



Auditoría General de la Nación

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**“Las actividades de control aduanero implementadas  
respecto de las operaciones de comercio internacional  
cursadas a través de la  
Terminal Puerto Rosario SA (TPR SA)”**

**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE  
INGRESOS PÚBLICOS**

## ÍNDICE

<b>SIGLARIO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. OBJETO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. OBJETIVO. ....</b>	<b>6</b>
<b>3. ALCANCE DEL EXAMEN. ....</b>	<b>7</b>
<b>4. ACLARACIONES PREVIAS .....</b>	<b>9</b>
<b>5. HALLAZGOS.....</b>	<b>20</b>
<b>5.1. PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>20</b>
<b>5.2. ESTANDARIZACIÓN NORMATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.....</b>	<b>21</b>
<b>5.3. GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.....</b>	<b>22</b>
<b>5.4. RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>24</b>
<b>5.5. HABILITACIÓN DEL AMBITO DE CONTROL ADUANERO EN TPR SA.....</b>	<b>26</b>
<b>5.6. INFRAESTRUCTURA Y DELIMITACIÓN DE ZONAS EN EL ÁMBITO DE TPR SA PARA LLEVAR A CABO ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO ....</b>	<b>31</b>
<b>5.7. RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.....</b>	<b>45</b>
<b>5.8. DENUNCIAS Y SUMARIOS CONTENCIOSOS ORIGINADOS EN NOVEDADES PRODUCIDAS A PARTIR DE ACTIVIDAD DE CONTROL EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>53</b>
<b>6. RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>53</b>
<b>6.1. PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>53</b>
<b>6.2. ESTANDARIZACIÓN NORMATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.....</b>	<b>54</b>
<b>6.3. GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.....</b>	<b>54</b>



## Auditoría General de la Nación

<b>6.4. RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>54</b>
<b>6.5. HABILITACIÓN DEL AMBITO DE CONTROL ADUANERO EN TPR SA .....</b>	<b>55</b>
<b>6.6. INFRAESTRUCTURA Y DELIMITACIÓN DE ZONAS EN EL ÁMBITO DE TPR SA PARA LLEVAR A CABO ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO .....</b>	<b>55</b>
<b>6.7. RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>55</b>
<b>6.8. DENUNCIAS Y SUMARIOS CONTENCIOSOS ORIGINADOS EN NOVEDADES PRODUCIDAS A PARTIR DE ACTIVIDAD DE CONTROL EN EL ÁMBITO DE TPR SA .....</b>	<b>57</b>
<b>7. CONCLUSIÓN. ....</b>	<b>57</b>
<b>Anexo I .....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo II .....</b>	<b>60</b>
<b>Anexo III .....</b>	<b>62</b>

## **SIGLARIO**

**ADO:** Alertas destinaciones oficializadas.

**AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos.

**AGN:** Auditoría General de la Nación.

**ALOT:** Sistema de Actas Lote de Secuestros.

**ANA:** Administración Nacional de Aduanas.

**BO:** Boletín Oficial.

**CA:** Código Aduanero.

**CCTV:** Circuito cerrado de televisión.

**CEMA:** Candado electrónico de monitoreo aduanero.

**CUMA:** Centro Único de Monitoreo Aduanero.

**DGA:** Dirección General de Aduanas.

**DGADUA:** Dirección General de Aduanas (GDE).

**GDE:** Gestión documental electrónica.

**DI:** Disposición (GDE).

**DI RAHI:** Dirección Regional Aduanera Hidrovía.

**ENAPRO:** Ente Administrador de Puerto Rosario.

**E-SEFIA:** Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones Aduaneras.

**EXPTE:** Expediente.

**IG:** Instrucción General.

**ISTA:** Iniciativa de Seguridad en Tránsito Aduanero.

**MCnoI:** Medios de Control no Intrusivo.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OMA:** Organización Mundial de Aduanas.



## Auditoría General de la Nación

**PE:** Plan Estratégico.

**PEMA:** Precinto Electrónico de Monitoreo Aduanero.

**PF:** Programa de Fiscalización.

**PGA:** Plan de Gestión Anual.

**POE:** Programa Operativo de Emergencia.

**RG:** Resolución General.

**SA:** Sociedad Anónima.

**SAFE:** Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio internacional adoptado por los miembros de la Organización Mundial de Aduanas.

**SAPA:** Sistema Administración de Precintos Aduaneros.

**SDG CAD:** Subdirección General de Control Aduanero.

**SDG OAI:** La Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior.

**SDG PLA:** Subdirección General de Planificación.

**SDG RHH:** Subdirección General de Recursos Humanos.

**SICNEA:** Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera.

**SIFIAD:** Sistema de Seguimiento de Controles Ex Post.

**SIGEN:** Sindicatura General de la Nación.

**SIM:** Sistema Informático Malvina.

**SINTIA:** Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero.

**SITA:** Sistema Informático de Trámites Aduaneros.

**SRT:** Superintendencia de Riesgo de Trabajo.

**STM:** Sistema de Trazabilidad de Muestras.

**SUCOA:** Sistema de Trazabilidad de Sumarios Contenciosos.

**TI:** Tecnología Informática.

**TPR SA:** Terminal Puerto Rosario S.A.

**ZPA:** Zona Primaria Aduanera.

**INFORME DE AUDITORÍA**  
**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE**  
**INGRESOS PÚBLICOS**

**A la Señora Administradora Federal de la**  
**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS**  
**Lic. Mercedes MARCÓ DEL PONT**  
**Hipólito Yrigoyen N° 370 – 1er Piso**  
**CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**  
**S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.**

En virtud de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) - DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA) -, con el objeto que se detalla en el punto 1.

**1. OBJETO.**

Las actividades de control aduanero implementadas respecto de las operaciones de comercio internacional cursadas a través de la Terminal Puerto Rosario SA (TPR SA).

**2. OBJETIVO.**

Evaluar la eficacia de las actividades de control aduanero implementadas respecto de las operaciones de comercio internacional cursadas a través de TPR SA.



## Auditoría General de la Nación

### **3. ALCANCE DEL EXAMEN.**

El examen fue realizado de conformidad con las normas aprobadas por la Auditoría General de la Nación mediante Res. 26/15 -Normas de Control Externo Gubernamental- y Res. 186/16 -Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental-, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24156, art. 119 inc. d), aplicándose -entre los principales- los siguientes procedimientos:

- Relevamiento de la normativa general y de la emanada del ente relacionada con el objeto de auditoría.
- Revisión de la estructura orgánica funcional.
- Relevamiento de la planificación institucional y de los reportes periódicos (de uso interno o para terceros interesados), en relación a las actividades de control aduanero desarrolladas en TPR SA.
- Relevamiento del proceso de gestión de riesgo llevado a cabo en la organización, relacionado con las operaciones y los operadores en el ámbito de TPR SA.
- Análisis sobre la implementación y uso de los elementos para llevar a cabo actividades de control en el ámbito de TPR SA, como así también de la infraestructura necesaria.
- Identificación de sistemas informáticos utilizados y consideración de las principales características de la información disponible.
- Consideración de informes producidos por la Unidad de Auditoría Interna relacionados con el objeto de auditoría y el período base de evaluación.
- Entrevistas con funcionarios de las áreas competentes.

Se han adoptado los ejercicios 2016 y 2017 como base de evaluación, no obstante, se tuvieron en cuenta aspectos de ocurrencia posterior que, por su relevancia, ameritaron su consideración.

Las tareas han sido desarrolladas entre los meses de marzo de 2018 y mayo 2019, realizándose dos comisiones (del 3 al 4 de julio de 2018 -Etapa de Planificación- y del 17 al 21 de diciembre de 2018 -Etapa de Ejecución-). Cabe referir que se llevaron a cabo análisis sobre antecedentes aportados por el Organismo, recibidos el 10 de abril de 2019.

A los fines de realizar la presente auditoría se adoptaron las prescripciones en la materia, contempladas en la Ley 22.415 -Código Aduanero- (CA) como criterio principal para la revisión, junto a las buenas prácticas aceptadas a nivel internacional aportadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para asegurar y facilitar el comercio exterior.

Asimismo, se consideraron las decisiones incluidas en los planes institucionales relacionadas con el objeto de auditoría, que pudieran considerarse en pos del desarrollo eficaz de la gestión de control, enmarcadas en los lineamientos de planificación establecidos en la Disp. AFIP 42/09 (modificado por Disp. 4/13 de la Subdirección General de Planificación -SDG PLA- y complementada por IG SDG PLA 1/13).

En cuanto a aspectos de control interno, constituyen un estándar de aplicación obligatorio para el organismo las Normas Generales de Control Interno dictadas por la SIGEN (Res. SIGEN 172/14), por ser la AFIP una entidad del Sector Público Nacional enmarcada en la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en su artículo 8°.

La auditoría realizada incluyó, en cuanto fue pertinente, el análisis de información procesada por los sistemas informáticos existentes en el ámbito de la AFIP relacionada con el objeto de auditoría. Las tareas no incluyeron la revisión del correcto funcionamiento de dichos sistemas, en cuanto a los programas de computación diseñados, la lógica de los lenguajes empleados, las medidas de seguridad implementadas y la configuración del equipamiento.





## Auditoría General de la Nación

### 4. ACLARACIONES PREVIAS

**4.1.** El Ente Administrador de Puerto Rosario (ENAPRO), en jurisdicción de la provincia de Santa Fe, en fecha 16 de octubre de 2002, a través de contrato de concesión con la empresa Terminal Puerto Rosario SA (TPR SA), otorgó el desarrollo y explotación de la terminal portuaria multipropósito ubicada en el Puerto de Rosario –a la vera de la Hidrovía Paraguay Paraná-<sup>1</sup>, en un predio del orden de las 70 hectáreas y por un plazo de 30 años (vencimiento: 16 de octubre de 2032).

TPR SA se compromete a la prestación de los servicios básicos de carga, descarga, manipuleo y almacenaje de las mercaderías (incluyendo el depósito fiscal), y a la atención de los buques y artefactos navales. Asimismo, se obliga a conservar los bienes recibidos al inicio de la concesión, las obras ejecutadas y el equipamiento incorporado en buen estado de operación, además de realizar, a su cargo, las reparaciones que resulten necesarias y establecer un cronograma de obras obligatorias que se encuentran en el pliego licitatorio.

**4.2.** En el predio del Puerto de Rosario concesionado a TPR SA, se identifican cuatro Depósitos Fiscales (Plazoleta de Contenedores - con posibilidad de abastecimiento de energía a contenedores tipo Reefer <sup>2</sup>, Plazoleta Mineral de Hierro, Depósito de Bultos y Depósito Galpón Z de consolidación en planta -los Galpones F, G H e I actualmente demolidos-) habilitados por la Res. Gral. 3343/94 AFIP -habiéndose presentado la readecuación para el cumplimiento de lo prescripto en la Res. Gral. 3871/16 AFIP del 5 de julio de 2016, que deroga la anterior mencionada. Cabe hacer notar que con posterioridad se dictó la Res. Gral. 4352/18 AFIP cuya entrada en vigencia fue a partir del mes de enero de 2019-, derogando la Res. Gral. AFIP 3871/16.

---

<sup>1</sup> El Proyecto “Hidrovía Paraguay-Paraná” es un mecanismo operativo de asociación entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay -según convenios internacionales suscriptos-, a través del cual se coordinan acciones y medidas en el campo del transporte fluvial.

<sup>2</sup> Contenedor equipado con un motor refrigerador que permite el transporte de mercancías perecederas o sensibles a las temperaturas del entorno.

Adicionalmente el predio también cuenta con tres Zonas Primarias Aduaneras –ZPA-<sup>3</sup>, (Sección II Norte -Muelle Norte-, Sección II Sur -Muelle Centro-, y Sección III Norte -Muelle Sur-) habilitadas por la Res. Gral. 1079/01 AFIP en función a lo establecido por la Res. Gral. 355/99 AFIP. Incluso un área identificada como “Zona Franca Paraguaya” (no operativa) y un edificio asignado a la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables -ambos a la vera del Río Paraná con muelles de atraque-, y cuyo ingreso peatonal se realiza por el acceso a TPR SA (ver **4.4.**).

Por último cabe señalar que el predio no se encuentra habilitado como Terminal Portuaria<sup>4</sup> en los términos de la Res. 722/96 ANA/ Disp AFIP 278/18.

**4.3.** TPR SA cuenta con espacios para el almacenamiento de graneles sólidos (celdas no fiscales) y cargas generales en galpones; tanques para almacenamiento de líquidos fuera del predio concesionado -conectados con una red subterránea para carga y descarga directa a buques-; ingresos ferroviarios bitrocha y redes internas de ferrocarril; y cuatro (4) balanzas fiscales para el pesaje de camiones y mercaderías.

En oportunidad de nuestro relevamiento en TPR SA sólo operaba un escáner camión móvil modelo MT1213LH propiedad de la AFIP para el escaneo de camiones, y se encontraban avanzadas las obras civiles relacionadas con la instalación de un escáner fijo propiedad de la permissionaria ubicado en parte lindera a la plazoleta de contenedores habilitada por la DGA –en adecuación a la Res. Gral. 3871/16 AFIP (B.O. 5/7/16)-. Cabe referir que con anterioridad a la emisión de dicha resolución, la Res. 3343/94 ANA, su antecesora, no preveía la obligatoriedad de los permisionarios respecto a la incorporación de escáneres a su cargo.

---

<sup>3</sup> Lugar operativo habilitado –delimitado- por la autoridad aduanera para la recepción, almacenamiento, movilización, carga y descarga de mercaderías que se comercializan internacionalmente.

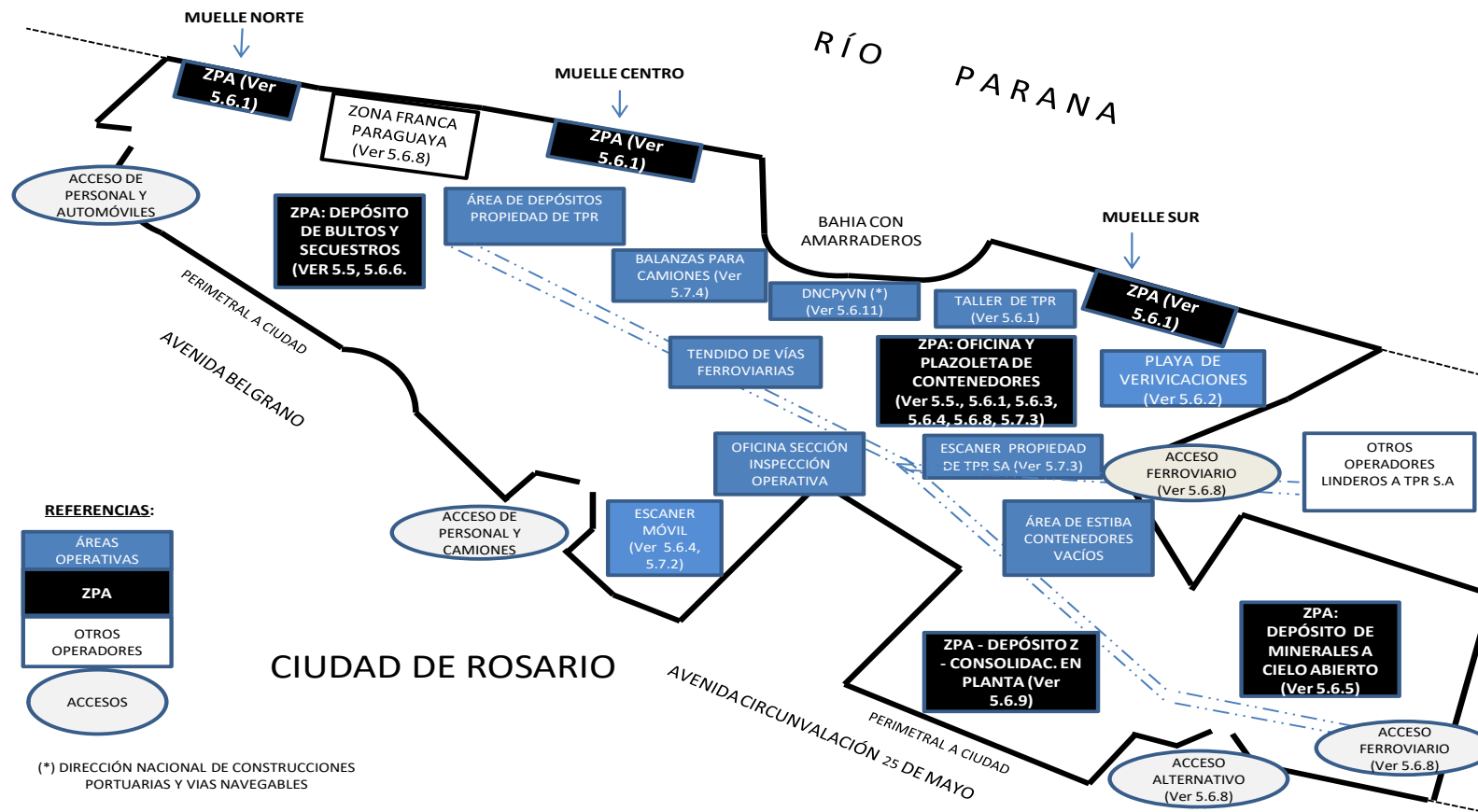
<sup>4</sup> Unidad operativa que abarca todas las funciones que requiere la canalización del flujo portuario de una determinada carga o un cierto tráfico en su camino entre el medio náutico y el terrestre, o alternativamente entre dos medios náuticos, habilitada por la DGA -constituyendo una ZPA en su totalidad-, donde el personal aduanero lleva a cabo actividades de control. El predio podrá contener talleres de reparación y lugares para el depósito de maquinarias y repuestos, en cuyo caso, el control de existencias y todo movimiento de ingreso y egreso se encuentra alcanzado por el control aduanero.



## Auditoría General de la Nación

**4.4.** A los efectos de vincular los hallazgos detallados en **5.** con las instalaciones ubicadas dentro del predio de TPR SA bajo su responsabilidad, a continuación se ilustra a través de un croquis (no confeccionado a escala), individualizando aquellos lugares operativos habilitados como ZPA.

## ESQUEMA TERMINAL PUERTO ROSARIO S.A.





## Auditoría General de la Nación

Cabe referir que el inmueble sobre el que se asienta la concesión no es de propiedad de TPR SA, no obstante lo cual, debe, como se mencionó, llevar a cabo las inversiones en infraestructura y en herramientas necesarias en procura de una debida explotación del negocio, sin afectar los intereses de control por parte de la DGA.

**4.5.** Las actividades de control aduanero son llevadas a cabo por agentes de la División Aduana de Rosario, en forma directa a través de la Sección Inspección Operativa, sobre las mercaderías ubicadas en cada ZPA en el ámbito de TPR SA, con el fin de evitar la comisión de infracciones y delitos -contrabando- conforme a la tipificación del CA y demás normas vigentes, incluyendo a los medios de transporte utilizados.

La estructura de la organización, a partir del Decreto 898/05 –con nivel de apertura hasta Subdirección General-, vigente en el año 2016 y en cuanto al interés específico de la presente auditoría, correspondía en sus niveles inferiores a lo establecido por las Disp. AFIP 13/15 y 79/16 (se incorpora organigrama de la División Aduana de Rosario en Anexo I).

Dichos controles deben estar soportados en evaluaciones de riesgo para su debido direccionamiento y en el establecimiento de metas que permitan evaluar la eficacia de las actividades, según las buenas prácticas en materia de control aduanero, (contemplando metodologías tales como las descriptas en Anexo II), es necesario contar con tecnología informática (TI) y reportes estandarizados que permitan registrar y evaluar los resultados de los controles practicados y sus derivaciones, y con medios de control no intrusivos (MCnoI – ver Anexo III) que conjuguen el fortalecimiento del control aduanero con la facilitación en las operaciones de comercio exterior. De suyo que, para el normal desarrollo de dichas actividades de control, es necesario contar con una adecuada infraestructura de operaciones y de seguridad acorde a los riesgos asociados.

Cabe indicar, en este sentido, que la DGA posee la responsabilidad de controlar el cumplimiento de la normativa que rige las obligaciones que ella impone a los permisionarios para la habilitación de lugares operativos como ZPA (depósitos fiscales:

Res. Gral. AFIP 3343/94, 3871/16 y 4352/18 –según períodos de vigencia-, y terminales portuarias: Res. ANA 722/96).

#### 4.6. Planificación Institucional:

a) Planes Estratégicos (PE): Para los ejercicios en revisión (2016 y 2017) la entidad no contaba con PE vigente, que definiera los objetivos de carácter prioritario para la implementación de estrategias y cursos de acción a seguir. El nuevo PE de carácter plurianual, se implementó a partir del ejercicio 2019 y para los años 2019-2023.

Como antecedente de planificación estratégica previa disponible, la AFIP contaba con un PE plurianual 2011/2015 -considerado por el manual de elaboración del Plan de Gestión Anual 2016 (PGA) como referencia inicial hasta que se disponga del nuevo PE-, que exponía objetivos estratégicos y ámbitos de acción asociados, entre los cuales se citan los siguientes:

OBJETIVO ESTRATÉGICO	ÁMBITO DE ACCIÓN
Controlar el comportamiento fiscal.	Fortalecer la gestión primaria de control.
	Potenciar la fiscalización y verificación presencial.
Facilitar el cumplimiento.	Facilitar el comercio exterior.
Administrar con eficiencia los recursos.	Utilizar los recursos eficientemente.
Contribuir al desarrollo nacional.	Establecer alianzas estratégicas.

b) Planes de Gestión Anual (PGA): En los PGA se describen las acciones habituales - medidas a través de indicadores- y proyectos de mejora -iniciativas- que llevará adelante el Organismo durante el año calendario.

En referencia a la elaboración del PGA 2016, es dable mencionar que su elaboración presentó características particulares debido al cambio de autoridades que precedió a su aprobación, y es por ello que se realizó una reformulación del inicialmente elaborado para el período julio a diciembre de 2016. En dicho PGA reformulado se hace mención a debilidades en aspectos tales como: modelo de control e inteligencia aduanera, controles en la Hidrovía Paraguay-Paraná, laboratorio de análisis químicos de muestras, e infraestructura de los pasos fronterizos, resguardos y zonas portuarias, etc.



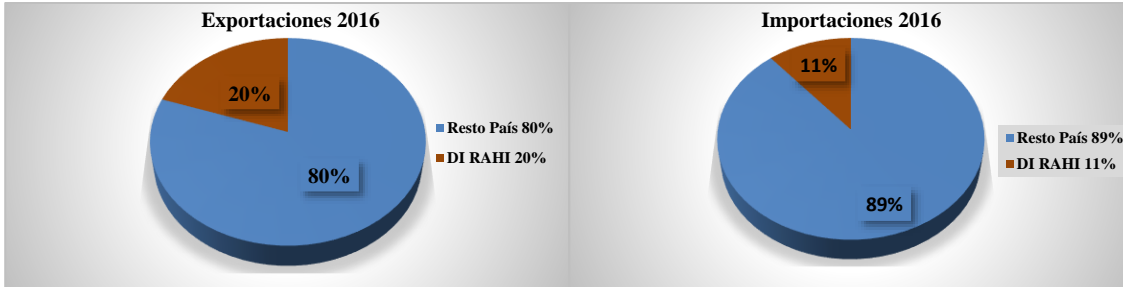
## Auditoría General de la Nación

Con respecto al PGA 2017, el organismo entendió necesario reformular líneas de acción específicas, enunciando el concepto de riesgo como criterio ordenador de la gestión de los servicios y del control, estableciendo como lineamiento de control para el comercio exterior:

- La puesta en marcha de un profundo programa de reingeniería de procesos aduaneros.
- El establecimiento de un procedimiento de despacho aduanero y de libramiento de cargas que tenga plazos concretos, de manera de reducir los tiempos de desaduanamiento.
- El desarrollo del nuevo modelo de inteligencia y control aduanero, priorizando la implementación de nuevos mecanismos de control para el monitoreo de la Hidrovía Paraguay-Paraná.
- La transparencia de los procesos y procedimientos aduaneros, dotándolos de mayor grado de trazabilidad en su ejecución.
- La aplicación de buenas prácticas internacionales en materia de comercio exterior, establecidas en las normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

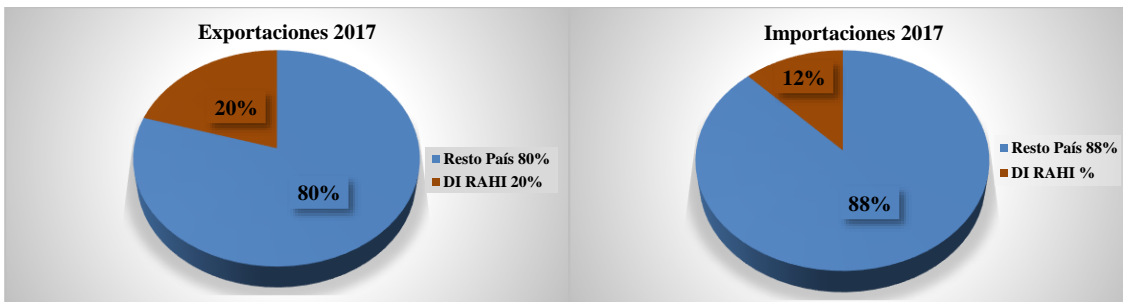
c) Programa de Fiscalización (PF): En concordancia con el PE y con el PGA se elabora el PF, con el fin de orientar la fuerza fiscalizadora hacia acciones de prevención mediante el despliegue y utilización de los recursos tecnológicos, y no tecnológicos.

**4.7.** La Dirección de Planeamiento y Control de Gestión dio cuenta de información relacionada con cantidad de operaciones de exportaciones e importaciones y selectividad aplicada, sólo a nivel Dirección Regional Aduanera Hidrovía (DI RAHI) -cuya jurisdicción corresponde a 24 Aduanas, por lo tanto no puede visualizarse puntualmente el ámbito operativo TPR SA dentro de la División Aduana Rosario, a partir de la cual surge lo siguiente:



**Canal de selectividad a nivel DI RAHI:** Rojo: 5%, Naranja: 4% y Verde: 11%

**Canal de selectividad a nivel DI RAHI:** Rojo: 2%, Naranja: 5% y Verde: 4%



**Canal de selectividad a nivel DI RAHI:** Rojo: 4%, Naranja: 4%, y Verde: 12%

**Canal de selectividad a nivel DI RAHI:** Rojo: 2%, Naranja: 5%, y Verde: 5%

Por otra parte, la DI RAHI suministró datos relacionados a las operaciones realizadas en la jurisdicción de la División Aduana Rosario -que incluye otras áreas operativas además del ámbito objeto de auditoría-, de donde surge para la TPR SA, lo siguiente (ejercicios 2016 y 2017):

OPERACIONES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN			
TIPO DE DESTINACIÓN	TOTAL ADUANA ROSARIO	TOTAL TPR SA	%
EXPORTACIÓN A CONSUMO AÑO 2016	10.003	904	9,04%
IMPORTACIÓN A CONSUMO AÑO 2016	11.153	3.960	35,51%
EXPORTACIÓN A CONSUMO AÑO 2017	11.137	844	7,58%
IMPORTACIÓN A CONSUMO AÑO 2017	15.076	5.691	37,75%

Fuente: Dirección Regional Aduanera Hidrovía

Principalmente las mercaderías que se exportaron por TPR SA en el período bajo análisis han sido: granos, productos metalúrgicos, aceites y fertilizantes, en tanto aquellas que se





## Auditoría General de la Nación

importaron correspondieron principalmente a fertilizantes y productos metalúrgicos (según información publicada por el ENAPRO)<sup>5</sup>.

Por otra parte la operatividad a través de contenedores según el ENAPRO fue para los años sujetos a revisión la siguiente: embarcados año 2016 - 16.086 contenedores y 2017 - 15.896 contenedores, y desembarcados año 2016 - 10.598 contenedores y 2017 - 13.743 contenedores.

**4.8. Cantidad de agentes con funciones en la Sección Inspección Operativa en el ámbito de TPR SA:**

Área Operativa:	Agentes
Sección Operativa: ex-playa de camiones	6
Oficina de Control Operativo B	6
Oficina de Control Operativo C	5
Oficina de Control Operativo A: Rezagos y Secuestros	2
Oficina de Depósitos Fiscales: DF, Plantas de Exportación y Balanzas	3
<b>Total</b>	<b>22</b>

Fuente: División Aduana Rosario.

**4.9. Sistemas de información vinculados al objeto de auditoría:**

- **SIM (Sistema Informático Malvina):** registro y seguimiento de las declaraciones y operaciones para la importación, exportación y tránsito aduanero de las mercaderías, incluyendo aspectos vinculados al cobro y devolución de tributos, y el pago de incentivos a la exportación.
- **E-SEFIA (Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones Aduaneras):** registro de acciones de investigación y fiscalización desarrollados en el ámbito de la DGA.

<sup>5</sup> La información disponible se encuentra agrupada por distintas mercaderías que cumplen con similares características en relación a su uso (ej.: productos metalúrgicos, fertilizantes), pudiendo ser destinadas para consumo (importación o exportación) o, en algunos casos, importadas y luego reexportadas, como las importaciones temporales para perfeccionamiento industrial.

- SINTIA (Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero): registro y seguimiento del Manifiesto Internacional de Cargas y Declaración de Tránsito Aduanero.
- SIFIAD (Sistema de Seguimiento de Controles Ex Post): registro de acciones de valoración y fiscalización documental ex post.
- SUCOA (Sistema de Trazabilidad de Sumarios Contenciosos): registro y seguimiento de denuncias y sumarios contenciosos.
- ALOT (Sistema de Actas Lote de Secuestros): registro de mercaderías provenientes de secuestros.
- SAPA (Sistema Administración de Precintos Aduaneros): registro de la utilización de precintos aduaneros.
- STM (Sistema de Trazabilidad de Muestras): registro de tramitación y seguimiento de las muestras extraídas para su análisis.
- SICNEA (Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera): aplicativo para comunicar y notificar los actos inherentes a los procesos aduaneros a los operadores registrados.

**4.10.** La AGN ha producido diversos informes a través de los cuales se expusieron hallazgos vinculados con el objeto de la presente auditoría, por ejemplo: falta de manuales de procedimientos que contemplen la totalidad de las actividades de control desarrolladas en ámbitos operativos, inadecuadas condiciones de ZPA para llevar a cabo verificaciones, ausencia de aplicativo relacionado con el control de la operatoria de la Hidrovía Paraguay-Paraná, debilidades en la gestión de riesgo aduanero, y principalmente cabe referir:

- *“Procedimientos implementados en el ámbito de la Subdirección General de Control Aduanero dependiente de la Dirección General de Aduanas, relativos a la gestión del*



## Auditoría General de la Nación

*riesgo relacionados con el control aduanero de las actividades de los operadores y auxiliares del comercio exterior”, aprobado por Res. 113/17 AGN.*

- *“Procedimientos implementados por la Dirección General de Aduanas -AFIP-, para el tratamiento de las mercaderías que adquieren la condición de rezago o de secuestro” aprobado por Res. 171/17 AGN.*
- *“Implementación del uso de medios de control no intrusivo (MCnoI) en actividades de control aduanero”, aprobado por Res. 40/19 AGN.*

**4.11.** La Subdirección General de Auditoría Interna de AFIP informó que en el período bajo análisis no se desarrollaron auditorías específicas respecto al ámbito de TPR SA. Sin embargo, expresó que, en el marco de otras tareas ejecutadas, no visualizó en el expediente de habilitación constancias de convalidación de la Autorización de Amarre expedida por la Dirección de Policía de Seguridad de la Navegación – Prefectura Naval Argentina (agosto de 2016).

**4.12.** El presente Informe considera las aclaraciones y los comentarios vertidos por el ente auditado en su descargo al proyecto de informe, que se recepcionara el 4/2/2020, en el que ha hecho mención a un conjunto de acciones encaradas o a encarar por la Administración Federal en cuanto entiende que son conducentes a los efectos de regularizar distintas cuestiones vinculadas a hallazgos expuestos por esta AGN.

## **5. HALLAZGOS**

### **5.1. PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

a) Tal como se expusiera en **4.6. a)**, la AFIP no contaba con un PE vigente para los años base de evaluación. Como antecedente previo disponible, la organización contaba con un PE plurianual 2011/2015, que exponía objetivos estratégicos y ámbitos de acción asociados, como consideraciones de carácter general para la organización en su conjunto y con especificidades en materia de control aduanero, sin contemplar definiciones que permitan visualizar una estrategia de control diferenciada en función de aspectos tales como ámbito geográfico, tipo característico de operatoria, riesgos involucrados originados en ardid o modus operandi identificados, vía utilizada por el transporte, partes intervinientes y sus obligaciones, etc., que pudiera enmarcar específicamente las actividades de control desarrolladas en ámbitos operativos como el de TPR SA.

El PGA 2016 –reformulado-, al tiempo de explicitar la existencia de debilidades en la inteligencia aduanera, el control en Hidrovía Paraguay-Paraná y la infraestructura en zonas portuarias, describía lineamientos del denominado “Programa Operativo de Emergencia (POE)”, que incluía la estimación de acciones de refuerzo del control operativo a realizar; medidas asociadas a las actividades de control en la Hidrovía Paraguay-Paraná (por ej: estructura orgánica con dedicación especial); la verificación del cumplimiento de la nueva normativa referente a depósitos fiscales y terminales portuarias; y las decisiones de realizar inspecciones simultáneas sobre medios de transporte y revisiones sorpresivas de cargas y fondeo, y de implementar procedimientos de revisión del back-up de las imágenes de CCTV.

El PGA 2017 estableció siete líneas de gestión de carácter conceptual, entre las que se plantea la continuidad del desarrollo de un nuevo “... *modelo de inteligencia y control aduanero, priorizando la implementación de nuevos mecanismos de control para el monitoreo de la Hidrovía Paraguay-Paraná*”.



## Auditoría General de la Nación

Por su parte los PF 2016 y 2017, y sus reportes de seguimiento, poseían un nivel de desagregación de metas hasta el nivel DI RAHI por tipo de acción de control.

La División Aduana Rosario indicó que no se cuenta con mecanismos de planificación institucional, ni con metodología de monitoreo relacionadas con las actividades de control desarrolladas a nivel Sección Inspección Operativa en TPR SA, y la Subdirección General de Planificación manifestó que la Planificación Institucional no dispone de antecedentes a ese nivel de detalle.

Tal lo descripto, no se obtuvo evidencia sobre antecedentes que exhiban la desagregación o forma en que se espera han de impactar las decisiones adoptadas en los distintos planes institucionales respecto de las áreas operativas con responsabilidad en el control de las operaciones cursadas por TPR SA, que si bien ésta, a priori, sólo constituye un punto operativo, es en unidades de esta índole donde se producen las operaciones que dan lugar a la actividad de control aduanera, aplicando los lineamientos de gestión y los procedimientos estandarizados.

**b)** No se obtuvo evidencia sobre la implementación de un esquema de reportes gerenciales periódicos, integrales y con distintos niveles de desagregación, que exhiban la recaudación, destinaciones oficializadas, las actividades de control desarrolladas, los desvíos detectados, las medidas correctivas adoptadas –con las derivaciones judiciales si las hubiere-, entre otros aspectos, que permitan visualizar la actividad de los distintos puntos operativos (entre ellos TPR SA), para analizar los resultados obtenidos y decidir sobre acciones a encarar para la mejora de procesos.

### **5.2. ESTANDARIZACIÓN NORMATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.**

Como fuera señalado en informes de auditorías previas respecto de objetos de revisión en otros ámbitos operativos aduaneros, no obstante la existencia de un conjunto de normativa establecida por la organización con intereses específicos, no se ha tomado conocimiento de la implementación de un manual de procedimientos o similar que las unifique e integre

(con los esquemas de flexibilidad que permita su actualización), de acceso amigable para su consulta permanente y con alcance a la totalidad de las operatorias, que prescriba las distintas actividades de control implementadas en el ámbito de TPR SA.

### **5.3. GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA <sup>6</sup>.**

a) De los antecedentes aportados por áreas dependientes de la Subdirección General de Control Aduanero (SDG CAD), a instancias de solicitudes realizadas respecto a aspectos metodológicos y su aplicación, no se obtuvo evidencia del tratamiento específico de los operadores y operaciones cursadas en el ámbito de TPR SA en el marco de prácticas estandarizadas y normatizadas de gestión de riesgo, ni explícita evidencia de la consideración del punto operativo a niveles superiores de análisis que lo contemplen (ej.: análisis geográfico). En tal sentido cabe señalar lo expuesto por áreas de la Subdirección referida:

- El Departamento Operadores y Selectividad informó que no resulta de carácter intrínseco del análisis el ámbito geográfico en el cual se lleva a cabo la operación, tal es el caso de TPR SA.
- El Departamento Riesgo Sectorial no aportó información sobre la existencia de evaluaciones de riesgo respecto de mercaderías y su continente, que cursan en el ámbito TPR SA, salvo la referencia a elaboración de informes sobre importación de cementos y abonos, y exportación de grasas y aceites animales o vegetales y frutos cítricos.
- La Dirección de Gestión del Riesgo informó, sin aportar metodología utilizada, que las evaluaciones de riesgo se realizan de manera general y a nivel nacional, incluyendo la totalidad de los operadores y puntos geográficos, sin mayores antecedentes.

---

<sup>6</sup> Nos remitimos al informe: "Procedimientos implementados en el ámbito de la Subdirección General de Control Aduanero dependiente de la Dirección General de Aduanas, relativos a la gestión del riesgo relacionados con el control aduanero de las actividades de los operadores y auxiliares del comercio exterior", aprobado por Resol 113/17 AGN.



## Auditoría General de la Nación

**b)** La Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior (SDG OAI) que secunda al Director General de Aduanas en todo lo relativo a la ejecución y coordinación de las acciones en materia de aplicación, percepción y fiscalización de tributos aduaneros, y de control del comercio exterior, expresó que no tiene asignado por estructura orgánico funcional la responsabilidad de llevar a cabo evaluaciones de riesgo respecto de los operadores y las operaciones que cursan en el ámbito de TPR SA, indicando que interviene, si fuera el caso, ante situaciones específicas que así lo ameritan, sin aportar antecedentes de esta circunstancia respecto al período base de revisión.

**c)** La DI RAHI, por su parte, informó sobre la realización de evaluaciones de riesgo jurisdiccional respecto de los operadores incluidos en las matrices de riesgo elaboradas por la Dirección Gestión del Riesgo - SDG CAD.

Sobre el particular, no se ha puesto a disposición metodología de alcance organizacional para la gestión de riesgo en la que participe, sin embargo aportó la Instrucción de Trabajo 1/17 (3/7/17) de la Sección Gestión de Riesgo Jurisdiccional – Dirección Regional Aduanera Hidrovía, para uso interno exclusivo de esa dependencia. En ella establece lineamientos para el análisis y selección de operaciones en la jurisdicción para proponer medidas preventivas de acción, detallando elementos de posible riesgo (según pautas de la OMA especialmente) para el monitoreo de operaciones oficializadas y ejemplos de acciones preventivas a seguir, bajo el argumento informado de la ausencia de “...instructivo superior de aplicación, con el objeto de establecer lineamientos básicos de trabajo”. Es dable mencionar que, como únicos antecedentes de la aplicación de dicha Instrucción, sólo fueron proporcionadas las alertas, las comunicaciones cursadas por email e informes, todo ello emanado de la Sección Gestión de Riesgo Jurisdiccional de la referida Dirección.

**d)** La División Aduana Rosario informó que no interviene en un proceso estandarizado de gestión de riesgo aduanero relacionadas con los operadores y las operaciones que cursan en el ámbito TPR SA.

Por otra parte, señaló que si se advierte una situación que, “prima facie”, podría ser considerada de riesgo, ello es comunicado a áreas superiores, indicando que no existe un procedimiento específico para su tramitación, incluyendo la retroalimentación que de ello pueda producirse.

No obstante, con independencia de los controles selectivos o impulsados por alertas recibidas que son de cumplimiento obligatorio para la División, ésta se encuentra habilitada para practicar controles excepcionales.

#### **5.4. RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

a) En materia de política de personal, la Subdirección General de Recursos Humanos (SDG RHH) indicó que para el ejercicio 2016 se llevó a cabo un relevamiento de necesidades de dotación, en todas las áreas del organismo a nivel de Dirección (sin aportarse desagregación), “*con el objeto de lograr de manera paulatina la adecuación de la planta de personal de esta Administración Federal a las necesidades del servicio, en concordancia con las acciones y tareas de cada una de las áreas que integran la Organización*”. Respecto del año 2017 indicó que, atento a razones presupuestarias y financieras, el Administrador Federal dispuso postergar la implementación del Plan Anual de Dotaciones.

Por otra parte, refirió que en el último trimestre de 2018, se realizó un relevamiento de actualización de las necesidades de refuerzo de dotación, el cual conformó el Plan Anual de Dotaciones de 2019, aprobado por el Administrador Federal.

En cuanto al requerimiento de información sobre la capacitación de los recursos humanos disponibles para la ejecución de actividades de control en TPR SA por los años bajo revisión, la SDG RHH se limitó a informar, como hecho posterior, que mediante la DI-2018-281-E-AFIP-SDGRHH (20/7/18) se aprobaron los lineamientos generales correspondientes a la formación obligatoria en competencias técnicas y en el nivel inicial, para el ejercicio de las funciones de Guarda, Operador de Escáner, Medidor, Guía de





## Auditoría General de la Nación

Canes, auxiliar de Verificador y Verificador -funciones desarrolladas por dichos agentes en el ámbito de TPR SA-.

**b)** No se obtuvo información sobre necesidades de dotación ni de capacitación para el control en el ámbito de TPR SA, por los años base de revisión, a partir de lo relevado en la DI RAHI.

La Dirección aportó copia de un informe a febrero de 2019, que exhibe la cantidad de agentes de su jurisdicción con necesidades temáticas de capacitación prioritarias respecto de competencias técnicas y de gestión, mayoritariamente con nivel especializado y media/alta prioridad, con referencia genérica a áreas estructurales -tal el caso de Sección Inspección Operativa-. Ello, al momento del relevamiento, se encontraba en proceso de análisis en la Dirección de Capacitación - SDG RHH.

Si bien los requerimientos cursados por esta AGN se relacionaban con el objeto de auditoría y su período de revisión, las necesidades posteriores informadas no se encontraban individualizadas con los agentes, unidades estructurales o sus dotaciones con responsabilidad de actividades de control desarrolladas en el ámbito de TPR SA, que exhibieran las brechas de formación del personal en cuanto a su función.

**c)** No se obtuvo información sobre necesidades de dotación ni de capacitación para el control en el ámbito de TPR SA, por los años base de revisión, a partir de lo relevado en la División Aduana de Rosario. Cabe referir que la Sección Inspección Operativa informó que contaba con 22 agentes para el desarrollo de las actividades de control en el ámbito de TPR SA, tal lo expresado en **4.8**.

Dicha División sólo señaló, en materia de capacitación y sin mayor detalle, que el personal participa en actividades de capacitación de acuerdo a la disponibilidad de cursos ofrecidos por el área de capacitación.

Por otra parte, expresó que los agentes de la Sección Inspección Operativa participaron en cursos brindados por TPR SA respecto del uso del Sistema de trazabilidad de

contenedores –desarrollado por el permisionario-, quedando pendiente su implementación y una mayor capacitación si fuera necesario. Además informó que la terminal pone a disposición cursos de inducción a la higiene y seguridad.

## **5.5. HABILITACIÓN DEL AMBITO DE CONTROL ADUANERO EN TPR SA**

a) Tal como se expresara en **4.1** el ENAPRO con fecha 16 de octubre de 2002, otorgó a TPR SA el desarrollo y explotación de la terminal portuaria ubicada en el Puerto de Rosario, a la vera del Río Paraná -Hidro vía Paraguay Paraná-.

Al tiempo del inicio de la concesión se encontraba vigente la Res. 3343 ANA del 29/12/94 que aprobaba las normas relativas para la habilitación de depósitos fiscales por plazos de hasta cinco años, prorrogables automáticamente. La DGA procedió a habilitar las siguientes zonas operativas:

- Muelles identificados como norte, centro y sur.
- Plazoleta de contenedores.
- Plazoleta mineral de hierro.
- Depósito de bultos (lindero a depósito de secuestros).
- Depósitos identificados originalmente como F, G, H e I, que se encontraban demolidos al momento del relevamiento realizado in situ.

b) La Res. Gral. 3871 AFIP del 5/7/16 (dentro del período de revisión de la presente auditoría) dejó sin efecto a la Res 3343/94 ANA, estableciendo plazos para la readecuación a las nuevas condiciones de habilitación exigidas por la AFIP, que se otorgaba por plazos de hasta cinco años, prorrogables en forma no automática.

Cabe referir que el art. 5° de la citada resolución establecía lo siguiente:

- Los permisionarios que no hayan presentado actuaciones explicitando su intención -o bien indicando su problemática operativa- para la adecuación a los



## Auditoría General de la Nación

requisitos, contaban con un plazo de 60 días corridos para quedar a “plan barrido”, a partir de su entrada en vigencia.

- Los permisionarios que no contaban con la aprobación por parte de la DGA, tenían un plazo de 90 días hábiles administrativos contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Res, para efectuar la actualización de datos y adecuación a los requerimientos establecidos. Para estos casos poseían un plazo máximo de 30 días hábiles administrativos para la presentación del cronograma de cumplimiento de las adecuaciones físicas y tecnológicas solicitadas (caso contrario caducaba la habilitación de pleno derecho, teniendo un plazo de 60 días para quedar a plan barrido).

El Anexo X de esta última resolución, establecía los requerimientos técnicos que debía poseer el sistema de control no intrusivo de cargas (escáner), a ser provisto por el permisionario según sea el tipo de operatoria.

La citada resolución, en el punto VI del Anexo I -Régimen Legal-, prescribía que los depósitos fiscales que no ofrezcan las debidas garantías en materia operativa, de funcionamiento tecnológico, o de funcionamiento en general o, en su caso, no cumpla con lo dispuesto en la normativa aduanera, serán pasibles de revocación temporaria o definitiva de la habilitación para funcionar.

Ha de indicarse que la Inst. Gral. 6/16 DGA estableció, en cuanto a la permanencia de las habilitaciones oportunamente otorgadas, que los Permisionarios de los Depósitos que hayan presentado el cronograma de adecuación dentro del término y parámetros establecidos en la Res. Gral. 3871/16 AFIP permanecerán habilitados hasta tanto el DGA se expida sobre su habilitación o baja.

Finalmente, la Res. Gral. AFIP 4352/18 –vigente a partir del mes de enero de 2019- dejó sin efecto a la Res. Gral. 3871/16 AFIP, manteniendo similares exigencias para la habilitación –incluyendo la obligación de MCnoI (escáner)- y estableciendo un plazo de 180 días corridos: “...para la adecuación y acreditación del cumplimiento de lo aquí

*previsto o sus excepciones con sus correspondientes justificaciones, caso contrario se producirá de pleno derecho la caducidad del trámite.”*, a aquellos que a la fecha de su vigencia no habían sido habilitados en el marco de la Res. Gral. 3871/16, pero que presentaron proyectos de readecuación en análisis por la DGA -como ser el caso de TPR SA-.

Por otra parte en cuanto a normas relativas al funcionamiento de las terminales portuarias, se encuentra aún en vigencia la Res. 722/96 ANA y la Res. Gral. 355/99 AFIP para la delimitación de Zonas Primarias Aduaneras en jurisdicción de las Aduanas del interior.

c) A diciembre de 2018 (fecha del relevamiento) el expediente de adecuación, iniciado con motivo de la Res. Gral. 3871/16 AFIP, para proceder a la habilitación de TPR SA conforme las nuevas exigencias, se encontraba aún tramitando en órbita de la SDG OAI por imperio de lo dispuesto en la Disp. 6/18 DGA.

Con anterioridad, tuvo intervención en dichos actuados la Dirección Gestión de los Recursos y Presupuestos (DI GRP), y el Departamento Análisis de Tecnología no Intrusiva y Nuevas Tecnologías, conforme a la Inst. Gral. 1/16 DGA que, desde el 2 de junio de 2016, le asignara la tarea de recepción de la documentación y demás trámites vinculados a la habilitación de los depósitos fiscales -lo que dejó de tener reflejo estructural por el art 3 de la Disp. 101/18 AFIP-, sin que se hubiera expedido sobre la habilitación definitiva de las áreas operativas de TPR SA con efecto de ZPA bajo la nueva normativa.

d) La Jefatura de la División Zonas Primarias y Fronteras de la SDG OAI indicó que las actuaciones fueron giradas a la División Aduana de Rosario en el mes de junio de 2018 y que se llevaron a cabo reuniones con representantes de TPR SA en las que la firma aportó distintos proyectos de modificación, que no cumplían con la mayoría de los parámetros establecidos en la normativa vigente.

Conforme los antecedentes puestos a disposición por la entidad, obra como última tramitación relevante el acta de reunión del 7/11/18, en el que TPR SA solicitó un nuevo



## Auditoría General de la Nación

plazo de 30 días a los fines de acercar una nueva propuesta a consideración de la SDG OAI, en el que conste las adecuaciones, cronogramas de trabajo y presentaciones necesarias para dar cumplimiento a la RG AFIP 3871/16.

e) De lo hasta aquí expresado se evidencia que ha transcurrido un plazo prolongado desde la emisión por parte de AFIP de su Res. Gral. 3871/16 y los plazos por ella estipulados para que el permisionario realice las acciones para llevar a cabo la adecuación que le permitan la renovación de la habilitación, sin que ella se produjera.

f) Cabe referir que la definición de distintas situaciones de adecuación a la normativa a cargo del permisionario -por ej.: redefinición de lugares operativos para llevar a cabo controles (depósitos fiscales), o incluso la habilitación integral como terminal portuaria-, implican el compromiso de llevar a cabo inversiones –tal es el caso de la remodelación, ampliación y reforma de la infraestructura -, lo que implicaría la redefinición operativa de la forma en que actualmente se cursan las destinaciones en el ámbito TPR SA, según fuera relevado por esta AGN.

g) Finalmente corresponde hacer notar que, dadas las características de la mayoría de los hallazgos relevados in situ por esta AGN -detallados en 5.6.-, se advierte que existen readecuaciones necesarias que no se motivan en el dictado de la Res. Gral. 3871/16 AFIP, sino que evidenciaban desvíos respecto de los ya exigido por la Res. 3343/94 ANA.

En este sentido cabe referir que el Informe 1 del 14/6/16 suscripto por las Jefaturas de la Sección Control y Fiscalización de Operatoria, y la División Evaluación Operativa Regional –DI RAHI- (posterior al dictado de la Res. Gral. 3871/16 AFIP), dio cuenta de una serie de mejoras a implementar de manera inmediata en el ámbito de TPR SA en procura de la mejora de los procesos de control.

Así, dicho informe expresa las siguientes necesidades de infraestructura: contención perimetral de la plazoleta de contenedores; colocación en el predio de un número significativo de cámaras para monitoreo (19); mejora de la iluminación de la plazoleta y

alrededores; e implementación de un sistema informático para la gestión de stock de contenedores con interface para el servicio aduanero que permita el bloqueo de cargas.

Por su parte, para una segunda etapa, preveía: adecuación de las oficinas para el servicio aduanero; sistema de acreditación de medios de transporte, vehículos y personas que ingresan y egresan a TPR SA; adecuación de instalaciones y cambio en el emplazamiento del escáner; creación de playa de guarda para contenedores bajo la destinación de trasbordo y de rezagos; monitoreo y control del taller de reparaciones; e implementación de colocación de precintos electrónicos internos.

Como se observara en el apartado referido, mayoritariamente estas situaciones permanecían sin rectificar al momento del relevamiento de esta AGN.

**h)** Cabe mencionar como antecedente que, al tiempo de informar la División Aduana Rosario respecto causas judiciales relacionadas con el ámbito de TPR SA, hizo mención a la causa “N.N S/CONTRABANDO ARTICULO 864, INC A) C.A.” Expte. N° 22.350/16, tramitado en el Juzgado Federal N° 3 de Rosario, Secretaría B”, iniciada con motivo de faltante de 26 contenedores de la Plazoleta Fiscal, los cuales provenían originalmente de la República del Paraguay y contendrían carbón vegetal, con destino a la Ciudad de Nápoles - Italia, y sobre la cual recayera resolución de fecha 22/11/16 que ordenó el archivo de las actuaciones por ausencia de elemento subjetivo (dolo), por no ser considerado como un delito de acción pública.

Los hechos dieron origen al Sumario Disciplinario 21/16 contra TPR SA, dando lugar, por Disp. 359/16 Aduana de Rosario (10/06/16), a la suspensión temporal del “*Depósito Fiscal General de la Firma Terminal Puerto Rosario SA*” hasta tanto se determinen las responsabilidades derivadas de los hechos.

Teniendo en consideración el compromiso asumido por TPR SA con el servicio aduanero para adoptar medidas tendientes a fortalecer los sistemas de control de los circuitos operativos a fin de evitar irregularidades, luego del otorgamiento de prórrogas para dicho



## Auditoría General de la Nación

propósito dejando sin efecto la suspensión originalmente impuesta-, el 25/10/16, mediante Disp. 560/16 Aduana de Rosario, se ordenó su levantamiento definitivo.

Lo hasta aquí reseñado, en los distintos apartados del presente punto de hallazgo, ha de afectar las actividades de control desarrolladas por la DGA, no pudiendo precisarse el impacto respecto del objetivo de la presente auditoría.

### **5.6. INFRAESTRUCTURA Y DELIMITACIÓN DE ZONAS EN EL ÁMBITO DE TPR SA PARA LLEVAR A CABO ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO**

El relevamiento realizado in situ respecto de la infraestructura y delimitaciones existentes en el ámbito de TPR SA (diciembre de 2018), permitió identificar distintas situaciones que afectaban el adecuado desarrollo de las actividades de control llevadas a cabo por los agentes aduaneros, constituyendo incumplimientos a la normativa vigente por parte de TPR SA. Al respecto cabe referir:

**5.6.1. Delimitación de ZPA en el ámbito de TPR SA:** Se observó la falta de delimitación física de distintas ZPA en predio y, especialmente, en el área linder a los muelles donde la DGA lleva a cabo actividades de control aduanero, a saber:

- Zona de muelles donde, entre otros medios de transporte vía acuática, arriban barcazas:



Muelle Centro y barcaza amarrada

- Zona de estiba de mercaderías a la vera del río, sin identificar su condición aduanera:



Muelle Norte y estiba de rieles

- Emplazamiento de taller propiedad de TPR SA para reparación de unidades de la permisionaria: el taller, por el que transitaba permanentemente personal de la permisionaria, se encontraba lindero a Muelle Sur sin contar con debida delimitación como ZPA.



- Varios sectores de la plazoleta de contenedores poseían el alambre perimetral o paredes circundantes deterioradas. Cabe señalar que ella constituye ZPA en donde el personal aduanero lleva a cabo actividades de control, siendo lindera a otras áreas del predio de TPR SA en donde la DGA no posee jurisdicción.





## Auditoría General de la Nación



Alambrado deteriorado



Pared circundante con roturas

Cabe referir que el permisionario, al momento de nuestro relevamiento, estaba llevando a cabo obras de delimitación que no cumplían con los requisitos establecidos por la normativa vigente -Res. Gral 3871/16 AFIP- (tipo de muro y alambrado).



Es de importancia señalar que, dadas las relevantes deficiencias de delimitación de las ZPA, es que las existentes en la infraestructura propia del predio de TPR SA en su conjunto, conllevan riesgos que pueden afectar el control aduanero dentro de sectores que deben poseer un resguardo especial establecido por la normativa vigente. Y, al mismo tiempo, debe considerarse que el permisionario administra el predio y sus instalaciones como una unidad y no como unidades individuales de ZPA, a manera de ejemplo, la seguridad perimetral y de acceso corresponden al predio de TPR SA y no a cada una de las ZPA.

Es así, que en los apartados siguientes del presente acápite se exponen deficiencias propias de las ZPA y otras que, afectándolas, se encuentran en TPR SA sin adquirir este estatus jurídico, ha de recordarse lo expuesto en **4.2.** en cuanto a que TPR SA no constituye una terminal portuaria en los términos de la normativa aduanera y en **5.5.** respecto de la resolución de la habilitación en los términos de la Res. Gral. 4352/18 AFIP y sus antecesoras Res Gral. 3871/16 AFIP y Res 3343/94 ANA.

**5.6.2. Espacio reservado para verificación:** El lugar reservado para llevar a cabo las verificaciones se encontraba deteriorado (techo y piso), resultando peligroso para el desarrollo de las tareas llevadas a cabo por el personal aduanero y terceros.



No contaba con dársenas y rampas para la toma de contenido e inspecciones de las cargas de camiones.





## Auditoría General de la Nación

**5.6.3. Plazoleta de contenedores:** No se identificaban en la plazoleta de contenedores sectores de estiba en forma separada y segregada para almacenamiento de las cargas de importación, exportación, trasbordos, rezagos, consolidación y desconsolidación, pudiendo afectar a las actividades de control aduanera al coexistir con la gestión diaria de estos continentes y a la posibilidad de efectuar toma de inventarios.



Por otra parte, al momento de llevarse a cabo el relevamiento, las condiciones climáticas adversas y, aún encontrándose consolidados el piso de la plazoleta, se provocaron anegamientos de diversos sectores como se advierte en la siguiente fotografía.



Adicionalmente, cabe remitirse a lo indicado en **5.7.1. b)** en cuanto a la falta de acceso de los agentes aduaneros al aplicativo del permisionario para el seguimiento de los contenedores -trazabilidad- ubicados en la referida plazoleta.

**5.6.4. Instalaciones para funcionamiento del escáner:** El escáner móvil se hallaba ubicado fuera de ZPA a una distancia considerable de la plazoleta de contenedores y del espacio reservado para verificación -ambas ZPA-, siendo que el lugar dispuesto para ello no poseía las condiciones adecuadas para su uso y debida conservación del equipamiento (por ej.: para su resguardo de las malas condiciones climáticas).



En tal sentido el ya referido informe 1/16 Sección Control y Fiscalización Operativa (DI RAHI) indicaba que el procedimiento de inspección no intrusiva sobre contenedores llevado a cabo resulta riesgoso en cuanto a la seguridad de la carga, debido a la distancia que deben recorrer los medios de transporte desde la salida de la plazoleta (ZPA) hasta el lugar donde se encuentra ubicado el escáner, planteando que existían caminos que conducen a salidas de la zona portuaria donde no interviene el servicio aduanero.

Adicionalmente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), por acta del 17/3/17, señaló que no cumple con la exigencia de exhibir el certificado de habilitación de radiaciones ionizantes del camión escáner.

**5.6.5. Depósito de minerales a cielo abierto:** El ámbito reservado al depósito de minerales exhibía la existencia de otras mercaderías, contenedores sin su debida identificación y residuos.





## Auditoría General de la Nación



**5.6.6. Depósito de mercaderías de rezagos y secuestros:** se verificó inadecuada infraestructura para el almacenamiento de las mercaderías en condición de rezago o secuestro, que dificulta la conservación, resguardo y control de dichas mercaderías de propiedad de terceros y bajo custodia de la entidad hasta que se defina su destino final según normativa vigente, sin advertirse mejora respecto de lo expuesto por esta AGN en su informe en materia de bienes en condición de rezago y secuestros<sup>7</sup>. A ello se agrega que no se informó sobre el desarrollo de actividades de control físico periódico de inventarios de estas mercaderías.

---

<sup>7</sup> Nos remitimos a nuestro informe “Procedimientos implementados por la Dirección General de Aduanas -AFIP-, para el tratamiento de las mercaderías que adquieren la condición de rezago o de secuestro” aprobado por Resol AGN 171/17-



**5.6.7. Depósito de muestras:** En el relevamiento in situ se advirtió el inadecuado estado de resguardo de las muestras, con falta de limpieza y sin utilización de bandejas antiderrame para ciertos productos almacenados, advirtiéndose, además, que se hallaba al máximo de su capacidad.





## Auditoría General de la Nación

En el mismo sentido, la Comisión Permanente de Higiene y Seguridad y Ambiente de Trabajo de AFIP, ya el 29/3/17, en acta de inspección refirió al estado del depósito de almacenamiento de muestras, indicando que existían diversas deficiencias de resguardo, como así también señalando cuestiones para el mejoramiento del lugar (por ej.: separación de productos inflamables, mejorar el ordenamiento para aprovechamiento de espacio disponible, limpieza del lugar, desratización, impermeabilización de techos).

Adicionalmente, se ha constatado la existencia de muestras no registradas en los inventarios provistos y otras de antigua data.

**5.6.8. Accesos:** Inicialmente cabe destacar lo ya mencionado, en cuanto a que TPR SA no se encontraba habilitada como terminal, a consecuencia de ello el ingreso y egreso de camiones y/o personas no es objeto de control directo por parte del servicio aduanero, lo cual estaba a cargo del permisionario -cabe remitirse a lo expuesto en los dos últimos párrafos del apartado 5.6.1.-.

- Portones de acceso a Plazoleta de Contenedores - ZPA: se visualizó que el portón de acceso se encontraba abierto, sin presencia permanente de personal aduanero en oportunidad del relevamiento in situ.



- Portón de acceso a plazoleta de mineral de hierro -ZPA: el portón, que se encontraba en un sector alejado de las áreas de mayor concentración de operaciones, presentaba



signos de deterioro y se hallaba abierto sin custodia ni presencia aduanera en oportunidad del relevamiento in situ.



- Portones de acceso a Zona Franca Paraguaya a Muelle Norte - ZPA: al momento del relevamiento el portón de acceso peatonal se encontraba abierto y con altos signos de deterioro, y el emplazamiento dentro de TPR SA contaba con tejido de alambre perimetral en malas condiciones.



- Portones de acceso del ferrocarril (bitrocha interna): los portones se encontraban abiertos y sin custodia.





## Auditoría General de la Nación

- Portón de acceso alternativo a TPR SA: Pudo verificarse que las características de su construcción no aseguraban su inviolabilidad, más aún el estado general de la zona aledaña impedía la visión de un posible ingreso/egreso de personas no autorizadas.



Cabe indicar que dicho acceso se encontraba cerrado con una cadena con precinto de plástico.



**5.6.9. Circuito cerrado de TV -CCTV-:** Los requisitos relacionados con la instalación de los CCTV a cargo de los permisionarios en depósitos fiscales -funcionalidades, conectividad, back up, entre otros-, han sido establecidos en primera instancia por la Res. Gral. 1087 AFIP de fecha 5/9/01(modificatoria de Resol 3343/94 ex ANA) y, posteriormente, por las Res. Gral. 3871/16 AFIP y 4352/18 -actualmente vigente-.

Respecto a los controles sobre la instalación de CCTV y su funcionamiento, cabe referir que la Sección Análisis de Procesos Operativos -División Evaluación Operativa Regional- de la DI RAHI, en informe del 7/6/18, dio cuenta de la inadecuada funcionalidad de aquellos ubicados en el Depósito Z -consolidación en planta- (ej.: no filmaba por completo el circuito de exportación), sin informar sobre medidas adoptadas tendientes a subsanar ello.

El Departamento Centro Único de Monitoreo Aduanero aportó el Memorando 1/19 - División Control Tecnológico Operativo-, a través del cual se implementó un protocolo de trabajo para el control del funcionamiento de los sistemas de CCTV en cumplimiento de las obligaciones del permisionario y el registro dicha actividad, no obstante, no se puso a disposición información sobre aplicación de actividades de control rutinarias y estandarizadas por el período de revisión sobre dichas instalaciones.



## Auditoría General de la Nación

Por otra parte, en cuanto a la utilización de las imágenes captadas en dicho período, tampoco se aportó evidencia de la realización de actividades de control rutinarias sobre ellas y la instrumentación de back up en los términos de los plazos de guarda establecidos normativamente.

Por último, en cuanto a la cantidad de cámaras instaladas, nos remitimos a lo expuesto en **5.5. g)** respecto de la existencia del Informe 1 del 14/6/16 (Sección Control y Fiscalización de Operatoria, y la División Evaluación Operativa Regional –DI RAHI) que plantea la necesidad de incorporación de un número significativo para el monitoreo de ZPA.

**5.6.10. Caminos existentes en el predio:** Los caminos internos de TPR SA para acceso a ZPA estaban deteriorados –roturas de distinta índole- y en varios sectores se encontraban anegados.



Cabe referir que la Resol 3871/16 AFIP Anexo III (Art. 1°) establece que el piso del predio deberá ser de pavimento asfáltico u hormigón.

### **5.6.11. Otros emplazamientos dentro del ámbito de TPR SA:**

- Dentro de TPR SA se identificó una zona lindante con el Muelle Norte, que fuera informada como “Zona Franca Paraguaya”, encontrándose en condiciones de total abandono y, según lo informado por la División Aduana Rosario, sin operar por

más de 15 años. Sin embargo, se observó el amarre de una embarcación de porte en oportunidad del relevamiento in situ, sin que se aportaran antecedentes al respecto.



Cabe referir que el 20/3/19 se suscribió un Acta de Entendimiento entre los mandatarios de la República Argentina y de la República del Paraguay para la relocalización de la Zona Franca concedida a la República del Paraguay en el Puerto de la Ciudad de Rosario.

- Existía un emplazamiento (edificio con acceso al río) dentro del ámbito de TPR SA, dependiente de la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante –a partir de marzo de 2018-, relevándose el amarre de distintas embarcaciones. Las personas que ingresaban a dicho predio lo hacían a través del acceso de TPR SA



## Auditoría General de la Nación



### **5.7. RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

#### **5.7.1. Tecnología de la información -TI-**

a) Detección de necesidades: Si bien la DI RAHI informó que en el año 2017 la División Aduana de Rosario recibió de las áreas centrales de la AFIP equipamiento informático para reemplazar equipos obsoletos, los únicos antecedentes aportados por dicha División respecto de la detección de necesidad de la Sección Inspección Operativa, en el ámbito de TPR SA, datan del primer semestre del año 2018. Ellos dan cuenta de necesidades de ampliación del ancho de banda para mejorar la transmisión de datos, reparación de cableados –por haber sido dañados por roedores–, e incorporación de 12 equipos de computación.

b) TI (software y hardware) implementada por el concesionario como obligación normativa:

- La División Aduana de Rosario informó que no se cuenta con una metodología para verificar el cumplimiento de estas obligaciones del permisionario, indicando que éste aporta el hardware, software y conectividad para su funcionamiento en sede de TPR



SA y, en el caso de ser necesario, se efectúan los reclamos correspondientes a fin de que el servicio aduanero pueda cumplir con sus funciones.

- La División informó que aún no posee acceso al sistema de trazabilidad de contenedores desarrollado por TPR SA –según requerimiento normativo-. En igual sentido, la SDG OAI manifestó la necesidad de contar con herramientas informáticas idóneas para el control de stock de contenedores en TPR SA y que la DI RAHI realizó reuniones con el permisionario con el fin de acceder a su sistema de stock de contenedores, permitiendo, incluso, a los agentes de la Aduana bloquear o desbloquear los contenedores que ingresen o egresen de la plazoleta fiscal.

Respecto de los aspectos indicados en los apartados a) y b), la Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones, y el Departamento Nuevas Tecnologías y Proyectos Especiales Aduaneros señalaron que no han poseído intervención.

c) A lo expuesto en el apartado precedente, se suma que la Aduana no dispone de un aplicativo informático desarrollado específicamente a los efectos de conocer la totalidad de los antecedentes relacionados con las operaciones cursadas desde países vecinos a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná, y que tuvieran como destino -o trasbordo-, el puerto de la Ciudad de Rosario.

Cabe referir que la Res. Gral. 4278/2018 AFIP establece, entre otras cuestiones, lineamientos operativos aplicables a la transmisión anticipada de la información relativa a los medios de transporte, incluso los que arriben vacíos, y a la totalidad de los consignatarios y mercaderías transportadas, cualquiera sea su país de destino, que arriben al territorio nacional por la vía acuática, para su descarga o en tránsito con permanencia a bordo.

d) Sistema de gestión de precintos aduaneros: En cuanto al aplicativo “Administración de Precintos Aduaneros”, del relevamiento surgieron deficiencias en la asignación de precintos a áreas operativas por desactualización de dependencias en el sistema, utilizándose, simultáneamente, registro manual. Cabe mencionar que la División Aduana



## Auditoría General de la Nación

Rosario informó: “... su vinculación con el SIM no resulta operativa dado que el campo del SIM donde se cargan los precintos es libre, lo que no permite ningún tipo de asociación.”

**5.7.2. Escáner móvil:** El camión escáner propiedad de AFIP destinado al punto operativo TPR SA –único servicio de escaneo en el período de revisión-, previamente referido, posee alta de servicio en la DGA en el año 2006<sup>8</sup>.



En cuanto a estadísticas de utilización, la Aduana informó que desde enero de 2016 hasta el 16 de enero de 2019, se escanearon 10.223 transportes, en su mayoría contenedores, por operaciones de importación en orden al 2% (artículos plásticos, maquinarias y textiles) y el 98% restante sobre exportaciones (80% cereales, oleaginosas y subproductos, y el 20% maquinarias, madera, carbón, cítricos, carne, miel, pescado y minerales). En cuanto a la cantidad de operaciones informadas la División Aduana Rosario sólo indicó: “Las operaciones que oportunamente fueron observadas no arrojaron novedad”.

La División Aduana de Rosario definió su estado general como “regular” e informó un costo de combustible mensual de aproximadamente de \$ 10.000, dado que no cuenta con

---

<sup>8</sup> Nos remitimos a nuestro informe “Implementación del uso de medios de control no intrusivo (MCnol) en actividades de control aduanero, aprobado por Resol 40/19 AGN.”

suministro eléctrico externo, razón por la cual para su funcionamiento requiere de su motor en marcha, si bien se encuentra destinado a un lugar fijo.

Cabe referir a la causa judicial “SRIO AV. CONTRABANDO s/INFRACCIÓN LEY 22415” tramitada en el Juzgado Federal N° 3 de Rosario, iniciado con motivo de diferencia entre lo declarado y el peso arrojado por la balanza, en el marco de una verificación física de una mudanza internacional enmarcada en el ADO 4167/16, con un escaneo previo del contenedor del que no surgió novedades.

No se tomó conocimiento de la existencia de procedimientos de contingencia con estandarización normativa, a los efectos de minimizar los riesgos de control en caso de caída de servicio o falta de disponibilidad del escáner.

**5.7.3. Escáner fijo:** A la fecha de llevarse a cabo el relevamiento se encontraban finalizadas las obras civiles e incorporado el escáner propiedad de TPR SA, pero aún no operaba en actividades sujetas a control aduanero.

Según lo informado por la DI RAHI, el medio estaba en condiciones de operar a partir del mes de febrero de 2019. Cabe referir que el mismo se ubica en zona lindante a la plazoleta de contenedores habilitada como ZPA.







## Auditoría General de la Nación

**5.7.4. Balanzas:** En el ámbito de TPR SA operaban tres balanzas para pesada de camiones y su carga. Según los planos aportados por la Aduana estos elementos no se encontraban ubicados dentro de las ZPA. La Res. Gral. 3871/16 AFIP indica: *“En todos los casos las balanzas deberán encontrarse ubicadas dentro de la zona primaria aduanera ...”*



**5.7.5. Bote semirrígido:** Pudo verificarse la existencia de un bote semirrígido fuera de uso que requiere reparación, ubicado en la Sección Inspección Operativa en el ámbito de TPR SA –sin generar costos de guardería por dichos motivos-.



#### 5.7.6. Precintos/Candados:

a) Precintos tipo cable: Se ha tomado conocimiento de la existencia de un número significativo de precintos tipo cable -utilizados en el período de revisión- para uso de la Aduana de Rosario -stock a febrero de 2019: 11.668 unidades-, y, en tal caso, en operatorias que pudieran exigirlo que cursan en el ámbito de TPR SA.



Se tuvo acceso a información –que incluye pruebas realizadas por personal aduanero-, dando cuenta de la posible vulnerabilidad de los precintos aludidos y su reutilización, burlando la eficacia de este medio a los efectos de preservar la integridad de las cargas.

Entre los antecedentes mencionados, incluso, se aconseja su reemplazo (Jefatura de División Evaluación Operativa Regional – DI RAHI) expresando que: “... *se extremen las medidas para la correcta aplicación de los precintos. No obstante, cabe aclarar que a criterio de esta instancia, la situación planteada es producto de una condición intrínseca a los precintos, por lo que la solución definitiva sería el reemplazo de los mismos por otros precintos que otorguen las condiciones de seguridad suficientes para impedir su violación o su detección en caso de haberse producido dicha violación.*”



## Auditoría General de la Nación

Cabe referir que con fecha 22/10/18 se dictó la Inst. Gral. 2018-7-E-AFIP-DGADUA, que expresa que “... *han surgido evidencias respecto a la vulnerabilidad de los precintos tipo cable/lazo*”, siendo su objetivo “ *Implementar medidas para preservar la integridad de las cargas sujetas a control aduanero, resguardando la actuación de los agentes del Servicio Aduanero, hasta tanto las áreas centrales de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que intervienen en el proceso de adquisición de los bienes en cuestión, determinen el curso de acción a seguir, en virtud de las pruebas de efectividad realizadas en el ámbito de esta Dirección General.*”

Dichas medidas establecen:

- Colocar el precinto con el mayor ajuste posible, e inutilizar con medios mecánicos el cable sobrante al ras del dispositivo (operaciones de exportación).
- En caso de resultar factible se podrá adicionar otro precinto de distinto tipo (operaciones de exportación).
- Seguridad válida en operaciones de importación: precinto de origen correctamente colocado, sin marca ni señales de vulnerabilidad.
- Se indica que las Jefaturas de las áreas operativas podrán tomar medidas paliativas que consideren procedentes, para dificultar y/o detectar la manipulación de precintos.

**b) Candado electrónico de monitoreo aduanero (CEMA):** Estos candados se utilizaban para el control de acceso a los depósitos fiscales ubicados en TPR SA (Res. Gral. 3871/16 AFIP) con monitoreo permanente en forma remota. En caso de su presunta violación, el alerta se produce en el Centro Único de Monitoreo Aduanero (CUMA) –en área central– y se notifica a la zona operativa para su verificación con los recursos que en su oportunidad disponga.



A partir de la Res. Gral. 4352/18 AFIP, se exige como elemento de seguridad la cerradura de doble combinación o con dos cerraduras de distinta combinación, quedando las llaves una a cargo del servicio aduanero y otra del permisionario.

**5.7.7. Canes:** Los canes utilizados por la División Aduana de Rosario (tres), según lo informado, están dos asignados a controles en el Aeropuerto Internacional Islas Malvinas y uno a la Sección Inspección Operativa –que posee jurisdicción sobre TPR SA entre otros puntos operativos-.

No se ha informado sobre utilización de canes y novedades producidas en el período bajo revisión en TPR SA, tampoco se ha accedido a reportes o registros de intervención, indicándose que ello se registra en actas individuales con identificación de novedades.

**5.7.8. Elementos de seguridad:** No se tomó conocimiento de la existencia de estudios periódicos y normatizados de detección de necesidades de elementos de seguridad, para su provisión al personal por parte de AFIP.

En cuanto al uso de estos elementos por parte de los agentes aduaneros que desempeñan tareas de control en el ámbito de la Sección Inspección Operativa - TPR SA, surgió que en el acta de la Comisión Permanente de Seguridad e Higiene de AFIP del 1/11/17 se acordó implementar el “ ... *Uso de elementos de protección personal para los agentes de la Aduana de Rosario, que presta servicios en la terminal, como ser cascos, calzado de*



## Auditoría General de la Nación

*seguridad, chalecos refractivos, anteojos de seguridad, acordes a los riesgos específicos de la operatoria a realizar, al ingreso a la terminal.”*

### **5.8. DENUNCIAS Y SUMARIOS CONTENCIOSOS ORIGINADOS EN NOVEDADES PRODUCIDAS A PARTIR DE ACTIVIDAD DE CONTROL EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

a) No se ha informado sobre la aplicación de un método periódico de evaluación de la gestión de las denuncias y los sumarios contenciosos.

b) Sin perjuicio de la registración de las denuncias y sumarios en el SUCOA, la División Aduana Rosario, a efectos de consultar diariamente por el estado de la actuación y efectuar informes, indicó que se recurre al uso de planillas de cálculo. Sin embargo, no se aportaron solicitudes de nuevos desarrollos para el referido sistema, a fin de eliminar el uso de registros por fuera del mismo.

c) Del análisis de una muestra determinada al azar de denuncias y sumarios contenciosos originados en operaciones cursadas en el ámbito de TPR SA, se ha relevado una serie de defectos formales en su tramitación, y de carácter sustancial como ser inactividad procesal (ej.: 15 denuncias originadas en el período bajo análisis, sin haberse llevado a cabo la apertura de sumario -o su desestimación- al tiempo de nuestro relevamiento), o la no incorporación en el expediente de autos procesales referidos a la culminación de la tramitación administrativa conforme surge del Sistema Informático de Trámites Aduaneros (SITA).

## **6. RECOMENDACIONES.**

### **6.1. PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

Establecer modificaciones en el esquema actual de planificación institucional de manera que permita exhibir las estrategias de control -considerando para ello entre otras cuestiones: ámbitos geográficos y sus principales operatorias- con distintos niveles de

especificidad y desagregación, para direccionar en forma explícita el accionar de control en los distintos puntos operativos -entre los que se incluye TPR SA-. Simultáneamente, establecer un sistema de reportes de gestión con distintos niveles de desagregación y una directa vinculación con la referida planificación.

## **6.2. ESTANDARIZACIÓN NORMATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA.**

Unificar e integrar la totalidad de la normativa interna en un formato de “manual de procedimiento” de acceso directo y amigable para los funcionarios y agentes responsables de gestionar en puntos operativos.

## **6.3. GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

Estandarizar, en forma normatizada y con alcance a toda la organización, un proceso integral de gestión de riesgo con distintos enfoques, sus procesos y sus procedimientos, y con la intervención de las distintas instancias del control aduanero, teniendo en vista a la gestión de riesgo como conductora de las actividades de control desarrolladas en los distintos puntos operativos.

## **6.4. RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

Implementar un esquema sistémico de relevamiento de necesidades que, considerando la operatoria de las dependencias y los puestos de trabajo caracterizados, permita determinar la suficiencia del personal y las brechas de capacitación, con la intervención de distintos estamentos de la institución y la individualización específica de la necesidad para direccionar la cobertura de vacante y/o la capacitación.



## Auditoría General de la Nación

### **6.5. HABILITACIÓN DEL AMBITO DE CONTROL ADUANERO EN TPR SA**

Impulsar las acciones tendientes a regularizar el proceso de la nueva habilitación del permisionario -TPR SA- en los términos de la normativa vigente, para lo cual deberá definirse si ha de continuarse con el actual esquema (habilitación de depósitos fiscales y ZPA), o si el predio ha de adquirir el estatus de terminal portuaria, todo ello para contar en forma urgente -dada la significatividad de la problemática relevada-, con un ambiente operacional razonable para el control aduanero, como así también, la rectificación de los incumplimientos a requisitos establecidos en normas previas y actuales, para lo cual deberán realizarse las inversiones necesarias, bajo el seguimiento del servicio aduanero.

### **6.6. INFRAESTRUCTURA Y DELIMITACIÓN DE ZONAS EN EL ÁMBITO DE TPR SA PARA LLEVAR A CABO ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO**

Dadas las características de especificidad de los hallazgos expuestos en los distintos apartados del punto 5.6., se recomienda implementar las acciones tendientes a su regularización inmediata, incluyéndolo en marco de lo señalado en el apartado 6.5. No obstante, es necesario señalar que, simultáneamente, corresponde implementar relevamientos rutinarios y periódicos del cumplimiento de los requisitos normativos que habilitan la actividad de permisionarios en el ámbito del comercio exterior y el consecuente control aduanero.

### **6.7. RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL ADUANERO EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

#### **6.7.1. Tecnología de la información -TI-**

Establecer un esquema de relevamiento periódico de detección de necesidades de soporte en tecnología de información para el control aduanero en puntos operativos y de cumplimiento de obligaciones normativas de terceros, impulsando, específicamente en el caso, las acciones que le permitan a la Sección Inspección Operativa contar información de movimiento de contenedores (trazabilidad) y de anticipación de operaciones de

Hidro vía Paraguay Paraná en las que tenga intervención, y registrar en forma adecuada la gestión de precintos, evitando el empleo de registros manuales.

#### **6.7.2. Escáner móvil / Escaner fijo**

A la luz de la vinculación de los hallazgos indicados en 5.7.2. y 5.7.3., y ante la posible puesta en funcionamiento del escáner instalado por el permisionario en un tiempo breve, queda a evaluación de la DGA la suficiencia en número y calidad de equipamiento para el control aduanero, como así también su localización considerando lo expuesto en **6.5.**

#### **6.7.3. Balanzas**

Instar a la localización de balanzas en ZPA considerando lo expuesto en **6.5.**

#### **6.7.4. Bote semirrígido**

Establecer el destino del bote disponible, y evaluar la necesidad de contar con una embarcación acorde para el control en el ámbito de TPR SA.

#### **6.7.5. Precintos / Candados**

Considerando las deficiencias reseñadas sobre los precintos y la exigencia normativa establecida en el ejercicio 2018 respecto de candados, establecer actividades de control específicas al momento de la utilización de los precintos hasta la obtención de una solución definitiva, o bien discontinuar su empleo, asimismo constatar la efectiva aplicación de la práctica normada en cuanto a candados al momento de llevarse a cabo relevamientos integrales de cumplimiento de obligaciones a cargo de los permisionarios.

#### **6.7.6. Canes**

Llevar a cabo el relevamiento periódico de necesidades en cuanto al empleo de binomios en el punto operativo y generar un registro de intervenciones de canes y sus resultados, como reflejo de la actividad de control y base para la emisión de reportes de gestión sobre el empleo de este recurso.





## Auditoría General de la Nación

### **6.7.7. Elementos de seguridad**

Instar a través de las vías jerárquicas correspondientes a la utilización de elementos de seguridad conforme a las buenas prácticas vigentes en la materia.

### **6.8. DENUNCIAS Y SUMARIOS CONTENCIOSOS ORIGINADOS EN NOVEDADES PRODUCIDAS A PARTIR DE ACTIVIDAD DE CONTROL EN EL ÁMBITO DE TPR SA**

Llevar a cabo las adecuaciones del SUCOA que permitan, en forma directa, el monitoreo individual de las denuncias y sumarios, y la de la cartera con la generación de reportes de gestión, evitando el empleo de registros manuales. Adicionalmente, establecer actividades de control que limiten los errores formales y eviten las deficiencias materiales, considerando el perjuicio para el Fisco.

## **7. CONCLUSIÓN.**

En el apartado **5. HALLAZGOS** del presente se ha descripto un conjunto de disfunciones y debilidades relevantes respecto de las actividades de control aduanero implementadas sobre las operaciones de comercio internacional cursadas a través de la Terminal Puerto Rosario SA (TPR SA), que a continuación se conceptualizan, a saber:

- inexistencia de mecanismos de planificación, con la consecuente metodología de monitoreo, relacionados con las actividades de control desarrolladas a nivel Sección Inspección Operativa en TPR SA, que permitan exhibir la desagregación o forma en que se espera han de impactar las decisiones adoptadas en los distintos planes institucionales respecto de las áreas operativas, como la referida, con responsabilidad directa en el control aduanero de las operaciones, y revelar los resultados obtenidos.
- falta de implementación de un manual de procedimientos o similar que las unifique e integre las distintas normativas con interés específico que prescriben actividades de control aduanero implementadas en el ámbito de TPR SA,

- ausencia de una metodología de alcance organizacional que estandarice e integre la gestión de riesgo aduanero,
- incumplimiento de las obligaciones normativas por parte del permisionario con impacto en el estado de habilitación de los puntos operativos y sin resolución oportuna,
- deficiencias en la infraestructura y limitación de recursos que pueden afectar la ejecución de las actividades de control aduanero sobre las operaciones que cursan en la TPR SA,
- disfunciones en la aplicación de los procesos administrativos sancionatorios en relación con las novedades producidas por el control aduanero en el ámbito de TPR SA.

Adicionalmente, es dable señalar que, en orden a lo expuesto en el párrafo precedente, la entidad no contaba con elementos de juicio que permitieran evaluar la eficacia de las actividades de control aduanero implementadas respecto de las operaciones de comercio internacional cursadas a través de TPR SA. No obstante, las disfunciones y debilidades descriptas en el presente informe, dada su relevancia, se advirtieron como limitantes de dicha eficacia, durante el período base de revisión.

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de febrero de 2020**

Cr. ANDRES O. ATALLAH

Gerente de Control del Sector Financiero y Recursos

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION



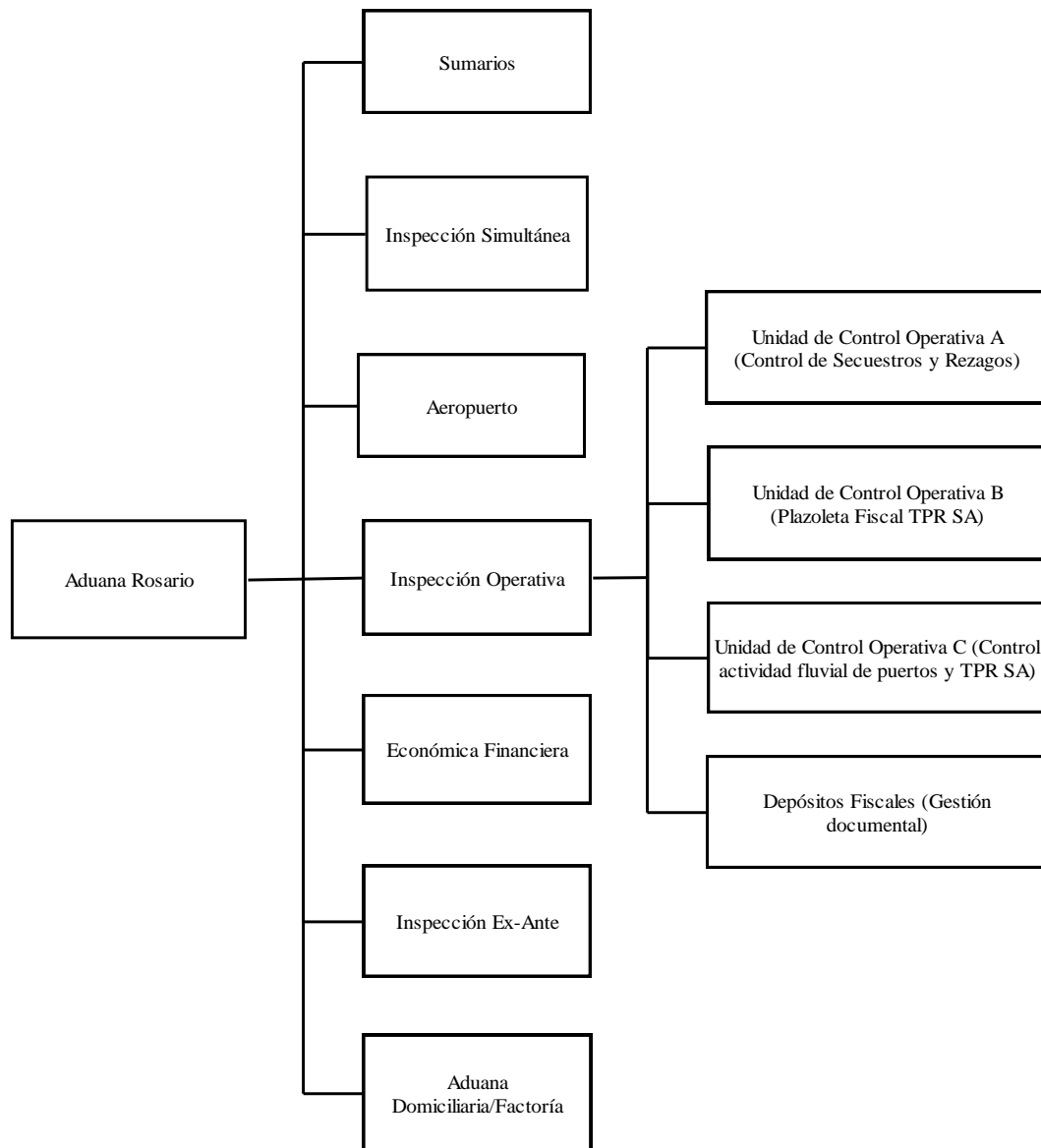
# Auditoría General de la Nación

## Anexo I

### Estructura orgánico funcional de la División Aduana de Rosario

**Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior (SDG OAI)**

**Dirección Regional Aduanera Hidrovía (DI RAHI)**



**DIVISIÓN**

**SECCIÓN**

**OFICINA**

## **Anexo II**

### **Principales métodos utilizados para llevar a cabo controles**

#### Actividades del guarda:

Agente aduanero que constata los datos declarados en los documentos aduaneros -canal de selectividad verde-, con la información surgida en el Sistema Informático Malvina (SIM). Asimismo controla la condición del contenedor y/o bultos de las mercaderías, autorizando el retiro a plaza o la puesta a bordo, en los casos que corresponda procede al cambio de canal de selectividad para procurar un mayor control.

#### Actividades del verificador:

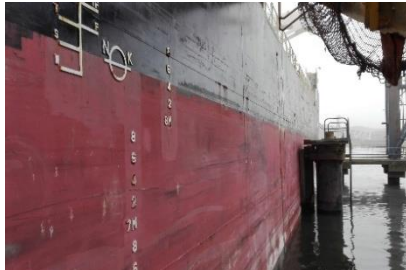
Agente aduanero que examina y contrasta la documentación que integra la propia declaración aduanera y la información registrada en el SIM, -canales de selectividad naranja y rojo-. Asimismo procede a realizar el control físico de la mercadería -canal de selectividad rojo-, autorizando el retiro a plaza o la puesta a bordo. En el caso que se evidencie una irregularidad bloquea la operación y procede a efectuar la denuncia pertinente.

#### Draft Survey:

Método utilizado para determinar el peso de mercaderías transportadas a granel (ajustadas a pautas de uniformidad y homogeneidad), mediante el control de calados y sondaje de tanques a través de la lectura de los calados de los buques antes y después del embarque. Este tipo de medición debe respetar un procedimiento estricto desde el inicio hasta su finalización, como así también su registro.



## Auditoría General de la Nación



### Muestras:

Es la extracción de una porción, unidad, ejemplar o modelo de la mercadería que por reconocimiento físico y/o análisis de laboratorio, permite determinar su naturaleza, especie, características y propiedades con el fin de identificarla, y proceder a su clasificación -posición arancelaria correspondiente- y valoración. En tal sentido, la trazabilidad del procedimiento es fundamental, ya que incluye la extracción y su representatividad, su acondicionamiento y preservación, los registros y actas de extracción, el traslado, su análisis y posterior comunicación de resultados.

### Anexo III

#### **Principales elementos utilizados para llevar a cabo controles**

##### Balanzas/básculas:

De utilización obligatoria para el pesaje de contenedores, bultos, pallets, mercadería a granel y los medios de transporte de cargas -en contraste con lo declarado por el operador-. Deben estar habilitadas por la DGA conforme a la Instrucción General 28/11 (DGA) y modificatorias, debiendo la autoridad aduanera controlar la vigencia de los certificados expedidos por la autoridad de aplicación. La falta de cumplimiento, en este sentido, es considerada falta grave e implica la inhabilitación del instrumento de medición involucrado como así también la aplicación de sanciones. Asimismo las constancias de la pesada, deben formar parte de la documentación aduanera complementaria.



Balanza para medios de transporte.



Balanza para pallets y/o bultos.

##### Escáneres:

Elemento que permite la inspección no invasiva de carga y contenedores con tecnología de Rayos X permitiendo identificar los diferentes materiales y contenidos. Su implementación y empleo como medio de control no intrusivo de contenedores y/o pallets depende de las necesidades de control conforme al flujo de mercaderías de cada lugar operativo y la evaluación del riesgo realizada. El uso de escáneres como herramienta para



## Auditoría General de la Nación

el control y la prevención del tráfico ilegal de mercaderías, se encuentra contemplado en el Marco Normativo SAFE de la OMA.



Escáner de contenedores móvil.



Escáner de bultos.

### Canes:

La AFIP incorporó, a partir del año 2004, la utilización de canes detectores de sustancias prohibidas y/o divisas, como herramienta adicional de control no intrusivo, siguiendo los lineamientos del Marco Normativo SAFE de la OMA.



### Precintos:

Elemento de control colocado en las puertas u otras aberturas de las unidades de transporte, accesos a depósitos y contenedores con el fin de garantizar la inviolabilidad de los accesos a la mercadería.



Precinto tipo botella.



Precinto tipo cable.

La DGA también utiliza precintos electrónicos o PEMA (Precinto Electrónico de Monitoreo Aduanero), sustentado en una plataforma tecnológica de seguimiento satelital de las unidades de transporte, que permite conocer la trazabilidad de los tránsitos que circulan en el Territorio Aduanero General -Iniciativa de Seguridad en Tránsito Aduanero (ISTA)-.Res. Gral. 2889/2010 AFIP y sus modificatorias.



Precinto Electrónico de Monitoreo Aduanero (PEMA)

#### Candado electrónico de monitoreo aduanero - CEMA:

Es un dispositivo electrónico portátil conformado por un candado que permite la sujeción de los cerramientos de los depósitos fiscales, monitoreando sus accesos y transmitiendo





## Auditoría General de la Nación

información de alarmas a través de comunicación celular y/o satelital. Este servicio es prestado por un operador autorizado. -Res. Gral. 3871/2016 AFIP-



### Sistema de Circuito Cerrado de Televisión (CCTV):

Cámaras instaladas en los lugares operativos -ZPA y depósitos fiscales- cuya instalación tiene como finalidad agilizar los controles del servicio aduanero a través de la visualización de las imágenes, la grabación y reproducción de las mismas. La disposición de las cámaras, su cantidad y tipo, así como los lugares a cubrir por ellas, dependerá de la operatoria desarrollada y será evaluada por la AFIP en el marco de lo establecido por la Res. Gral. 3871/16 AFIP -Anexo IX-.

