



## **Investigación Empresarial Aplicada**

**El estado actual del Sistema Aduanero Nacional y sus efectos en la  
sociedad costarricense**

**Petru Eduard Nedelcu Nedelcu**

**Setiembre, 2016**

## Contenido

Resumen.....	3
Abstract.....	4
Introducción.....	5
Revisión bibliográfica.....	7
La Ley Aduanera en el ámbito costarricense. La interrelación de la normativa con los importadores.....	9
Los elementos del proceso de regularización aduanera.....	10
Las reformas en materia aduanal y el impacto sobre los administrados.....	11
El delito de contrabando.....	13
Los trámites aduaneros.....	14
El sistema electrónico TICA.....	15
El Tribunal Aduanero Nacional .....	16
Los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas.....	18
Convenciones Internacionales: el GATT y el CAUCA.....	19
Derecho Aduanero a nivel Internacional.....	21
Metodología.....	21
Resultados.....	23
Conclusiones.....	26
Recomendaciones.....	27
Referencias bibliográficas.....	29
Anexos.....	31

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el análisis del Sistema Aduanal en Costa Rica. De esta forma se pretendió analizar el nexo causal que existe entre las instituciones públicas, los organismos internacionales y el impacto de la legislación nacional e internacional sobre los administrados.

Para tal efecto se realizó el análisis doctrinario, jurisprudencial e institucional, tanto de la jurisprudencia nacional, como de los lineamientos de los organismos internacionales a los cuales Costa Rica esta adscrita.

Del presente trabajo surge la inquietud de comprobar si la legislación actual en materia aduanal es suficiente para conformar la integración armoniosa a nivel centroamericano. Para alcanzar el presente tema, se trató de analizar los elementos que integran el mecanismo aduanal con el fin de establecer cuál es la situación actual y entender cuáles son los objetivos a futuro para la facilitación del comercio.

El análisis expuesto en este trabajo demuestra que aún si el Sistema Nacional Aduanero alcanza un cierto nivel de eficiencia, comparado con los sistemas de la región, existe el riesgo de quedar atrás si no se adoptan medidas destinadas a la modernización del sistema actual.

Palabras clave: jurisprudencia, aduanas, administración, administrados, regularización aduanera, delito de contrabando, tramites aduaneros, convenciones internacionales, impuestos, reforma aduanera, instituciones públicas, estado.

## ABSTRACT

The purpose of this investigation is the analysis of the Customs System in Costa Rica. It's an analysis meant to discover the ties that exist between the Public Institutions, International Organizations and the impact of the local and international legislation on the populations.

In order to do so, we had to analyze doctrine and jurisprudence as well as the guidelines suggested by the International Organizations to which Costa Rica is a full rights member.

The idea was to outline if the actual jurisdiction is prepared to facilitate an easier integration at a Central American level. To do so, we had to analyze all elements that form the customs' system with the sole purpose of understanding the actual situation and outline the future plans meant to stimulate the commerce.

The analysis shows that even though the actual system reaches a certain degree of efficiency, compared to the other systems in the region creates an unprecedented risk of falling behind if the government does not implement the right measures meant to develop the custom's actual line.

Keywords: jurisprudence, customhouse, administration, administered, customs regulations, smuggling, customs formalities, international agreements, taxes, customs reform, public institutions, government.

## **Introducción**

El presente trabajo hace referencia a los esfuerzos del Estado costarricense para la modernización del sistema aduanero y el desarrollo económico del país. La tarea consiste en recopilar de forma ordenada la normativa actual y establecer claramente la situación vigente.

Si bien las herramientas actuales no ofrecen un ámbito amplio para el desarrollo del tema, se optó por los caminos convencionales: un análisis de las funciones de la aduana y los organismos de control, tanto a nivel local como a nivel internacional.

En el presente trabajo se comparan varios mecanismos entre sí con el fin de proporcionar una visión general de la situación actual en el país.

## **Objetivo General**

Analizar la evolución tecnológica y jurisprudencial del Sistema Aduanero Nacional, con el fin de conocer cuáles son los métodos utilizados actualmente en los despachos aduaneros para aprender los elementos esenciales del comercio internacional.

## **Objetivos específicos**

- Estudiar la normativa aplicable en materia aduanera, con el fin de determinar los cambios evolutivos del aparato estatal aduanal.
- Identificar el papel de la jurisprudencia en el Derecho Aduanero, con el fin de establecer la relación entre el Derecho Tributario Aduanero y la recaudación de impuestos.
- Analizar los elementos que componen el delito de contrabando, con el fin de identificar los regímenes de responsabilidad a los cuales están sometidos los administrados.
- Determinar los órganos competentes y la normativa que se utiliza para regular la correcta

administración de justicia.

La Aduana es la institución encargada de regular las entradas y salidas de mercancías del país y, a la vez aplicar los mecanismos para la recaudación de los tributos aferentes. Para la aplicación de los tributos, y las eventuales prohibiciones, tanto a la exportación como a la importación, se necesita una legislación especializada e integrada por varias ramas del Derecho: Tributario y Aduanero (por más que se habla de una total independencia del Derecho Aduanero, la materia aduanera no puede funcionar sin el apoyo del Ministerio de Hacienda). La institución de control debe ser una emanación de la voluntad política de cada país, la cual persigue la recaudación de los impuestos y la aplicación de las penas en materia de delitos de contrabando y evasión de impuestos. La regularización en materia aduanera implica una organización compleja, integrada de manera armoniosa por los sectores público y privado, cuyo fin sería la implementación de un sistema capaz de identificar y registrar cualquier “movimiento” en el ámbito aduanero. Por ello, para los tales supuestos, se requiere una legislación que esté al día con las transformaciones “sufridas” por el comercio.

No se puede olvidar que el comercio es parte integrante de la economía de cada país y sin un ingreso apropiado de mercancías, la economía nacional está expuesta a una estagnación y, por ende, a una crisis. Existen muchas críticas relacionadas con el sistema actual de manejo de las mercaderías, así como una mala aplicación de la legislación aduanera: este trabajo intenta desvirtuar las críticas negativas, y, en la medida de lo posible, para que la sociedad costarricense se beneficie..

Costa Rica, tiene un potencial enorme para el desarrollo de su legislación, cualquiera que sea la índole. Hoy el comercio se está desarrollando de una forma rápida, y Costa Rica debe aprovecharse

de este crecimiento, atrayendo grandes inversiones y fortaleciendo su presencia en la región.

### **Revisión bibliográfica**

El primer intento para establecer el Sistema Aduanero Costarricense se produjo en el año 1963, con la sanción del Código Aduanero Uniforme Centro Americano y su Reglamento (CAUCA), cuya finalidad era alinear las técnicas aduaneras a nivel regional. Veinte años más tarde los principios contenidos en el CAUCA ya eran obsoletos. A raíz de esto, Costa Rica decidió reanudar las tratativas con los países de la región, con el fin de actualizar el marco jurídico. Lamentablemente esto se constituyó en el estancamiento del sistema: debido a las grandes divergencias de los regímenes fiscales de las diferentes jurisdicciones y a los medios escasos de prevención del fraude fiscal, nuestro país se vio en la imposibilidad de continuar las tratativas.

A pesar de que los estudios para la nueva reforma aduanera se “arrastraron” hasta la administración Calderón Fournier, no se dio una materialización concreta. En los años ochenta, debido al mal manejo de los recursos y a un aumento de los delitos aduaneros (en gran parte debido a los almacenes fiscales manejados por los particulares), la autoridad aduanera decidió crear una comisión mixta compuesta por los entes gubernamentales y el sector privado, con el fin primordial de apertura del comercio exterior. Sin embargo, no hubo un norte común y las negociaciones fracasaron.

La idea del presente trabajo es ubicar los problemas que se están dando: modernizar la infraestructura, mejorar la capacitación de los empleados públicos, implementar un mejor sistema informático y elaborar una legislación destinada al crecimiento económico del país.

Para que se dé un buen funcionamiento de la recaudación de los impuestos de índole aduanero se

debe tener un norte común. De esta forma se identifican los esfuerzos del Ministerio de Hacienda que han culminado con la creación de la Comisión Ejecutiva (encabezada por el Viceministro de Hacienda) destinada a planificar y ejecutar las reformas estructurales aduaneras.

En otro orden de ideas, bajo el amparo de algunos gobiernos se han definido “las tareas y responsabilidades” entre el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Aduanas para el desarrollo e implementación del sistema tecnológico destinado a mejorar el sistema aduanero.

En el Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas se contemplan acciones destinadas a la modernización de las aduanas, ampliándose la visión que hasta el año 2012 carecía de elementos orientados al fortalecimiento del sistema aduanero. Por esta razón, el Servicio Nacional de Aduanas han establecido cuatro objetivos:

1. Lograr el control oportuno y eficaz de las mercancías que ingresan y salen del territorio nacional.
2. Asegurar el correcto cobro de los impuestos al menor costo posible.
3. Establecer y mantener una cultura de medición de resultados que garantice una mejora continua.
4. Simplificar el comercio internacional de mercancías. (Ministerio de Hacienda, 2012)

Un elemento clave en la descentralización lo constituye la capacitación de los funcionarios y los administradores en técnicas de fraude fiscal, presupuestario de gastos e ingresos, todo con el fin primordial de mejorar el sistema.

No existen muchos estudios relacionados con el tema **sobre el estado actual del Sistema Aduanero**, ya que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos anteriores, el proceso de regularización en materia aduanal todavía se encuentra en una fase incipiente. Efectivamente el

presente trabajo se basa en la doctrina actual (Códigos, Jurisprudencia), los lineamientos de los organismos internacionales (Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial del Comercio) así como los planes organizacionales del Ministerio de Hacienda.

Aunque muchas veces se hace referencia al sistema del gobierno actual, el presente trabajo busca crear un punto de equilibrio entre las instituciones estatales y la sociedad costarricense.

Se cuenta con instituciones creadas para registrar un progreso en todos los aspectos del ámbito del Derecho Público; sin embargo, muchas veces la legislación obsoleta hace que el progreso sea frenado de forma paulatina, esto crea una obstrucción del sistema.

### **La Ley Aduanera en el ámbito costarricense. La interrelación de la normativa con los importadores**

Cualquier Estado de derecho tiene una característica esencial que le permite aplicar los mecanismos destinados a la recaudación de los impuestos, cualquiera sea su proveniencia. Conocido como el “Poder de Imperio”, hace posible crear un núcleo entre el Estado y sus administrados: este núcleo, se traduce en la obligación del pago de tributos a favor de la Administración Pública por parte de los contribuyentes.

En materia aduanal, el proceso de regularización aduanera aplica los principios similares a la ley RAC (Resolución Alternativa de Conflictos), donde pone más acento en la parte voluntaria del cumplimiento de los tributos, utilizando los medios de “coacción” como última instancia. La recaudación de los impuestos le reviene a la Dirección Nacional de Aduanas, tal y como viene estipulado en los artículos 24 bis de la Ley General de Aduanas y el 233 del mismo cuerpo legal. Asimismo, el artículo 55 bis del Reglamento a la Ley General de Aduanas delega al Órgano Nacional de Valoración la potestad de valorar si las acciones de las personas involucradas en el

mecanismo aduanal se constituyen en un delito o no. De esta forma, los importadores, tienen la obligación de presentar ante la Dirección Nacional de Aduanas, los documentos completos con todas las características de la mercancía importada. Tanto el importador como el almacén fiscal son responsables de la información rendida en la declaración aduanera.

Debido al incremento de los delitos fiscales en la materia, la Aduana está implementando controles cruzados, *a posteriori* que le permita la revisión de las declaraciones y las características de las mercancías importadas, hasta dos años después del ingreso de la mercadería al territorio nacional. De acuerdo con la entrevista realizada al Licenciado Javier Slein Sandí (el representante de la Asociación de Importadores de Aguacate en Costa Rica), los importadores de cualquier tipo de mercancía se deben regir por diversos reglamentos según el tipo de mercancías que importan. Sin embargo, yendo al punto primordial de los importadores de aguacate, estos se rigen por la normativa que establece el Servicio Fitosanitario del Estado SFE, que a su vez delega la operatividad de los procesos de importación, en la oficina denominada Control Fitosanitario del Estado CFE, la cual maneja los controles en fronteras terrestres, aéreas y marítimas. En el caso de los importadores de aguacate, estos se acogen a una reglamentación especial para los productos perecederos, cuyo sistema se supone que debe ser más expedito, debido a la fragilidad de los productos. Dentro de ese marco legal, están los derechos de los importadores, aunque en muchas ocasiones, no es problema el tipo de regulación vigente, sino la capacidad, la pericia, la proactividad y, sobretodo, la voluntad de los funcionarios encargados de su aplicación.

### **Los elementos del proceso de regularización aduanera**

Siguiendo la línea anterior, los importadores, tienen dos opciones: la conformidad con los

impuestos establecidos o el rechazo de plano.

En cuanto a la conformidad, esta puede ser total o parcial. El importador procede de pleno con el pago del impuesto. En el caso de que el sujeto pasivo (el importador) no esté de acuerdo con una parte de los impuestos, se hace una nota en el acta de regularización, y el expediente se manda en alzada (apelación) ante la Dirección Normativa para el análisis del caso.

La segunda opción, el rechazo de plano, consiste en la ausencia a las comparencias o el rechazo de los montos preestablecidos. Estas situaciones conllevan a un proceso similar donde el expediente se manda al Superior Jerárquico para análisis y fallo. Si el Superior Jerárquico confirma que los impuestos hayan sido establecidos de manera correcta y no existe ningún tipo de vicio procesal, se procede con la cancelación del monto adeudado y, por ende, el archivo del expediente. De acuerdo con el licenciado Ruiz Gutiérrez la máxima desconcentración de la Administración Central, ha dado muy buenos resultados, sobretodo en asuntos de autonomía e imparcialidad respecto de las políticas generales de una línea gubernamental, sin embargo, en algunas instituciones, da la impresión de que la orden de seguimiento de directrices, es fundamental en el operar de algunos órganos desconcentrados de la Administración Pública.

### **Las reformas en materia aduanal y el impacto sobre los administrados**

Al principio de los años noventa, a raíz de un informe presentado por la Agencia Internacional de Desarrollo, se hizo un diagnóstico completo del sistema aduanal para identificar los puntos débiles. Carlos Muñoz, señalaba en unas de sus entrevistas: “al ser nombrado por segunda vez encontré un sistema aduanero mucho más débil que en 1978, sin información, con excesos de intermediarios,

una legislación centroamericana arcaica, una cantidad ínfima de profesionales, sin sistemas informáticos, ausencia de planificación y una rigidez adicional, dado que la Sala Constitucional había entrado en la operación” (Barahona, J. C. y López, G. (1998). *El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica*, INCAE)

En cuanto a la legislación local, esta venía muy limitada debido a la mala aplicación del Código Aduanero Centroamericano.

A raíz de este panorama, se diseñó un plan de reforma del sistema aduanero, cuyo eje central era la modernización de la Dirección General de Aduanas y la legislación existente. El Ministro de Hacienda de ese entonces, decidió acudir a la ayuda de los expertos canadienses cuyo “input” se mostró muy favorable para el proceso de reforma aduanera.

A la fecha todavía existe mucho por delante (y un proyecto de reforma en la Asamblea); sin embargo, se lograron avances muy importantes en el sistema aduanal: la implementación de un sistema informático moderno (TICA), mejor clasificación de las mercancías, integración del sistema aduanal con las demás instituciones gubernamentales.

En cuanto al Proyecto de Reforma Aduanera que se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa, el Licenciado Slein ha manifestado que el impacto de la ley sobre los administrados se puede medir hasta el momento en que entre en vigencia y se redacten los respectivos reglamentos, ya que es la única forma en que se puede vislumbrar si la aplicación de una norma es efectiva o no. Generalmente, en un sistema de Derecho Positivo como el nuestro, toda norma nueva tiene intrínseco el espíritu de mejorar, una determinada situación. En el caso de las modificaciones

a la regulación aduanera costarricense, la reforma contiene avances importantes respecto de la modernización de procedimientos, pero es la efectividad de los reglamentos, la que define la buena aplicación de una reforma legal.

### **El delito de contrabando**

El delito de defraudación aduanera viene tipificado en lo siguiente : “quien por acción u omisión, valiéndose de astucia, engaño o ardid, de simulación de hechos falsos o de deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, utilizados para obtener un beneficio patrimonial para sí o para un tercero, eluda o evada total o parcialmente, el pago de los tributos, será sancionado con una multa dos veces el monto de los tributos dejados de percibir más sus intereses, y con una de prisión de tres a cinco años, cuando el monto de tributos dejados de percibir exceda los cincuenta mil pesos centroamericanos” (Artículo 214,Ley General de Aduanas y Su Reglamento,2015, p.106 ). Cabe mencionar que la tipificación de las conductas antes mencionadas existe en todas las legislaciones alrededor del mundo, consistiendo en algunas jurisdicciones en sanciones mucho más drásticas hasta la pena de muerte.

En Costa Rica, el papel de prevención está a cargo de la autoridad aduanera que es el garante de prevenir, investigar e tipificar las infracciones de índole aduanero; sin embargo, a pesar de la descentralización de las instituciones públicas, la Aduana en sí misma no tiene el poder de etiquetar los hechos delictivos, sino que tiene el deber de denunciar ante las autoridades judiciales, quienes se encargan de aplicar las sanciones aferentes. A partir del año 2011, se incorporó a la legislación aduanera el proceso de regularización, que viene complementando el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

En el mes de abril del 2015, el Ministerio de Hacienda avisó el aumento del 400 por ciento en la recaudación de los impuestos como parte de los esfuerzos llevados a cabo por parte del Departamento de Fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas. El dinero recaudado (389 millones de colones) viene en su gran mayoría de los importadores que se sometieron voluntariamente al pago de las obligaciones tributarias.

Acercas del delito de contrabando el Licenciado Sandi se manifestó: “mientras que los impuestos de importación y los procedimientos de ingreso de algunos productos sean tan onerosos y engorrosos, eso siempre será caldo de cultivo para la proliferación del contrabando y la evasión. Es comprobado que todo Estado que ajusta sus valores impositivos a las importaciones a valores acordes a la dinámica económica actual y dejan de lado proteccionismos anacrónicos, logran no solo reducir a expresiones casi imperceptibles el contrabando, sino que también reducen la evasión, aumentando de manera global la recaudación a mejores niveles que con los modelos anteriores de protección” (Sandí, 2016). Para disminuir este hecho delictivo es necesario una reforma legal en materia de reducción de aranceles, agilización de los procedimientos de importación, lo que redundará en mayor honestidad de parte de los importadores. Por consiguiente, al pagar lo adecuado, los contribuyentes estarán a derecho y la caja única del Estado percibirá una recaudación plena que reducirá el déficit fiscal de manera gradual cada año, abaratará los costos internos y agilizará la economía al hacer los procesos productivos, económicos y comerciales, más accesibles para mayor volumen de población.

### **Los trámites aduaneros**

El proceso de tramitación en materia aduanera no es sencillo; las críticas existentes se centran en

la serie de faltas existentes, sobre todo en las clasificaciones arancelarias, las cuales no están en sintonía con el Sistema Armonizado de Clasificación. Esto se da debido a los errores en la confección de DUA (Declaración Única Aduanera) y sobre todo en la inobservancia de los lineamientos de los Tratados Internacionales adscritos por Costa Rica.

El papel de la Aduana tiene una doble finalidad. Por una parte, el control de tráfico de mercancías entrantes o salientes, por otra parte, la recaudación de los impuestos aferentes. Existe dentro de la Ley General de Aduanas una serie de responsabilidades de los funcionarios aduaneros que son los que deben fiscalizar la procedencia de las mercaderías: de esta forma una correcta aplicación de las normativas consistirá en unos trámites más celeros, destinados a un aumento en el tráfico de las mercancías y, por ende, en un aumento económico.

La simplificación de los trámites es por excelencia el eje de la Dirección Nacional de Aduanas; a raíz de esto se están dando capacitaciones de los funcionarios en diversas áreas técnicas: fraude fiscal, presupuestos, gastos e ingresos, todo esto con el fin del mejoramiento del Sistema Aduanero. Además de las constantes capacitaciones, se ha implementado un sistema electrónico que “facilita la aplicación uniforme de todos los procedimientos, creando una homogeneidad que permitirá el uso de los protocolos de comunicación con las instituciones nacionales o internacionales”. (UN/EDIFACT-ISO9735, United Nations Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport).

### **El Sistema electrónico TICA (Tecnología de Información para el Control Aduanero)**

El auge de las reformas aduaneras en la región latinoamericana es a mediados de los años noventa

cuando nació el Plan de Acción de la Modernización del Sistema Aduanero Centroamericano, resultado de los esfuerzos de expertos en la materia aduanera.

Debido a los cambios sufridos por el comercio internacional, el país tuvo que adaptarse, implementando nuevas infraestructuras de índole digital. En el año 2003, Costa Rica, en colaboración con el gobierno uruguayo instauraron el sistema informático de gestión aduanero conocido como el TICA (“Tecnología de Información para el Control Aduanero”). Este sistema informático viene considerado como un híbrido en la materia, ya que es la adaptación del sistema uruguayo ajustado a las realidades costarricenses.

Aunque es una copia del Sistema Aduanero Uruguayo, el desarrollo del sistema es la obra de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda, cuyo fin primordial era la “eliminación de la documentación física en todos los trámites del comercio internacional, realizados ante las aduanas. En este sentido, se aspira a que las aduanas sean virtuales, los intermediarios no tendrán que acudir a los recintos aduaneros, los tiempos de despacho se medirán en minutos, la información estará disponible y en línea con cada aduana, y la atención se dará durante las 24 horas” (Barahona, Monge y Romero (2006, p.189).

De esta forma, el nuevo sistema ha adoptado los principios de transparencia al integrarse de forma directa con las demás instituciones estatales (Ministerio de Hacienda, bancos locales), implementa las consultas y pagos en línea, lo cual descongestiona las instituciones aduanales.

### **El Tribunal Aduanero Nacional (TAN)**

En cualquier Estado de derecho, la carta Magna junto con los tribunales, sin importar la materia o

cuantía, son los garantes de las libertades de los ciudadanos. El Tribunal Aduanero Nacional no es excepción a la regla. El principio de la justicia pronta y cumplida es quizás el elemento esencial que rige cualquier fallo legal.

A través de los años el papel del TAN se ha ido consolidando a raíz de la colaboración que se está dando con los demás Poderes e aparatos estatales. Esto crea una jurisprudencia moderna que abarca casi todos los aspectos en materia aduanal y facilita la correcta aplicación de las normativas.

El papel del Tribunal Aduanero Nacional es uno de AD QUEM (Superior Jerárquico), conoce únicamente los recursos interpuestos contra los actos administrativos emanados del Servicio Nacional de Aduanas (AD QUO o el inferior jerárquico). A raíz de la relación vertical que existe entre las dos instituciones, el Tribunal Aduanero tiene la potestad de resolver los casos en alzada, analizando los vicios procesales, confirmando la sentencia inicial, o devolviendo el expediente, ordenando al Servicio Nacional “reanudar el procedimiento con el fin de garantizar una mayor pureza procedimental” (Tribunal Aduanero Nacional, 1994).

Lamentablemente, en la mayoría de los casos, el Tribunal Aduanero Nacional confirma, en su gran mayoría, las resoluciones dictadas por el Servicio Nacional de Aduanas, lo que denota una saturación del sistema judicial.

De acuerdo con la entrevista realizada en el despacho del Licenciado Ruiz Gutiérrez, la creación del Tribunal Aduanero Nacional no ha contribuido de la forma que se esperaba en materia de Derecho Aduanero, especialmente porque los conflictos que mayormente se generan entre el sistema aduanero y los usuarios, se deben a un tema de interpretación y apreciación de las tasas impositivas. Sin embargo, la tendencia está muy orientada a hacer prevalecer el criterio de la Administración, esto provoca en algunas ocasiones, un grado de indefensión preocupante para el usuario. Por otra parte, ha traído algún grado de avance importante en cuanto a la reducción de

actos individuales de corrupción por parte de funcionarios aduanales, pues en los casos de denuncia, se logra al menos disuadir al funcionario poco ético, para desistir de la continuación de actos lesivos tanto para el Gobierno Central como para los usuarios.

En los reportes del Tribunal Aduanero se menciona que los casos que llegan a conocerse son declarados sin lugar en un porcentaje de 36%. De acuerdo con el licenciado Ruiz Gutiérrez esto se debe principalmente a la manera poco objetiva, según señalan los usuarios ante los Tribunales, como el Tribunal Aduanero sustenta y fundamenta sus resoluciones. Ese porcentaje que menciona, es engañoso respecto del verdadero resultado del circulante, ya que aproximadamente 36% de los casos planteados es rechazado de plano por prescripción o por errores de forma. Esto arrojaría un porcentaje mucho más alto de los recursos declarados sin lugar, y se percibiría de manera más clara la línea doctrinal que lleva dicho tribunal, sin que tales elementos sean de plena prueba, sino de clara percepción.

### **Los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas**

La Organización Mundial de Aduanas es el órgano supremo en materia aduanal y, es el que impone hasta un cierto grado) los procedimientos en el ámbito aduanal. Las sugerencias de la OMA son sumamente claras, enfocadas en la implementación de sistemas informáticos modernos y el desarrollo de una legislación que contenga las últimas tendencias del Derecho Aduanal y Comercial, todo lo anteriormente expuesto con el fin primordial de eliminar las obstrucciones que limitan el flujo de la mercadería a nivel mundial.

En el año 1974 se dio la Convención de Kioto, la cual atacaba los puntos más importantes en el

desarrollo de las aduanas:

- a) *Creación de procedimientos estandarizados y simplificados;*
- b) *La mejora y el desarrollo continuo de las técnicas de control aduanero;*
- c) *El uso intenso de las tecnologías de información;*
- d) *El enfoque de alianzas estratégicas entre las aduanas y las empresas participantes en el comercio internacional;*
- e) *El empleo de transferencias electrónicas de fondos para el pago de los impuestos en las aduanas;*
- f) *La implementación de acciones coordinadas con otras instituciones públicas y con agencias de aduanas de otros países;*
- g) *Contar con un sistema de apelación de usuarios en materia aduanera.<sup>1</sup>*

Cabe mencionar que la ineficiencia de un sistema aduanero puede tener repercusiones negativas sobre la economía de un país, llegando hasta la pérdida de confianza en el aparato estatal y a la vez grandes pérdidas económicas en el sector privado: (desempleo masivo, cierre de empresas, precios altos, etc.).

### **Convenciones Internacionales: el GATT y el CAUCA**

El fin primordial de las convenciones y organizaciones es el compromiso para el desarrollo de la infraestructura a nivel global. Esto se puede traducir en adoptar prácticas destinadas a la integración de regulaciones a nivel mundial, transparencia de las instituciones estatales involucradas en los trámites aduaneros, la eliminación de las prácticas monopolísticas y la

---

<sup>1</sup>La Convención Internacional de la Organización Mundial de Aduana sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos de Aduana, Kioto, 1974.

aplicación real de los impuestos.

## El GATT

El GATT vio la luz después de la gran destrucción que había dejado atrás la Segunda Guerra Mundial y fue firmado por los representantes de noventa países. El acuerdo consiste en una alineación de las buenas prácticas comerciales, estableciendo ciertos aranceles, con el fin de permitir el desarrollo rápido del comercio y luchar contra el proteccionismo y la discriminación de índole económica.

Debido a su carácter *erga omnes* (obligatorio para todos los estados miembros), las decisiones tomadas son de acatamiento obligatorio, con sanciones económicas severas para los países que infringen los lineamientos impuestos por la GATT.

En el año 1994, surge lo que actualmente se conoce como la Ronda Uruguay, esto significó, una absorción del GATT dentro de la OMC (Organización Mundial de Comercio). A la fecha, el acuerdo sigue existiendo, pero con alteraciones; esto a consecuencia de la transformación del comercio. Su principal propósito sigue siendo el desarrollo del comercio, la fluidez de los intercambios económicos a nivel internacional, así como la aplicación del principio de la nación más favorecida.

## CAUCA (El Código Aduanero Uniforme Centroamericano)

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, la palabra dicotomía significa “método de clasificación que consiste en dividir en dos un concepto sucesivamente”. Este concepto es muy común en el campo del Derecho porque permite la aplicación de dos legislaciones: la local y la internacional. La aplicación de una normativa dual, no contraviene a la

independencia de ningún país adscrito. El CAUCA nació en los años sesenta y fue adoptado por todos los países centroamericanos, con el deseo de la armonización de la normativa en materia aduanal.

Hasta la fecha, el CAUCA ha sufrido varias reformas, su última versión, CAUCA III, la cual ha permitido a los países firmantes implementar cambios tecnológicos importantes al registrar una variación radical en el Sistema Aduanero.

### **El Derecho Aduanero a nivel internacional**

Sin importar de cuál rama del Derecho se está hablando, cabe mencionar que cada país tiene su propia legislación; sin embargo, en materia aduanera, existe un norte común: el Consejo de Cooperación Aduanera, organismo a nivel mundial, cuyos criterios legales son trascendentales para el buen funcionamiento del comercio. Si a nivel norteamericano, existe el NAFTA (North American Free Trade Agreement), el territorio suramericano ha firmado el MERCOSUR (permitiendo el libre tránsito de las personas y las mercancías, así como una rebaja en los impuestos de las mercancías provenientes de esta zona); a la vez, la Unión Europea tiene como base el Código Aduanero CEE No. 2913/1992.

Sin importar la jurisdicción, se notan rasgos comunes, esto genera una seguridad jurídica, al facilitar el intercambio internacional de información (que permite hasta un cierto grado la identificación de los delitos de índole aduanero) y crear, a pesar de la pluralidad de las legislaciones, derechos, responsabilidades y sanciones.

### **Metodología**

El enfoque metodológico en que se está basando el presente trabajo es de corte mixto, tratándose de mantener un equilibrio entre los elementos de la investigación, definirlos y limitarlos, analizándose a la vez la estructura del aparato estatal.

El presente trabajo de investigación se está enfocando en el análisis doctrinal, legal y jurisprudencial del Sistema Aduanero en Costa Rica, explicando la situación actual de las aduanas, el papel del Tribunal Aduanero Nacional y el sistema establecido por el Ministerio de Hacienda para la recaudación de los impuestos provenientes de las importaciones.

El análisis doctrinario se basa en el estudio de lo aportado en la materia por varios autores nacionales; las fuentes utilizadas son los libros, los periódicos y las páginas de Internet de las instituciones públicas de nuestro país.

El tipo de investigación se basa en el estudio de la Ley General de Aduanas, la jurisprudencia del Tribunal Aduanero Nacional y la Corte Suprema de Justicia, así como las directrices emanadas por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Asimismo se analizaron los artículos del Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) que regulan los aspectos arancelarios así como la normativa internacional de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Mundial de Aduanas.

De la misma forma se hizo un análisis de las características de varias jurisdicciones y Organismos Internacionales para determinar el alcance de los conceptos internacionales (mediante el proceso de ratificación) con la figura del Derecho Público interno de nuestro país.

Se estudiaron los proyectos de Reforma Aduanera y los elementos del Proceso de Regularización Aduanera; adicionalmente se entrevistará a profesionales en materia Contencioso Administrativa así como al representante de la Asociación de Importadores de Costa Rica, con el fin de conocer sus perspectivas relacionadas con el presente tema. Las personas que van a participar en la entrevista, son las que han tenido un contacto directo con el ingreso de la mercadería en el país así como la puntuación del Ordenamiento Jurídico costarricense.

A través del análisis y con la información recopilada se determinó si el sistema actual corresponde verdaderamente a las transformaciones a nivel comercial del siglo XXI. Asimismo, se intentaron determinar los retos actuales y futuros de las instituciones estatales en cuanto a la aplicación de la normativa, al control del contrabando y a la evolución de las reformas de índole aduanero y tributario.

## **Resultados**

De acuerdo con la investigación realizada, los resultados son los siguientes:

1. El sector privado no viene amparado por la legislación actual, porque en muchas ocasiones, la tramitología viene teñida de aspectos personales de los funcionarios que atienden las necesidades del importador, En ocasiones existen trámites rápidos, ágiles y correctos, según establece la norma o, por el contrario, el procedimiento es engorroso, tedioso y sobretodo costoso. Por ejemplo, cada hora que un importador pasa en una frontera,

esperando la liberación y levante de su carga, pierde costo de oportunidad de colocación del producto en el mercado local, además de arriesgar la calidad de su producto por tratarse de perecederos como lo es el caso del aguacate. En síntesis, actualmente los importadores, están medio amparados, ya que la legislación y normativa vigente es muy clara, pero su aplicabilidad siempre se ve imbuida de personalización en los procedimientos por parte de los funcionarios de turno, desde las jefaturas hasta las bases de la estructura burocrática.

2. La celeridad de los cambios en la materia aduanera se pueden dar basados en la actualización de los estudios sobre agilidad de los procedimientos, que el Estado reinvierta los montos cobrados por operatividad del sistema de revisión fitosanitaria en mejores equipos y mejor capacitación del personal. La normativa es correcta, clara, internacionalizada y no requiere mayores cambios. Esta corresponde básicamente al tema operacional logístico y cuenta con un recurso humano mejor entrenado, no tanto calificado, pues se selecciona al personal académicamente calificado,. Dicho personal recibe un mejor entrenamiento en comprender la dinámica de la importancia que tiene para los procesos económicos nacionales, que una carga entre a tiempo y que comprenda las repercusiones de las pérdidas que muchas veces genera su mala gestión.
3. Cada país ha firmado y ratificado los convenios tanto del CAUCA como los protocolos adicionales que cada cierto tiempo se analizan, modifican, amplían y se firman. También cada país adapta, según su legislación, la aplicabilidad de dichos procedimientos. Costa Rica, a nivel legal y reglamentario, está acorde con el espíritu del convenio matriz, es lo señalado anteriormente a lo que se le debe poner mucha atención, ya que la voluntad y pericia de los funcionarios a cargo, es lo que algunas veces genera roces y conflictos, no solo con los usuarios mismos, sino con las autoridades aduaneras y fitosanitarias

homólogas en la frontera siguiente. Esto sucede simplemente por un tema de testarudez en la forma de realizar la parte procedimental de los pasos de explotación de una nación a importación por parte de la otra.

4. Solamente existe un Juzgado y Tribunal Contencioso Administrativo en todo el país, de lógica, su circulante es alto, pero se logra mayor efectividad en la aplicación normativa y reparto de justicia, que lo que se obtiene de gestionar recursos a nivel administrativo simple.

Las gestiones administrativas que se hagan en este sentido, no son más que una dilación de tiempo, pues la administración probadamente no regresa sobre sus pasos en temas de abusos a la aplicación de las normas o reglamentos, ni tampoco respecto de los abusos o desvíos de autoridad por parte de sus funcionarios, así que, conforme lo establecido y autorizado en el Código Procesal Contencioso Administrativo, se procede a invocar la sede judicial de una vez.

5. El Código Aduanero actual no necesariamente es una norma pétrea ni tampoco goza de la mayor flexibilidad. Sin embargo, es un Código balanceado, el cual si debe prontamente sufrir una revisión, en virtud de los grandes avances tecnológicos que acarrearán, como consecuencia tener que adaptar la norma a dicha realidad fáctica. No obstante, en general el actual código, es un cuerpo de ley balanceado y acorde. Lo que sí deberá considerar la Corte Plena, es la apertura de sedes regionales contenciosas, al menos en la instancia de juzgado para agilizar la tramitología de las demandas presentadas constantemente, ya que el modelo actual responde a la antigua concepción de centralismo gubernamental inculcado por nuestros abuelos.

## Conclusiones

1. Si en el pasado Costa Rica había sido catalogada como una jurisdicción relajada en la implementación de las políticas fiscales y de índole aduanero, actualmente el horizonte está cambiando. Debido a las negociaciones para poder formar parte de la OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). El marco legal se está transformando de tal manera que, de continuar así, se puede llegar a una utilización óptima de todos los recursos estatales en materia aduanera.
2. El proceso de regularización aduanera, a pesar de ser un mecanismo reciente ha creado grandes expectativas tanto para la Administración Pública, como para los usuarios que se sometan al nuevo régimen.
3. Hasta la fecha existen discrepancias en el manejo de los expedientes en las aduanas. Esto trae como resultado efectos nocivos, debido a la inobservancia de la normativa. Por tal razón,, existen recomendaciones hechas por la Auditoria Interna del Ministerio de Hacienda, dirigidas al buen funcionamiento del sistema de control interno. De esta forma se deben crear mecanismos que permiten un mejor manejo de la información recaudada en los expedientes, destinados al descongestionamiento del sistema.
4. El Derecho es una rama en constante evolución y por ende, la Administración Pública se está retroalimentando de forma constante, incorporando en sus reglamentos elementos comerciales, de seguridad informática, nuevos métodos de pago. Todo esto

con el fin de agilizar la recaudación de los impuestos, y a la vez permitir un aumento en el intercambio de mercancías.

5. Es importante recalcar que los nuevos mecanismos de control y la transformación de la legislación actual, surgieron en principio para cubrir las necesidades de índole social y político, sin embargo, la aplicación de las nuevas políticas está impulsando el crecimiento económico del país.
6. La legislación aduanera debe contener normas de índole constitucional que respeten los principios más básicos de las libertades de los ciudadanos y aplicar a la vez el principio de transparencia por la cual el Estado se debe regir.
7. El país necesita es ampliar el marco jurídico, con normas destinadas a facilitar el progreso, al estimular la inversión, y, de esta forma distribuir de una manera equitativa la riqueza.
8. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben tener la voluntad política de trabajar en conjunto con el fin de mejorar el sistema actual.

## **Recomendaciones**

En el presente trabajo de investigación fue posible identificar varios elementos con el fin solventar la problemática planteada..

1. Ejecutar un control *a posteriori* más riguroso con el fin de erradicar el contrabando.
2. Es indispensable darse la armonización de los rubros arancelarios y eliminar las barreras arancelarias actuales entre los países miembros de la Unión Aduanera Centroamericana.

3. Crear un marco Jurídico Institucional Centroamericano que permita identificar el agente que haya cometido hecho delictivo en cualquiera de los países miembros.
4. Crear un sistema aduanero armonizado que permita integrar las normas, documentos y sistemas, destinados a facilitar la libre circulación de mercaderías, personas y servicios.
5. Revisar las medidas antidumping con el fin de adecuarlas a las necesidades de los países miembros de la Unión Aduanera Centroamericana.
6. Continuar con el proceso de avance y de cambios tecnológicos que se ha venido implementando desde hace unos años. Esta capacidad tecnológica facilitará mucho los asuntos relacionados con el seguimiento de los procesos y su adecuada gestión.

## Referencias bibliográficas

### Libros

Barahona, J.C. y Garita R. (2006). *El Corredor Logístico Centroamericano: Sustento estratégico de la competitividad regional*. San José, Costa Rica: Imprenta Lil.

Barahona, J. C. y López, G. (1998). *El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica*, INCAE

Castilla, M. (1998). Procedimientos Aduaneros. *Seminario- Taller: La Aduana frente al siglo XXI*". Lima: BID.

Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE y

Harvard Institute for International Development (2001). *Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región*. Alajuela, Costa Rica: LACDS-INCAE / HIID

Porter, M (2008). "The Microeconomic Foundations of Economic Development". *World Economic Forum*. Geneva.

UNCTAD / GATT (2006). *International Trade Logistics, A Challenge for Entrepreneurial Management*. Ginebra.

### Páginas Internet

Organización Mundial del Comercio [www.wto.org](http://www.wto.org)

Organización Mundial de Aduanas [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

Presidencia de la Republica [www.presidencia.go.cr](http://www.presidencia.go.cr)

Ministerio de Hacienda [www.hacienda.go.cr](http://www.hacienda.go.cr)

### **Periódicos**

Camacho, C.F. (19 de julio de 2015). El Proceso de Regularización como medida para obtener más impuestos. *El Financiero*. Recuperado de: [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Legales-Carlos\\_F\\_Camacho-regularizacion\\_aduanal-recaudacion\\_0\\_775722430.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Legales-Carlos_F_Camacho-regularizacion_aduanal-recaudacion_0_775722430.html)

### **Códigos, Jurisprudencia y Directrices**

Ministerio de Hacienda (agosto del 2015). *Ley General de Aduanas y Su Reglamento*. Edición 12.

San José, Costa Rica: Editorial IJSA

Ministerio de Hacienda (1997) *Resumen de Resultados*. San José, Costa Rica

Ministerio de Hacienda (1996). *Programa de Modernización Aduanera*. San José, Costa Rica

Ministerio de Hacienda (2013) *Manual de Procedimientos Aduaneros*. San José, Costa Rica

Ministerio de Hacienda. (2012) Servicio Nacional de Aduanas, *Plan Estratégico 2012-2017*

Tribunal Nacional Aduanero (28 de febrero del 2011) Resolución RES-DGA-302-2011

*Procedimiento de Regularización de las Obligaciones Tributarias Aduaneras en las Actuaciones de Fiscalización*.

La Convención Internacional de la Organización Mundial de Aduana sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos de Aduana (1974), Kioto.

## **Anexos**

### Entrevista Licenciado Douglas Ruiz Gutiérrez

Licenciado Douglas Ruiz Gutiérrez, Ex Juez con vasta experiencia en el ámbito del Derecho Público.

1. Licenciado Douglas, usted tiene una experiencia de 14 años de trabajar en el ámbito contencioso administrativo. ¿Cómo percibe los cambios que se han dado en el ámbito del Tribunal Aduanero Nacional desde su creación?
2. Hoy día se habla de una saturación del trabajo en el aparato judicial. ¿A qué se debe este congestionamiento?
3. En los reportes del Tribunal Aduanero se menciona que los casos que llegan a conocerse son declarados sin lugar en un portento de 36%. ¿A qué se deben estas resoluciones?
4. De conformidad con el artículo 205 de la Ley General de Aduanas, el Tribunal Aduanero Nacional se creó como un órgano de máxima desconcentración del Ministerio de Hacienda. ¿Usted considera a la desconcentración como algo bueno dentro del aparato estatal?
5. ¿Qué opina usted del control “a posteriori” por parte de la Aduana?
6. ¿Cuáles son los retos más grandes que ha enfrentado como Juez en materia contencioso administrativa?
7. ¿Cuáles son sus recomendaciones desde el punto de vista de un ex-juez para el mejoramiento del aparato judicial?

Muchas gracias por su colaboración

Entrevista Licenciado Javier Slein Sandí

Licenciado Javier Slein Sandí, abogado litigante, representante de la Asociación de Importadores de Aguacate.

1. Licenciado, usted es el representante de los importadores de aguacate en Costa Rica. ¿Cuáles son los derechos de los importadores hoy día? ¿Piensa usted que el sector privado viene amparado por la legislación actual?
2. ¿Qué tipos de cambio se pueden dar para aplicarse la celeridad de los trámites?
3. Vistos los antecedentes del CAUCA, ¿piensa usted que la normativa internacional se aplica de forma correcta en nuestro país?
4. ¿Cuáles son los retos que están enfrentando los importadores a traer la mercancía a Costa Rica?
5. Como abogado, ¿está llevando varios casos ante el Tribunal Aduanero Nacional? ¿Cómo percibe la parte procesal en la materia contencioso administrativa? ¿Considera usted al Código actual como un cuerpo de ley flexible que permita la adaptación a las realidades fácticas y jurídicas?
6. En este momento existe una propuesta de reforma aduanera en la Asamblea Legislativa. Según su experiencia, ¿considera usted que, al ser aprobada, tendrá efectos positivos sobre los administrados?
7. ¿Considera usted que el delito de contrabando en Costa Rica se puede eliminar por completo? ¿Cuáles son sus sugerencias para una eventual disminución de este hecho delictivo?

Muchas gracias por su colaboración

San José, 8 de setiembre, 2016

Señores  
Facultad de Ciencia Empresariales  
Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT)  
San José

Estimados señores:

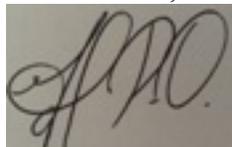
Reciban un cordial saludo.

Hago constar que he leído el texto y sugerido las correcciones pertinentes en el trabajo denominado: **“El estado actual del Sistema Aduanero y sus efectos en la sociedad costarricense”**, elaborado por Petru Eduard Nedelcu Nedelcu, cédula de identidad 8-0079-0946.

Las correcciones sugeridas se refieren a la construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación, normas APA y otros aspectos relacionados con la corrección de estilo.

Por tanto, con las correcciones sugeridas, dicho documento cuenta con las características de informatividad, coherencia y cohesión gramatical.

Atentamente,



Licda. Yossel Piedra Orozco  
Filóloga  
Cédula: 1-0979-0204  
Carné de colegiada: 44935