ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE FORTALECIMIENTO DE CONTROLES ADUANEROS

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 138, 139, 140, 141, 142, 211 Y 228 DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS, LEY 7557 Y SUS REFORMAS, DEL 20 DE OCTUBRE DE 1995

DE VARIOS DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 21.412

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY DE FORTALECIMIENTO DE CONTROLES ADUANEROS

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 138, 139, 140, 141, 142, 211 Y 228 DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS, LEY 7557 Y SUS REFORMAS, DEL 20 DE OCTUBRE DE 1995

Expediente N.º 21.412

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En agosto del año 2018 la medición denominada *índice de entorno global del comercio ilícito* colocó a Costa Rica en la posición 46 entre 84 países evaluados, tras analizar cuatro indicadores generales: política gubernamental, transparencia y comercio, oferta y demanda y entorno aduanero, una posición bastante deficiente si se toma en consideración que la política económica se basa en el comercio exterior, y una importante fuente de ingresos fiscales proviene propiamente de las transacciones internacionales y los flujos de importación y exportación de mercancías.

El comercio ilícito engloba el contrabando de licores, cigarrillos, medicamentos, productos veterinarios, zapatos y alimentos en general, así como la piratería o comercialización de copias de infinidad de productos como prendas de vestir, artículos tecnológicos y otros de consumo masivo en el país; se advirtió dentro de la presentación de los resultados de dicho estudio que entre los problemas principales de Costa Rica están el atraso en la aprobación de convenciones internacionales al respecto, la porosidad en las fronteras y la cercanía de zonas libres como la de Colón en el vecino país de Panamá.

Sólo en comercio ilícito de cigarrillos y licores las pérdidas anuales por concepto de impuestos dejados de percibir se calculan en unos $100 millones según estimaciones de la Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (AmCham), a esto se debe agregar medicamentos, artículos de cuidado personal, llantas, alimentos y otros productos de consumo.

Producto de lo anterior, el director general de aduanas, Juan Carlos Gómez, en una audiencia ante la comisión de Ingreso y Gasto Público de esta Asamblea Legislativa, manifestó que existe un completo descontrol sobre la carga que ingresa y sale en contenedores de nuestro país como resultado de la debilidad de los controles aduaneros que se da en el sistema aduanero nacional. Al 21 de febrero del 2019, fecha de la comparecencia del director general de aduanas, se reportaban 13 mil contenedores sin paradero conocido; es decir, 13 mil contenedores con carga desconocida, con ubicación desconocida y sin haber pagado la respectiva obligación tributaria, lo cual representaría montos

importantes de recaudación fiscal aduanera que podrían compensar la pesada carga de las reformas fiscales que recaen sobre los ciudadanos costarricenses.

TRECE MIL CONTENEDORES DESAPARECIDOS, sin que nadie sepa qué contenían ni el lugar al que fueron a dar, sin que se hayan interpuesto denuncias penales, sin que los costarricenses sepamos quiénes son los culpables y sin que se hayan impuesto las sanciones correspondientes. Trece mil contenedores desaparecidos que pusieron en peligro la seguridad y la salud de los costarricenses.

En el Capítulo IV, Sección I, de la Ley 7557 "*Ley General de Aduanas*" del 20 de octubre de 1995, se establece el régimen temporal de "Tránsito Aduanero interno e internacional", el cual permite el ingreso y *traslado de mercancías* bajo SUPUESTO *CONTROL ADUANERO* por el territorio nacional; de esto se desprenden dos puntos de vital importancia:

- ***Traslado de Mercancías***: En el artículo 140 de la Ley General de Aduanas se faculta a los transportistas aduaneros a trasladar las mercancías que no han solicitado un régimen aduanero precedente, para lo cual cuentan con 72 horas naturales a partir de la aceptación de la declaración aduanera de traslado y es la aduana de control la que señalará el plazo y la ruta para la realización del tránsito.

  Es decir, conforme a lo anteriormente expuesto, en Costa Rica las mercancías, aun cuando no hayan sido destinadas a un régimen definitivo o especial (llámese Zona Franca, perfeccionamiento activo, tiendas libres o depósito libre de Golfito), pueden circular con libertad por las carreteras nacionales, siendo en concordancia con lo indicado por el Director General de Aduanas en su comparecencia del 21 de febrero de 2019, uno de los detonantes de la "pérdida" o "extravío" de 13 mil contenedores, que a la fecha no se les conoce su paradero.

  Para una mayor comprensión del problema, supóngase que el control migratorio, funcionase como funciona el control aduanero y entonces todas las personas que ingresan al país, deban trasladarse a la Dirección General de Migración, ubicada en la capital, a realizar los trámites de ingreso migratorio. Si esto fuese así, el control migratorio desaparecería, y la cantidad de migrantes ilegales sería incalculable. Pues eso es lo que sucede con las mercancías, la nacionalización de mercancías se ha concentrado en el centro del país, lo que obliga a autorizar el paso por todo el territorio aduanero costarricense de toda la mercancía que ingrese por los muelles, fronteras y aeropuertos, facilitando de esta forma, la desaparición de contenedores, que a su vez implica contrabando, narcotráfico y cualquier forma de comercio delictivo.

  Costa Rica sigue manejando su administración aduanera de una forma improvisada y sin rumbo, debido a la mala distribución del personal

aduanero, pues mientras el 90% de la carga es movilizada entre las aduanas de Limón, Juan Santamaría y Caldera, la mayor parte del personal aduanero se encuentra en la Dirección General de Aduanas y una innecesaria “Aduana Central” cuya función básicamente se centra en recibir carga de los distintos puertos del país, donde perfectamente bien podría ser este personal distribuido en las fronteras marítimas, aéreas y terrestres del país y de esta manera fortalecer los controles en aduanas a través de métodos intrusivos y no intrusivos a las mercancías, equipajes y unidades de transporte.

- ***Control aduanero***: En el artículo 22 de la Ley General de Aduanas se define el control aduanero como el ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas para el análisis, la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Aduanas, sus reglamentos, y demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional, así como de la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior. Cabe destacar que dichos controles pueden ser inmediatos, a posteriori y permanentes, siendo principalmente a través de Tecnología de Información para el control aduanero, también conocido como Sistema Tica donde se generan dichos controles.

  El control aduanero más importante es el que se realiza al arribo de la carga a los puertos y fronteras del país, siendo que al fortalecer con más personal las aduanas marítimas, aéreas y fronterizas se podrían identificar con más facilidad aquellas cargas con inconsistencias, e igualmente generar un efecto de fortalecimiento a la seguridad nacional en virtud de controles aduaneros efectivos y consistentes, que igualmente generarían una mayor eficiencia en los despachos aduaneros.

En virtud de lo anterior, es importante poner a consideración todos aquellos elementos que sean de apoyo en pro de fortalecer la lucha contra todas las formas de contrabando, lo cual a su vez contribuye a disminuir la evasión y elusión fiscal en aduanas, que provocan enormes pérdidas por concepto de impuestos dejados de percibir, que entre otros, muchos de esos impuestos están destinados específicamente a instituciones de salud, asistencia social y protección ambiental, así como a otros importantes programas de desarrollo humano.

Uno de los principales efectos sociales de modificar la forma en la cual serán tratadas las mercancías destinadas a regímenes definitivos en puntos de ingreso, sería la reactivación económica inmediata alrededor de la actividad logística en zonas marginales como Limón, Sixaola, Peñas Blancas, Paso Canoas, Caldera y Tablillas, pues producto de una política de esa envergadura las inversiones en depósitos aduaneros, ampliación de terminales de contenedores, transporte terrestre, personal aduanero y auxiliares de la función pública aduanera, así como

actividad económica alrededor de la recaudación tributaria aduanera y demás obligaciones tributarias y no tributarias producto de las transacciones de comercio exterior, crecerían de tal forma que los encadenamientos generarían toda una economía alrededor de estas actividades, que deben ser propias de zonas portuarias y fronterizas; lo anterior, sin detrimento de las estrategias de operador económico autorizado para régimen de importación definitiva, así como los procesos de comercio justo y seguro de los distintos órganos de comercio exterior del país.

El régimen de tránsito, regulado en los artículos 138, 139, 140, 141 y 142, de la Ley General de Aduana, debe limitarse sólo a mercancías que serían sometidas a regímenes especiales (llámese Zona Franca, perfeccionamiento activo, tiendas libres o depósito libre de Golfito) así como mercancías sometidas a tránsito internacional con los respectivos dispositivos de rastreo de radiofrecuencia. La regla general debe ser la nacionalización de las mercancías en los respectivos puntos de ingreso, tal y como sucede con el control migratorio. Este cambio comprendería una importante herramienta para fomentar la seguridad aduanera, el orden, control y eficiencia de la hacienda pública en lo concerniente a la tributación aduanera; asimismo, un aliado importante en la reducción del contrabando y "extravío" de unidades de transporte de mercancías en nuestro país.

Este proyecto de ley endurece las sanciones al contrabando, elevando a categoría de delito, la desaparición total de las mercancías. En la actualidad, este tipo penal sólo se configura si las mercancías son incautadas, pero si del todo no se encuentran, los culpables de la desaparición, sólo estarían expuestos a una multa, lo cual repara el daño fiscal, pero el bien jurídico Seguridad Nacional, que es el bien jurídico superior amenazado, queda en la impunidad. Adicionalmente, el monto de la multa es un incentivo a la comisión de conductas ilícitas, pues su cuantía es tan escaza que no cubre ni siquiera el monto de los impuestos.

En atención a lo dicho, se somete a la Asamblea Legislativa el presente proyecto de Ley para su aprobación definitiva, previo análisis de rigor en la comisión determinadora que corresponda.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE FORTALECIMIENTO DE CONTROLES ADUANEROS

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 138, 139, 140, 141, 142, 211 Y 228 DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS, LEY 7557 Y SUS REFORMAS, DEL 20 DE OCTUBRE DE 1995

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforman los artículos 138, 139, 140, 141, 142, 211 y 228 de la Ley General de Aduanas, Ley 7557 y sus reformas, del 20 de octubre de 1995, para que se lea de la siguiente manera:

El texto dirá:

a) Artículo 138- Tránsito aduanero

El tránsito aduanero, interno o internacional, es el régimen aduanero según el cual se transportan, por vía terrestre, mercancías bajo control aduanero, en las siguientes modalidades:

a. **Tránsito de mercancías destinadas a regímenes definitivos**. Esta modalidad se limita al territorio aduanero de competencia de la aduana de ingreso. El transportista no podrá transitar la mercadería sin nacionalizar fuera del territorio de la aduana de ingreso. El tránsito aduanero interno será declarado por el transportista aduanero autorizado expresamente por la Dirección General de Aduanas.

b. **Tránsito internacional de mercancías**. El tránsito en esta modalidad comprenderá la movilización por el territorio aduanero nacional, por las vías que fije la Dirección General de Aduanas.

c. **Tránsito para regímenes especiales**. El tránsito en esta modalidad comprenderá la movilización posterior a la declaración de internamiento de mercancías, desde el punto de ingreso al recinto de destino.

b) Artículo 139- Regulaciones basadas en reglamentos técnicos

La autorización del tránsito aduanero estará sujeta al cumplimiento de las regulaciones basadas en reglamentos técnicos aplicables a las mercancías, vehículos y unidades de transporte. La autoridad aduanera verificará el cumplimiento de las condiciones técnicas de seguridad de las unidades de transporte y establecerá:

Para tránsito de mercancías destinadas a regímenes definitivos: Los tiempos de rodaje máximo en horas y las rutas, desde la salida efectiva del punto de ingreso, hasta la llegada efectiva al recinto de la aduana de control. Estos tiempos serán fijados por la Dirección General de Aduanas, con fundamento en criterios técnicos, pero en ningún caso podrá ser superior a cinco horas.

Para el tránsito internacional de mercancías: Los tiempos de rodaje máximo en horas y las rutas, desde la salida efectiva del punto de ingreso, hasta la llegada efectiva al recinto de la aduana de salida, serán fijados por la Dirección General de Aduanas, con fundamento en criterios técnicos, pero en ningún caso podrá ser superior a doce horas.

Para el tránsito de mercancías acogidas a regímenes especiales: Los tiempos de rodaje máximo en horas y las rutas, desde la salida efectiva del punto de ingreso, hasta la llegada efectiva al recinto de destino, serán fijados por la Dirección General de Aduanas, con fundamento en criterios técnicos, pero en ningún caso podrá ser superior a doce horas.

c) Artículo 140- Declaración del tránsito y régimen aduanero

Si no se ha solicitado un régimen aduanero procedente, el transportista deberá presentar una declaración para solicitar el tránsito aduanero y su régimen aduanero inmediato, con los requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley. Una vez aceptada la declaración, el transportista será responsable de iniciar el tránsito dentro del término de las **veinticuatro horas** naturales siguientes; la aduana señalará el plazo y la ruta para la realización del tránsito y transmitirá a la aduana competente la información que corresponda. **Si por casos de fuerza mayor o caso fortuito, fuere necesario modificar el plazo o la ruta, deberá pedirse autorización a la Autoridad Aduanera, quien en un plazo no mayor a tres horas, resolverá la petición, la comunicará al transportista y anotará los cambios en los registros aduaneros correspondientes.** De no iniciarse el tránsito en el plazo indicado, procede la multa establecida en el artículo 236 de esta ley.

d) Artículo 141- Controles básicos

Las aduanas de entrada, interiores, de salida o destino, los puestos aduaneros o cualquier otra autoridad aduanera competente, según el caso, verificarán la identificación, estado y seguridad de las unidades de transporte de los dispositivos de seguridad, el desarrollo del tránsito por las rutas habilitadas y, en general, el cumplimiento de las formalidades exigidas en esta ley, sus reglamentos y disposiciones administrativas.

De haberse violentado alguna de las medidas de seguridad colocadas en las unidades de transporte, bultos u otros elementos de transporte, se procederá al reconocimiento de las mercancías y a las demás comprobaciones pertinentes,

ejecutándose las acciones que correspondan, incluyendo las sanciones o denuncias aplicables.

Para tránsito de mercancías destinadas a regímenes definitivos, la Autoridad Aduanera podrá exigir la colocación de dispositivos de seguridad.

Para el Tránsito de mercancías acogidas a regímenes especiales, la Autoridad Aduanera deberá exigir la colocación de dispositivos de seguridad colocados por autoridades o empresas privadas, nacionales o extranjeras que a criterio de la Autoridad Aduanera ofrezcan la confiabilidad adecuada.

e) Artículo 142- Plazo

Si en el plazo establecido por la aduana no llegan las mercancías al lugar de destino, o sin autorización previa se cambia la ruta asignada, **la conducta configurará el tipo penal establecido en el artículo 211 de esta ley**.

f) Artículo 211- Contrabando

Será sancionado con una multa de dos veces el monto del valor aduanero de las mercancías objeto de contrabando y con pena de prisión de tres a cinco años, cuando el valor aduanero de la mercancía exceda los cinco mil pesos centroamericanos, aunque con ello no cause perjuicio fiscal, quien:

a. Introduzca o extraiga, del territorio nacional, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia, eludiendo el control aduanero.

b. Transporte, almacene, adquiera, venda, done, oculte, use, dé o reciba en depósito, destruya o transforme, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia introducida al país, eludiendo el control aduanero.

c. Entregue, extraiga o facilite la extracción de mercancías del depósito aduanero, de los estacionamientos transitorios o de las zonas portuarias o primarias, sin que medie autorización de la autoridad aduanera.

d. **Desvíe de la ruta o exceda el tiempo máximo de arribo al destino final, con alteración de sellos y/o dispositivos de seguridad** de las mercancías que sean movilizadas en tránsito por el territorio nacional para su introducción al mercado nacional, sin que medie autorización de la Autoridad Aduanera.

e. Sustituya mercancías de las unidades de transporte.

f. **Desaparezca las mercancías movilizadas en tránsito por el territorio nacional, que no llegaron a su destino final.**

El valor aduanero de las mercancías será fijado en sede judicial mediante la determinación que realice la Autoridad Aduanera, o bien, mediante estimación

pericial. Adicionalmente, la Autoridad Aduanera informará el monto de los tributos adeudados y sus intereses en los términos del artículo 227 de esta ley, referente al tratamiento del monto de los tributos evadidos.

g) Artículo 228- Sanción de la tentativa

El desvió de la ruta y el exceso del tiempo máximo asignado para tránsito por el territorio aduanero, constituirá tentativa del delito de contrabando, sólo si el medio de transporte aparece en otra ruta o extemporáneamente, con los sellos y dispositivos de seguridad sin alteraciones.

En los delitos de contrabando y defraudación fiscal aduanera, la tentativa se sancionará con la pena prevista para el delito consumado.

Rige a partir de su publicación.

Eduardo Newton Cruickshank Smith

Melvin Ángel Núñez Piña

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández

José María Villalta Flórez-Estrada

Wálter Muñoz Céspedes

Zoila Rosa Volio Pacheco

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Otto Roberto Vargas Víquez

Dragos Dolanescu Valenciano

Víctor Manuel Morales Mora

Nielsen Pérez Pérez

Enrique Sánchez Carballo

Luis Ramón Carranza Cascante

Catalina Montero Gómez

Jonathan Prendas Rodríguez

Ivonne Acuña Cabrera

Harllan Hoepelman Páez

Paola Viviana Vega Rodríguez

Óscar Mauricio Cascante Cascante

Aracelly Salas Eduarte

Erwen Yanan Masís Castro

Shirley Díaz Mejía

Roberto Hernán Thompson Chacón

María Inés Solís Quirós

Paola Alexandra Valladares Rosado

María José Corrales Chacón

Silvia Vanessa Hernández Sánchez

Luis Fernando Chacón Monge

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Mileidy Alvarado Arias

Rodolfo Rodrigo Peña Flores

Marulin Azofeifa Trejos

Carmen Irene Chan Mora

Ignacio Alberto Alpízar Castro

Giovanni Alberto Gómez Obando

Yorleni León Marchena

Pedro Miguel Muñoz Fonseca

Diputadas y diputados

22 de mayo de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.