior lícito y desincentivar la defraudación en comercio exterior, disminuyendo los actos de corrupción y promoviendo la transparencia e integridad de los actores involucrados en la cadena logística de comercio exterior.
- 5.** Disminuir el nivel de discrecionalidad para incrementar la recaudación en tributos de comercio exterior.

EJES DE LA POLÍTICA

1. Prevención de la defraudación y el contrabando aduaneros

Para prevenir los ilícitos de defraudación y contrabando aduaneros, se privilegiará el fortalecimiento de la cultura tributaria dirigido a la concientización y percepción de riesgo de los actores de la cadena logística, pobladores y autoridades locales de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice.

También se apoyarán los esfuerzos contenidos en los distintos planes o programas de desarrollo, que permitan elevar el nivel de vida social y económico de los habitantes de dichas zonas, con el apoyo del sector privado.

2. Combate de la defraudación y el contrabando aduaneros

Para combatir la defraudación y el contrabando aduaneros, debe existir una coordinación interinstitucional eficaz, que permita dirigir los esfuerzos de las distintas entidades del Estado a nivel regional, nacional y local. En este eje de trabajo se incluyen acciones encaminadas a la generación de protocolos operativos interinstitucionales, el intercambio de información, el fortalecimiento de los distintos operativos interinstitucionales, investigación y desarticulación de estructuras y la capacitación conjunta; con el fin de obtener resultados de impacto en el combate de la defraudación y el contrabando aduaneros.

3. Transparencia y combate a la corrupción

Promueve el control y supervisión de todos los actores de la cadena logística de comercio exterior, incluyendo al personal de las distintas instituciones del Estado para garantizar la transparencia de los mismos. Vela por la investigación y persecución penal de la corrupción en sus distintas manifestaciones, promoviendo la cultura de denuncia para contrarrestar la impunidad.

4. Fortalecimiento tributario del Estado Guatemalteco

Este eje se centra en la disminución de la discrecionalidad, mediante acciones que promueven la actualización y armonización del marco legal vigente, así como la vinculación de las políticas fiscal, tributaria y comercial. Fomenta la implementación de tecnología para el control de las operaciones de comercio exterior, lo cual permite la agilización y facilitación del comercio.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

De cada uno de los ejes anteriores se desprenden los siguientes lineamientos:

1. Fomentar la cultura de legalidad en el ámbito del comercio exterior

Se persigue cambiar la actitud que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones que las ejecutan, fomentando la armonía entre el respeto a la ley, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones tributarias y no arancelarias.

2. Coadyuvar en la implementación de los planes o programas de desarrollo que privilegian las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice

Coordinar con los entes responsables de la ejecución de planes y programas de desarrollo de dichas regiones, la facilitación de diversos tipos de apoyo, con el fin de mejorar las condiciones de vida de esas poblaciones.

3. Fortalecer la coordinación interinstitucional y el sector justicia en materia de defraudación y contrabando aduaneros

Privilegiará el trabajo conjunto de las instituciones del Estado encargadas de velar por la prevención y combate de los ilícitos de defraudación y contrabando aduaneros, promoviendo un sistema de incentivos y sanciones que garanticen la aplicación de justicia.

4. Facilitar el comercio exterior a nivel nacional

Fomentará el combate a la corrupción y la impunidad, mejorando el control y supervisión a los actores de la cadena logística de comercio exterior, provocando en un mediano y largo plazo, el incremento de esta actividad.

5. Promover la eficacia del marco legal en materia de defraudación y contrabando aduaneros

Velará por la actualización de la legislación, normas y procedimientos aplicables al comercio exterior, así como de la armonización del corpus legal nacional con acuerdos internacionales en la materia.

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 1: Prevención de la defraudación y el contrabando aduaneros

Objetivo específico 1. Promover la cultura tributaria en materia de defraudación y contrabando aduaneros e impulsar la cultura de legalidad conocida y respetada.						
Resultado: Población de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice fortalecida en un 80% en cultura tributaria en materia de defraudación y contrabando aduaneros, para el 2027.						
Lineamiento estratégico 1. Fomentar la cultura de legalidad en el ámbito de comercio exterior.						
Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
1. Diseñar y ejecutar talleres de concientización a población de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice.	COINCON	Índice de Percepción riesgo de defraudación y contrabando aduaneros	X	X	X	2 talleres por año
2. Desarrollar campañas de información masiva visual, escrita o auditiva.	COINCON SECTOR PRIVADO	Campaña implementada	X	X	X	3 campañas por año
3. Asesoría y acompañamiento a autoridades locales de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice para la prevención y combate de la defraudación y el contrabando aduaneros.	COINCON SECTOR PRIVADO	Operaciones desarrolladas con apoyo de autoridades locales	X	X	X	2 operaciones por año
4. Fortalecer los mecanismos de comunicación de resultados en el combate a la defraudación y contrabando aduaneros.	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL	Informes de resultados	X	X	X	2 informes por año
5. Promover la cultura de denuncia por defraudación y contrabando aduaneros por parte de la población.	SAT MP MINGOB	Denuncias interpuestas Seguimiento a los procesos judiciales		X	X	Año 2018: 280 denuncias.

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 1: Prevención de la defraudación y el contrabando aduaneros

Objetivo específico 2. Coadyuvar al desarrollo económico y social en zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, para contar con mayores oportunidades de ingreso lícito.

Resultado: Reducción para el 2027, en 2 puntos porcentuales de la pobreza extrema en las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice, con relación al índice reportado en el 2015.

Lineamiento estratégico 2. Coadyuvar en la implementación de los planes o programas de desarrollo que privilegian las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice.

Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
1. Identificación de planes y programas a implementar	MIDES SEGEPLAN	Planes y programas identificados	X	X		Año 2018: 2 planes o programas identificados. Incremento del 50% anual
2. Análisis y propuesta de cooperación interinstitucional, sector público-sector privado	MIDES MINECO MINFIN SEGEPLAN SAT SECTOR PRIVADO	Número de propuestas de cooperación identificadas		X	X	1 propuesta de cooperación por año
3. Involucramiento interinstitucional en la ejecución de los planes y programas de desarrollo fronterizo a nivel nacional.	MIDES MINECO MINFIN SAT MINGOB MINDEF SEGEPLAN INE SECTOR PRIVADO	Porcentaje de avance en la ejecución de los planes y programas		X	X	Año 2018: avance del 10% en ejecución de programas identificados. Incremento de 10% anual
4. Análisis, seguimiento y evaluación interinstitucional y multisectorial acerca de los resultados de la implementación de planes, programas y estrategias de desarrollo fronterizo.	MIDES MINECO MINFIN SAT MINGOB MINDEF SEGEPLAN INE	Índices de pobreza, violencia y desarrollo, a nivel departamental en las regiones fronterizas.		X	X	Avance a octubre de cada año

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 2: Combate de la defraudación y el contrabando aduaneros

Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
Objetivo específico 3. Mejorar la coordinación interinstitucional a nivel regional, nacional y local, así como la seguridad en fronteras, para la obtención de resultados de impacto en el combate a la defraudación y el contrabando aduaneros						
Resultado: El Estado de Guatemala contará para el 2027 con instituciones coordinadas y dotadas de equipo e infraestructura y recurso humano, que les permitan disminuir el contrabando y la defraudación aduanera con relación a las estimaciones del año 2016.						
Lineamiento estratégico 3. Fortalecer la coordinación interinstitucional y el sector justicia, en materia de defraudación y contrabando aduaneros.						
1. Generar protocolos de coordinación interinstitucional	COINCON	Protocolos implementados	X			Julio 2018, revisión y/o actualizaciones en julio de cada año
2. Operativos binacionales o regionales	COINCON	Cantidad de operativos realizados	X	X	X	4 por año
3. Convenios de intercambio de información	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL MINEX	Convenios de intercambio de información firmados		X	X	1 convenio por año
4. Implementación de puestos de control interinstitucional	COINCON	Puestos de control en funcionamiento	X	X	X	2 por año
5. Automatización de los requisitos no arancelarios (permisos y licencias) que extienden las distintas instituciones del Estado	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL	Validación en línea de requisitos no arancelarios.	X	X	X	1 Requisito no arancelario automatizado cada dos años
6. Auditorías fiscales a contribuyentes sujetos de investigación por ingreso o egreso de mercancías de manera ilícita	COINCON	Número de auditorías fiscales.	X	X	X	2018: 2 auditorías Incremento de 1 auditoría anual
7. Desarticulación de estructuras dedicadas a la defraudación y el contrabando aduaneros	COINCON	Número de casos judicializados	X	X	X	2018: 2 casos judicializados Incremento de 1 caso anual
8. Fortalecimiento de la División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos (DIPAFRONT)	MINGOB	Presencia en las distintas aduanas del país, en condiciones óptimas		X	X	2018: Presencia en condiciones óptimas, en 1 aduana. Incremento de 2 presencias nuevas por año
9. Impulsar ante la Corte Suprema de Justicia la creación de órganos jurisdiccionales departamentales con competencia específica en delitos económicos.	OJ MINFIN MP	Número de Juzgados en funcionamiento		X	X	1 nuevo órgano jurisdiccional departamental especializado, cada 2 años.

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 2: Combate de la defraudación y el contrabando aduaneros

Objetivo específico 3. Mejorar la coordinación interinstitucional a nivel regional, nacional y local, así como la seguridad en fronteras, para la obtención de resultados de impacto en el combate a la defraudación y el contrabando aduaneros

Resultado: El Estado de Guatemala contará para el 2027 con instituciones coordinadas y dotadas de equipo e infraestructura y recurso humano, que les permitan disminuir el contrabando y la defraudación aduanera con relación a las estimaciones del año 2016.

Lineamiento estratégico 3. Fortalecer la coordinación interinstitucional y el sector justicia, en materia de defraudación y contrabando aduaneros.

Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
10. Dotar de infraestructura, equipo y tecnología a los grupos interinstitucionales especializados contra la defraudación y el contrabando aduaneros	MINFIN MINGOB SAT MAGA MSPAS	Mejora en infraestructura, equipo y tecnología		X	X	Evaluar y presentar mejoras en diciembre de cada año
11. Talleres de capacitación y de intercambio de experiencias	SAT MINGOB MP OJ MAGA MSPAS MINDEF SECTOR PRIVADO	Número de talleres efectuados	X	X	X	3 talleres de capacitación o de intercambio de experiencias por año
12. Desarrollo de sistemas de información sobre defraudación y contrabando aduaneros.	SAT MINGOB INE SEGEPLAN SECTOR PRIVADO	Resultados y estimaciones sobre defraudación y contrabando aduaneros.		X	X	Presentación de estadísticas y estimaciones de defraudación y contrabando aduaneros en noviembre de cada año
13. Dotar a las entidades encargadas del combate a la defraudación y el contrabando aduaneros, de recurso humano necesario para el cumplimiento de sus funciones y fortalecer al recurso humano existente.	CONSEJO INSTITUCIONAL	Evaluación de necesidades y requerimiento de personal: personal asignado	X	X	X	Septiembre 2018: evaluación de necesidades de recurso humano. A partir de 2019 incremento de personal en áreas necesarias

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 3: Transparencia y combate a la corrupción

<p>Objetivo específico 4. Generar mecanismos preventivos, de control y de investigación, que disminuyan los actos de corrupción y promuevan la transparencia e integridad de los actores involucrados en la cadena logística de comercio exterior</p> <p>Resultado: Para el 2027, los actores que participan en el comercio exterior a nivel nacional evidenciarán mejor control y agilización en los procesos aduaneros y seguimiento a denuncias contra personal de las instituciones del Estado.</p> <p>Lineamiento estratégico 4. Facilitar el comercio exterior a nivel nacional.</p>						
Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
1. Control y supervisión de los Auxiliares de la Función Pública Aduanera	SAT MINGOB	Número de supervisiones efectuadas	X	X	X	4 supervisiones por año
2. Sanciones a los Auxiliares de la Función Pública Aduanera	SAT MP OJ MINGOB	Número de expedientes generados para proceso administrativo		X	X	2 expedientes por año
3. Implementación de pruebas de confiabilidad a personal de las instituciones del Estado, vinculadas al combate de la defraudación y el contrabando aduaneros.	CONSEJO INSTERINSTITUCIONAL	Incorporación de disposición regulatoria para realización de pruebas de confiabilidad	X	X	X	Cada año, a partir de 2019, una entidad del Estado modifica sus reglamentos internos para incluir las pruebas de confiabilidad
4. Fortalecimiento de las áreas administrativas encargadas de dar seguimiento a denuncias contra el personal.	CONSEJO INSTERINSTITUCIONAL	Seguimiento a denuncias presentadas Sanciones impuestas	X	X	X	Trimestralmente los miembros del Consejo analizarán el total de denuncias presentadas, versus sanciones impuestas en casos confirmados pruebas de confiabilidad
5. Generación de casos penales contra el personal de las instituciones del Estado, por actos de corrupción.	CONSEJO INSTERINSTITUCIONAL	Denuncias interpuestas	X	X	X	Semestralmente los miembros del Consejo, informarán respecto a denuncias interpuestas contra personal implicado en actos de corrupción.
6. Generación de casos penales contra personas que vulneren la gobernabilidad del Estado	COINCON	Denuncias interpuestas	X	X	X	Se denunciará a las personas que provoquen o participen en actos que vulneren la gobernabilidad, en el momento en que se susciten los hechos

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Eje 4: Fortalecimiento tributario del Estado Guatemalteco

Objetivo específico 5. Disminuir el nivel de discrecionalidad para incrementar la recaudación en tributos de comercio exterior.

Resultado: El Estado de Guatemala cuenta en el 2027 con políticas fiscal, tributaria y comercial vinculadas, articuladas y armonizadas, así como un ordenamiento jurídico actualizado y armonizado en materia de defraudación y contrabando aduaneros.

Lineamiento estratégico 5. Promover la eficacia del marco legal en materia de defraudación y contrabando aduaneros.

Productos	Responsables	Indicadores	Plazo			Periodicidad
			Corto (1 a 3 años)	Mediano (3 a 5 años)	Largo (5 a 10 años)	
1. Vinculación, articulación y armonización de las políticas fiscal, tributaria y comercial.	CONSEJO INSTERINSTITUCIONAL	Número de supervisiones efectuadas		X	X	Avance del 15% anual a partir del 2019
2. Promover la actualización y armonización de la legislación vigente en materia de defraudación y contrabando aduaneros.	CONSEJO INSTERINSTITUCIONAL	Legislación actualizada	X	X	X	Propuesta de actualización y armonización de 2 leyes por año
3. Actualización y armonización de normas y procedimientos a nivel interinstitucional.	COINCON	Normas y procedimientos armonizados	X	X	X	Propuesta de actualización y armonización de 2 normas o procedimientos por año
4. Implementación de tecnología para el control del comercio exterior.	SAT	Tecnología implementada		X	X	2018: Informe en octubre sobre tecnología actual Y, en octubre de cada año, informe de nueva tecnología implementada

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero, presidido por la Superintendencia de Administración Tributaria, será el órgano encargado de evaluar el cumplimiento de las acciones planteadas en la presente Política. El Consejo Interinstitucional se auxiliará de la Comisión Interinstitucional Contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera -COINCON-, para el seguimiento y coordinación de las acciones técnico-operativas que permitan cumplir con los objetivos e indicadores trazados en la presente Política.

Los avances en el cumplimiento de las acciones planteadas se evaluarán semestralmente y se presentarán al Presidente de la República anualmente, en Sesión del Consejo Interinstitucional.

PLAN DE SEGUIMIENTO

Lineamiento estratégico 1. Fomentar la cultura de legalidad en el ámbito de comercio exterior.

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
1	Talleres de concientización a la población.	Índice de percepción de riesgo de defraudación y contrabando aduaneros	SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	2 por año
2	Campañas de información masiva visual, escrita o auditiva	Campaña implementada	SAT	MINGOB MINDEF MSPAS MAGA SECTOR PRIVADO	3 por año
3	Asesoría y acompañamiento a autoridades locales de las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice.	Operaciones desarrolladas con apoyo de autoridades locales	SAT MINDEF	MINGOB MSPAS MAGA SECTOR PRIVADO	2 por año
4	Fortalecer los mecanismos de comunicación de resultados	Informes de resultados	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL		2 informes por año
5	Promover la cultura de denuncia por defraudación y contrabando aduaneros por parte de la población.	Denuncias interpuestas Seguimiento a procesos judiciales	SAT	MINGOB	2018: 280 denuncias

Lineamiento estratégico 2. Coadyuvar en la implementación de los planes o programas de desarrollo que privilegian las zonas fronterizas y zona de adyacencia con Belice.

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
6	Identificación de planes y programas a implementar	Planes y programas identificados	MIDES	SEGEPLAN	2018: 2 planes, incremento 50% anual
7	Análisis y propuesta de cooperación interinstitucional, sector público-sector privado	Número de propuestas de cooperación identificadas	MIDES	SAT MINECO MINFIN SEGEPLAN SECTOR PRIVADO	1 propuesta de cooperación por año

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
8	Involucramiento en la ejecución de los planes y programas de desarrollo fronterizo a nivel nacional.	Porcentaje de avance en la ejecución de los planes y programas	MIDES	SAT MINECO MINFIN MINGOB MINDEF SEGEPLAN INE SECTOR PRIVADO	Año 2018: avance 10% programas identificados, incremento 10% anual
9	Análisis, seguimiento y evaluación interinstitucional y multisectorial acerca de los resultados de la implementación planes, programas y estrategias de desarrollo fronterizo.	Índices de pobreza, violencia y desarrollo, a nivel departamental en las regiones fronterizas	INE	MIDES MINECO MINFIN SAT MINGOB MINDEF SEGEPLAN	Índices anuales y variación de los mismos

Lineamiento estratégico 3. Fortalecer la coordinación interinstitucional y el sector justicia, en materia de defraudación y contrabando aduaneros.

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
10	Generar protocolos de coordinación interinstitucional	Protocolos implementados	SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	Julio 2018, revisión y actualización julio cada año
11	Operativos binacionales o regionales	Cantidad de operativos realizados	SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	Marzo, junio, septiembre y noviembre de cada año
12	Convenios de intercambio de información	Cantidad de convenios firmados	MINEX SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	1 convenio por año
13	Implementación de puestos de control interinstitucional	Puestos de control en funcionamiento	SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	2 por año
14	Automatización de los requisitos no arancelarios (permisos y licencias) que extienden las distintas instituciones del Estado	Validación en línea de requisitos no arancelarios en línea	SAT	MINGOB MINDEF MSPAS MAGA MEM MINECO CONAP MARN	1 requisito no arancelario automatizado por año
15	Auditorías fiscales interinstitucionales a contribuyentes sujetos de investigación por ingreso o egreso de mercancías de manera ilícita	Número de auditorías fiscales con resultados positivos	SAT	MP MINGOB MINDEF MSPAS MAGA	2018: 2 auditorías, incremento de 1 auditoría anual

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
16	Desarticulación de estructuras dedicadas a la defraudación y el contrabando aduaneros	Número de casos judicializados	MP MINGOB	SAT MINDEF MSPAS MAGA	2018: 2 casos judicializados, incremento 1 caso anual
17	Fortalecimiento de la División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos (DIPAFRONT)	Presencia a nivel nacional en condiciones óptimas	MINGOB	MINFIN SAT SECTOR PRIVADO	2018: presencia en condiciones óptimas en 1 aduana, incremento 2 presencias nuevas por año
18	Impulsar ante la Corte Suprema de Justicia la creación de órganos jurisdiccionales departamentales con competencia específica en delitos económicos	Juzgados en Funcionamiento	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL	OJ	1 nuevo órgano jurisdiccional departamental especializado, cada 2 años
19	Dotar de infraestructura, equipo y tecnología a los grupos interinstitucionales especializados contra la defraudación y el contrabando aduaneros	Mejora en infraestructura, equipo y tecnología	SAT MINGOB MAGA MSPAS MINDEF	MINFIN	Evaluar y presentar mejoras en diciembre de cada año
20	Talleres de capacitación y de intercambio de experiencias	Número de talleres efectuados	SAT	MINGOB MP OJ MAGA MSPAS MINDEF SECTOR PRIVADO	3 talleres por año
21	Desarrollo de sistemas de información sobre defraudación y contrabando aduaneros.	Resultados y Estimaciones sobre defraudación y contrabando aduaneros	SAT	MINGOB INE SEGEPLAN	Presentación de estimaciones en noviembre de cada año
22	Dotar de recurso humano y fortalecer el recurso humano existente, a las instituciones que combaten la defraudación y el contrabando aduaneros	Evaluación de necesidades y requerimiento de personal Personal asignado	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL		Septiembre 2018: evaluación necesidades de recurso humano. A partir 2019 incremento de personal

Lineamiento estratégico 4. Facilitar el comercio exterior a nivel nacional

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
23	Control y supervisión de los Auxiliares de la Función Pública Aduanera	Número de supervisiones efectuadas	SAT	MINGOB	4 supervisiones por año
24	Sanciones a los Auxiliares de la Función Pública Aduanera	Número de expedientes generados para proceso administrativo	SAT	MP OJ MINGOB	2 expedientes por año
25	Implementación de pruebas de confiabilidad a personal de las instituciones del Estado, vinculadas al combate de la defraudación y el contrabando aduaneros.	Incorporación de disposición regulatoria para realización de pruebas de confiabilidad	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL		Cada año, a partir de 2019, una entidad del Estado modifica sus reglamentos internos para incluir las pruebas de confiabilidad

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
26	Fortalecimiento de las áreas administrativas encargadas de dar seguimiento a denuncias contra el personal.	Seguimiento a denuncias presentadas Sanciones impuestas	CONSEJO INTERINSTITUCIONAL		Trimestralmente los miembros del Consejo, analizarán el total de denuncias presentadas, versus sanciones impuestas en casos confirmados
27	Generación de casos penales contra el personal de las instituciones del Estado, por actos de corrupción.	Denuncias interpuestas	MP	MINECO MINGOB MINDEF SAT PGN MAGA MSPAS	Semestralmente los miembros del Consejo, informarán respecto a denuncias interpuestas contra personal implicado en actos de corrupción
28	Generación de casos penales contra personas que vulneren la gobernabilidad del Estado	Denuncias interpuestas	COINCON		Denuncias al momento de suscitarse el hecho

Lineamiento estratégico 5. Promover la eficacia del marco legal en materia de defraudación y contrabando aduaneros

No.	Acción	Indicadores	Entidad responsable	Entidades de apoyo	Medición anual
29	Vinculación de las políticas fiscal, tributaria y comercial	Políticas vinculadas	MINFIN	MINECO SAT	Avance del 15% anual a partir del 2019
30	Promover la actualización y armonización de la legislación vigente en materia de defraudación y contrabando aduaneros	Legislación actualizada	SAT	MP MINGOB MAGA MSPAS MINDEF MINECO PGN MINFIN	Propuesta de actualización y armonización de 2 leyes por año
31	Armonización de normas y procedimientos a nivel interinstitucional	Normas y procedimientos armonizados	MP	MINGOB MAGA MSPAS MINDEF MINECO PGN SAT MINFIN	Propuesta de actualización y armonización de 2 normas o procedimientos por año
32	Implementación de tecnología para el control del comercio exterior.	Tecnología implementada	SAT	MAGA MINFIN MINGOB MSPAS	2018: informe en octubre sobre tecnología actual y, en octubre de cada año informe de nueva tecnología implementada

PRESUPUESTO

Para el desarrollo de las acciones contempladas en el plan de seguimiento, cada institución pública y el sector privado, asignarán los recursos necesarios, para el mejor cumplimiento interinstitucional de las mismas, de acuerdo a los planes específicos que elaborará la Comisión Interinstitucional Contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera -COINCON-.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo sobre un Marco de Negociaciones y Medidas de Fomento de la Confianza entre Belice y Guatemala. 07 de septiembre de 2015.
- Consejo Nacional de Seguridad (2012). Política Nacional de Seguridad de Guatemala. Guatemala.
- De León, Paulo C. “Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia”. Año 2008
- <http://www.fao.org/giahs/giahs/concepto-de-patrimonio-agricola/es/>
- Gómez Mena, La competitividad después de la devaluación.
- INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Publicación 2016. Página www.ine.gob.gt
- Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, Decreto 58-90 Biblioteca Congreso de la República de Guatemala Tipografía Nacional.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC Y LA CORRUPCION, en la web: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/index.html>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, en la web: <http://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/unodc-and-corruption.html>
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-: Guía para Formulación de Políticas Públicas. Guatemala, junio de 2015.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (2008).
- UNICAR. Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala, estudio sobre “Características de empaquetado y etiquetado de cigarros legales e ilegales en Guatemala”. 18 de octubre de 2012.

GLOSARIO

Aduana: es la dependencia administrativa del Servicio Aduanero, responsable de las funciones asignadas por éste, incluyendo la coordinación de la actividad aduanera con otras autoridades gubernamentales o entidades privadas ligadas al ámbito de su competencia, que ejerzan un control o desarrollen actividades en la zona aduanera asignada.

Aforo: consiste en la determinación del valor en aduanas que corresponde a las mercancías objeto del ilícito, así como el cálculo de los tributos e impuestos dejados de percibir por parte del Estado.

Almacenadores: personas que brindan espacio físico para consolidar mercancías ingresadas de contrabando, previo a su distribución.

Banderas: personas cumplen la función de vigilar y alertar a quienes se dedican al contrabando aduanero, en relación a la proximidad de las autoridades.

Cadena Logística: personas y entidades que brindan o requieren un servicio, o ejercen algún control durante la realización del comercio exterior; incluyendo el punto de partida de las mercancías y medios de transporte, hasta su entrega al destinatario final.

Canal rojo: acción que implica efectuar la revisión física y documental de las operaciones de comercio exterior.

Canal verde: acción que implica dar un levante sin revisión de ninguna naturaleza, a las mercancías y medios de transporte sujetos a control aduanero.

Competitividad: La competitividad es la capacidad que tiene una empresa o país de obtener rentabilidad en el mercado en relación a sus competidores. Depende de la relación entre el valor y la cantidad del producto ofrecido y los insumos necesarios para obtenerlo (productividad), y la productividad de los otros oferentes del mercado. El concepto de competitividad se puede aplicar tanto a una empresa como a un país.

Contrabandista hormiga: persona que se dedica el ingreso por vías no habilitadas, de mercancías para el consumo propio.

Contrabandista a gran escala: persona que se dedica el ingreso de mercancías que son destinadas al comercio.

Corrupción: Es el requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. También se considera corrupción a la participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos indicados anteriormente.¹⁷

¹⁷ (1996) Convención Interamericana Contra la Corrupción

Crimen organizado: actividad de un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Derechos Arancelarios a la Importación: son porcentajes o cantidades que se aplican al valor en aduana de las mercancías objeto de importación.

Economía informal: actividad económica oculta, solo por razones de elusión fiscal o de control meramente administrativo (por ejemplo, el trabajo doméstico no declarado, la venta ambulante espontánea o la infravaloración del precio escriturado en una compraventa inmobiliaria).

La economía informal o irregular, también llamada comercio informal, forma parte de la economía sumergida, junto con las actividades económicas ilegales (por ejemplo, la facturación falsa o falseada, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la prostitución, el blanqueo de capitales, contrabando, defraudación).

Impunidad: es la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas¹⁸.

Inciso Arancelario: inciso o código arancelario es un código específico de un producto que se ubica en el Sistema Armonizado (SA) que mantiene la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Indica la posición exacta en la cual se clasifican las mercancías objeto de comercio exterior.

Jaladores: personas que se ubican en los puntos de ingreso de contrabando aduanero, que se encargan de orientar a los posibles compradores con los distribuidores de los productos específicos.

Límite Político Internacional: El término frontera se refiere a una región o franja, mientras que el término límite político está ligado a una concepción imaginaria. Para que el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados no perjudique a otras naciones, se crean límites definidos en porciones de tierra, agua y aire. En el punto preciso y exacto en que estos límites llegan a su fin es cuando se habla de fronteras¹⁹.

Módulo de Gestión de Riesgo: sistema utilizado por el Servicio Aduanero, que contiene variables probabilísticas y determinísticas, por medio de las cuales se asigna electrónicamente el resultado a la declaración aduanera a efecto de ser sometida o no a revisión; de acuerdo al análisis de riesgo previamente efectuado.

Pobreza: es la situación o condición socioeconómica de la población que no puede acceder o carece de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas que permiten un adecuado nivel y calidad de vida tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable.

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005). Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

¹⁹ Frontera y Límite en su Marco Mundial (1992). Equinoccio Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.

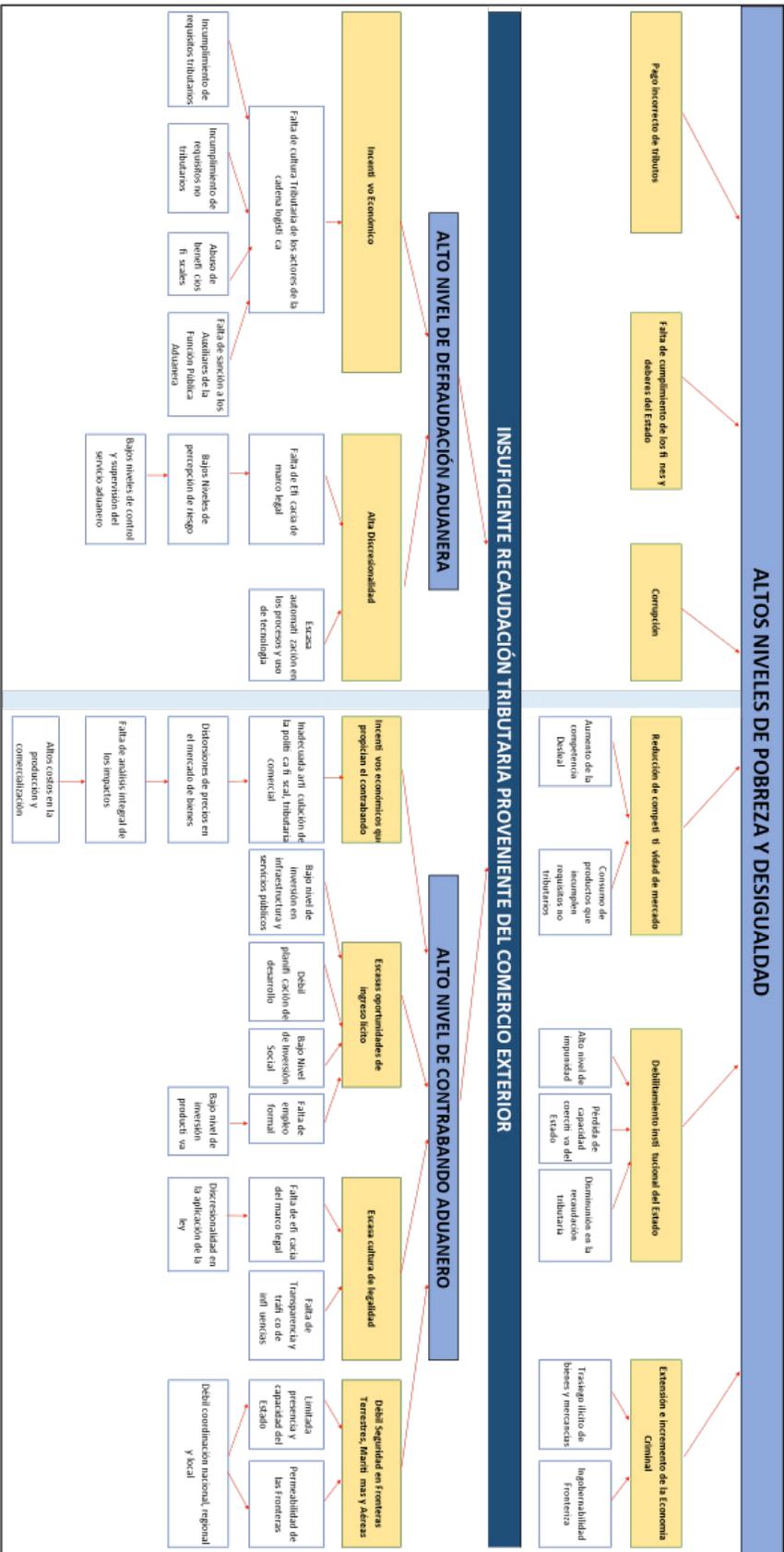
Pobreza extrema: Estado más severo de pobreza. Cuando las personas no pueden satisfacer varias de las necesidades básicas para vivir como alimento, agua potable, techo, sanidad, y cuidado de la salud.

Transparencia: Es la obligación de los sujetos de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación, en ejercicio de sus atribuciones, genera un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público, en un marco de abierta participación social y escrutinio públicos. Busca formar a una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones, y colabore activamente en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.

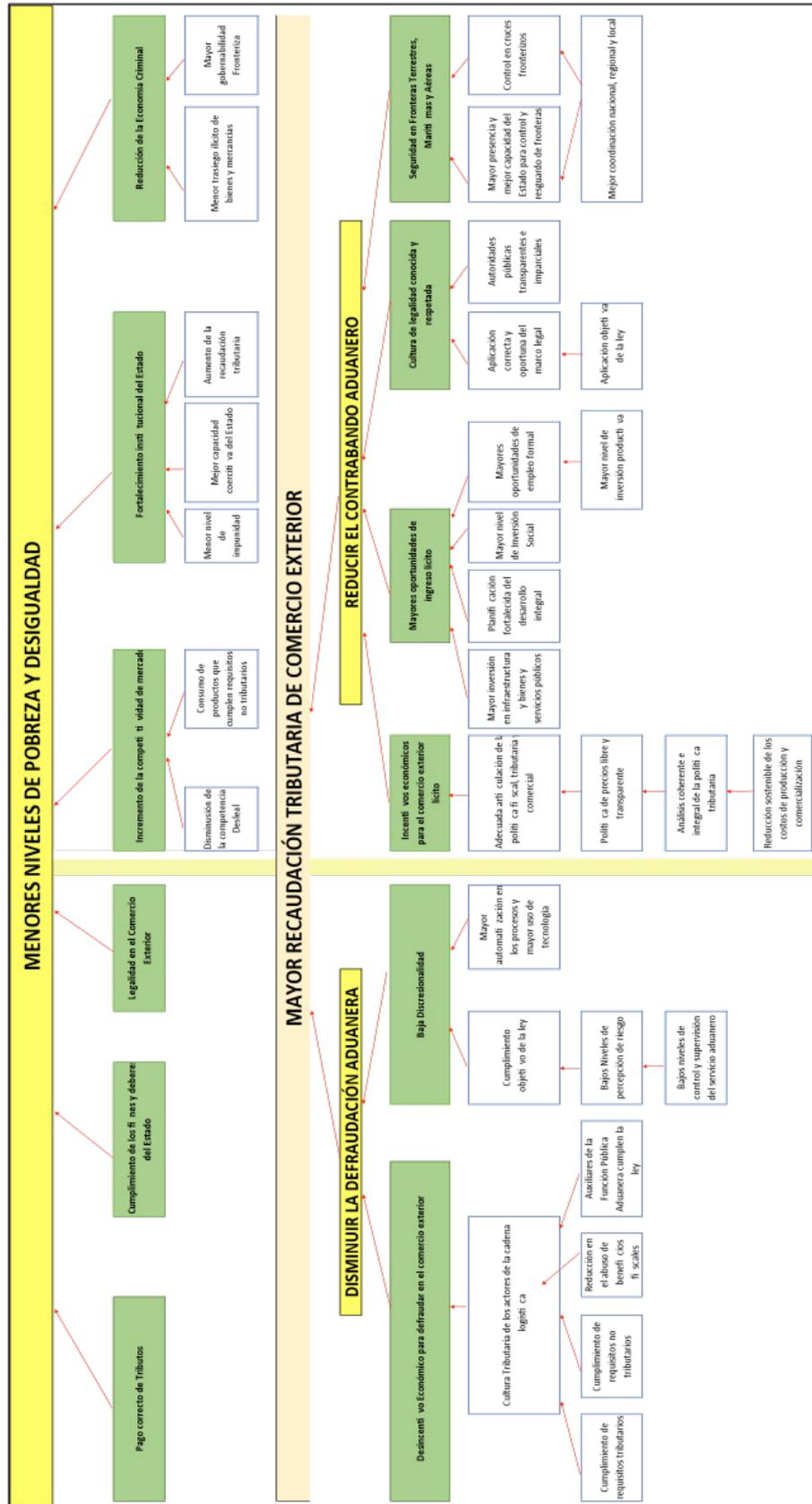
ANEXOS

18

Anexo "A" Árbol de Problemas



Anexo “B” Árbol de Objetivos



Índice de cuadro

Cuadro No. 1: Matriz de Ordenamiento Jurídico y de Política Pública	13
Cuadro No. 2: Porcentaje de Derechos Arancelarios a la Importación y total de Incisos Arancelarios	21
Cuadro No. 3: Tratados y Convenios Ratificados por Guatemala	21
Cuadro No. 4: Estimación de Defraudación Aduanera en las Principales Aduanas, año 2015	30
Cuadro No. 5: Índice de Percepción de la Corrupción en Centroamérica y México 2015-2016	33
Cuadro No. 6: Variación del Índice de Percepción de la Corrupción en Guatemala 2010-2016	33
Cuadro No. 7: Impuestos dejados de percibir por aplicación de Tratados de Libre Comercio	39
Cuadro No. 8: Pobreza y Pobreza Extrema en Departamentos Fronterizos	41
Cuadro No. 9: Tasa de Economía Informal	42
Cuadro No. 10: Gasto Público de la Administración Central destinado a los sectores sociales prioritarios	43
Cuadro No. 11: Cruces Vehiculares no controlados en la Frontera Guatemala México	50
Cuadro No. 12: Guatemala: Estimación de Comercio Ilícito según el valor del consumo final de cada producto y el porcentaje de mercado afecto. Año 2015	53
Cuadro No. 13: Contrabando de Aguardientes	53
Cuadro No. 14: Costos y ganancia de cigarrillos que ingresan de contrabando	55
Cuadro No. 15: Impacto Estimado del Contrabando en el Sector Ganadero Nacional	56

Índice de gráficas

Gráfica No. 1: Mapeo de posibles actores, defraudación aduanera	27
Gráfica No. 2: Comportamiento de la Recaudación de Comercio Exterior 2014-2016	28
Gráfica No. 3: Recaudación de Comercio Exterior en Guatemala 2015-2016	29
Gráfica No. 4: Denuncias Interpuestas ante el Ministerio Público por Defraudación Aduanera	29
Gráfica No. 5: Índice de Percepción de la Corrupción 2016	32
Gráfica No. 6: Comportamiento del tipo de cambio del Peso Mexicano y el Quetzal, frente al Dólar de los Estados Unidos de América	37
Gráfica No. 7: Carga tributaria en países de Latinoamérica, año 2013	38
Gráfica No. 8: Mapeo de posibles actores, contrabando aduanero	51
Gráfica No. 9: Denuncias interpuestas ante el Ministerio Público por contrabando aduanero	52
Gráfica No. 10: Precios de gasolina premium GT-MX	54
Gráfica No. 11: Diferencial de precios caja de huevos origen mexicano	55

Índice de mapas

Mapa No. 1: Cruces vehiculares no controlados en fronteras y zona de adyacencia	49
Mapa No. 2: Áreas con mayor incidencia de ingreso de mercancías y medios de transporte de contrabando	58

**POLÍTICA NACIONAL
DE PREVENCIÓN Y COMBATE
DE LA DEFRAUDACIÓN Y EL
CONTRABANDO ADUANEROS
2018-2028**