

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y
TECNOLOGÍA (ULACIT)
Licenciatura en Derecho
Centro de Investigación Empresarial**

**“Las Repercusiones del Art. 343 del Reglamento de la
Ley General de Aduanas, en el sector de las Pequeñas y
Medianas Empresas (PYMES)”**

Álvaro Piedra Meléndez

San José, Noviembre 2003

Tesis sometida al Tribunal para optar el grado de Licenciatura en Derecho

AGRADECIMIENTOS

- ... agradezco a Dios por la salud y sabiduría puesta a mi persona.
- ... a mi esposa por su paciencia y sacrificio.
- ... a mi hija Sofía por haberle quitado tiempo del compartir.
- ... a Mario Sánchez por su ayuda y aporte en materia de PYMES.
- ... a mi tutora Marcela Brooks por su apoyo y colaboración.
- ... a Marvin Salas por sus consejos y aportes en la investigación.

DEDICATORIA

A mi hija Sofía y a mi esposa

RESUMEN EJECUTIVO

Competir en los mercados internacionales exitosamente, dependerá tanto de factores externos (demanda en los mercados internacionales) e internas (disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema aduanero costarricense).

Con la reforma al artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, faculta y obliga al exportador y la agencia aduanal transmitir electrónicamente los datos de exportación a la aduana de jurisdicción, con el objeto de agilizar sus operaciones de exportaciones, mediante la aceptación con anticipación a la llegada de la mercancía al puerto de salida. Para efectos de esta investigación, se ha delimitado el campo de estudio a la Aduana de Peñas Blancas; por ser el segundo destino de nuestras exportaciones, después de los Estados Unidos de Norteamérica.

Aplicando una muestra probabilística en la zona antes citada, se determinó que la reforma produce un impacto económico y social al sector PYME, al facultársele y

obligarse la transmisión electrónica, del archivo RIS (Requerimiento de Integración SIA) de Aduanas; sin contar este sector de tecnología y procesos de capacitación en temas específicos del comercio internacional.

Antes de la reforma del artículo en mención, el exportador presentaba físicamente el formulario y la aduana aplicaba las disposiciones legales en cuanto a los controles del aforo aduanero, tanto físico como documentario. En caso de existir errores, se les indicaba para su respectiva corrección. De persistir el error documentario, se aplicaba sanciones mediante multas.

Con la reforma al artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, muchos exportadores han denunciado ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior, tarifas onerosas que cobran las agencias aduanales, en muchos casos hasta por un monto de US \$50 por cada exportación, con el afán de cumplir con lo establecido en los procesos de transmisión electrónica.

A pesar de tener varios instrumentos jurídicos en pro de la agilización y simplificación de trámites administrativos (aduaneros), no se logra potenciar una sinergia de las leyes y tratados internacionales vigentes en nuestro medio, con el fin de reducir los trámites y facilitar las gestiones de las PYMES para su ingreso a los mercados internacionales.

Para efectos de esta investigación se analizó la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, encontrándose con el inconveniente, que el Consejo Asesor Mixto, (compuesto éste por una serie de instituciones del Estado que procura fomentar las PYMES en los mercados internacionales) no analiza aspectos jurídicos, contemplando solamente aspectos económicos y sociales. Para tales efectos se propone la reforma a uno de los articulados, y de esta manera incentivar a este gran grupo de empresas, que su problemática está siendo escuchado y analizado en el seno del cuerpo colegiado.

Se analiza la seguridad jurídica, con la implementación de la teoría de la tercera parte confiable que consiste en: una persona o entidad que por su carácter oficial (o por la

aceptación general de su seriedad y prestigio) de pleno respaldo a la firma digital. Las funciones cruciales de esa tercera parte confiable incluyen las de asignar las claves públicas y privadas sobre las que descansa la firma digital, certificar su validez (por lo cual también se le conoce como autoridades certificadoras) y velar por su correcto empleo. Estas disposiciones se aplican tácitamente en el artículo 104, 105 y 107 de la Ley General de Aduanas. Con esta teoría se propone reformar el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, con el fin de maximizar el efecto negativo de competitividad a las PYMES, y proponiendo que sea La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) el ente que transmite electrónicamente el formulario de exportación de forma gratuita, ofreciendo las herramientas informáticas necesarias y los procesos de inducción que el pequeño y mediano empresario solicite.

LISTA DE APROVIATURAS

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones.
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
MEIC	Ministerio de Economía e Industria
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica.

SIVUCE Sistema Integrado de la Ventanilla Única
de Comercio Exterior.

SIECA Sistema de Integración Económica de
Centroamérica.

LISTA DE CUADROS

- Cuadro N.1** Cantidad de empresas exportadoras según mercado.
- Cuadro N.2** Costos Actuales que incurre la PYME para ingresar la mercancía a los mercados internacionales. (Trámites Manuales)
- Cuadro N.3** Costos Actuales que incurre la PYME para ingresar la mercancía a los mercados internacionales. (Trámites Electrónicos)

ESQUEMA

Esquema N.1	Objetivos Generales y Específicos
Esquema N.2	Aplicación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas
Esquema N.3	Posibles Resultados de la Reforma del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N.1 Tecnología Adecuada.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Objetivos de la Investigación:.....	23
Objetivo General:	23
Objetivos Específicos:	23
METODOLOGÍA:.....	27
PRIMERA ETAPA.	27
SEGUNDA ETAPA.	28
TERCERA ETAPA:	29
CAPITULO I: ANTECEDENTES DE LA REFORMA LEGAL DEL SISTEMA ADUANERO.....	31
1.1 Origen de la Normativa Aduanera en Costa Rica	31
1.2 Primeros Indicios de Trámites Electrónicos a Nivel Aduanero	36
1.3 Actores de la Reforma Aduanera	39
1.4 El Servicio Nacional de Aduanas y su Proceso de Reforma	40
1.5 Análisis General de la Posible Modificación del Artículo 104 de la Ley General de Aduanas.	44
1.6 Teoría Jurídica de la Tercera Parte Confiable	48
CAPITULO II:.....	53

LA EXPERIENCIA PROCOMER EN LOS PROGRAMAS DE LAS PYMES Y TRANSMISIONES ELECTRÓNICAS.....	53
1. Antecedentes de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y su Importancia en los Procesos de Transmisión Electrónica en el marco del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.	54
2. Creación de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), mediante Ley N.7638.	59
3.- La facultad normativa de PROCOMER en la agilización y simplificación de trámites de exportación.	62
4.- La Reforma del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas	66
CAPITULO III:.....	70
PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN MATERIA DE TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA.....	70
3. LEY GENERAL DE ADUANAS Y REGLAMENTO	70
3.1 Procedimientos Previos para la Transmisión Electrónica.	70
3.1.2 Asignación de Clave para la Transmisión Electrónica:.....	72
3.2 Transmisión Electrónica a la Aduana de Salida	74
3.3 Rechazo de la Declaración Aduanera de Exportación .	75
3.4 Notificación al Exportador	79
3.5 Procedimiento Ordinario	81
3.6 Aforo Aduanero	82
3.7 Sanciones	86

3.7 Leyes Conexas y su Relación con los Procesos de Transmisión Electrónica	92
3.7.1 Análisis de la Ley N, 8262 "Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y su posible repercusión en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.....	95
3.7.2 Ley N. 8220 "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos" y su posible repercusión en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.....	98
CAPITULO IV:	103
OBSTÁCULOS DE LAS PYMES EN MATERIA DE TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA EN PEÑAS BLANCAS	103
4.1 Obstáculos a Nivel General de las PYMES	104
4.2 Orígenes del Problema Fronterizo en Peñas Blancas Producto de la Transmisión Electrónica del Formulario de Exportación, según el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.	105
4.2.1 Transmisión Lenta y Desordenada	106
4.2.2 La Obligatoriedad de Transmitir electrónicamente la Declaración Aduanera de Exportación, de conformidad con el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.	111
4.2.3. Horarios Limitados	113
4.2.4 Espacio Limitado	115
4.2.5 Procedimientos Contradictorios	116
4.3 PYMES en el ámbito tecnológico	118

CAPITULO IV:	123
PROPUESTAS	123
4.1 Reformar el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.	131
4.1.1 Motivos de la Reforma:	131
4.1.2 Propuesta	134
4.2 Establecimiento de Kioskos de Transmisión por parte de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.	140
4.3 Modificación de la Ley de Fortalecimiento de PYMES	141
4.3.1 Motivación	142
4.3.2 Propuesta	143
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	159

Introducción

La tecnología surge en el contexto de un esfuerzo más general que persigue sustituir al tradicional documento impreso con el documento electrónico, especialmente transacciones no presenciales (o sea, entre ausentes). Así observamos, que dentro de los esfuerzos que realiza Costa Rica por insertarse adecuadamente en la corriente del actual proceso de la globalización, caracterizado por mercados internacionales ágiles y competitivos y con la participación del Estado como un ente facilitador el Servicio Nacional de Aduanas en estos últimos años a consolidado el paso de una aduana tradicional caracterizada por infraestructura física y tecnológico deficiente a una aduana moderna con adopciones de automatizaciones de procedimientos aduaneros y en general, fungiendo como facilitador de las operaciones de comercio exterior, sin dejar de lado los controles necesarios que debe de caracterizar a una administración aduanera moderna.

En el año de 1996, entra en vigencia la normativa aduanera, conformada por el Código Aduanero Uniforme Centroamericano II; la Ley General de Aduanas y su reglamento variaron sustancialmente principalmente los procedimientos aduaneros que operaban a la fecha.

Sin embargo, el Sistema de Información Aduanera (SIA) implantado en 1992 no fue readecuado a las disposiciones del nuevo marco normativo.

No se logró integrar a todos los auxiliares al sistema de transmisión electrónica de datos, sino que la información se continuaba presentando en forma documental lo que hacía más difícil el control aduanero dado el alto crecimiento de las operaciones de comercio internacional.

No es sino hasta el año de 1999, que a través del Programa N.1030 "Apoyo a la Profundización de la Reforma del Estado y la Apertura de los Sectores Financieros y de Infraestructura al Sector Privado"¹, que se evaluaron los procedimientos y la

¹ Entrevista con el Lic. Luis Fernando Vásquez, Jefe del Dpto. de Normas y Procedimientos de la Dirección General de Aduanas, San José, Costa Rica, 13 de Febrero del 2003

normativa vigente en la materia y se plantearon recomendaciones en control fiscal en forma simple, efectiva y sin detrimento de la agilidad del trámite operativo.

Este programa tuvo inmediata respuesta al reformarse de orden legal y administrativo y procedimientos aduaneros; de esta forma permitió automatizar labores operativas y administrativas, paralelamente que los auxiliares de la función pública aduanera tuvieron que adaptar sus necesidades de cómputo a los nuevos requerimientos de integración al SIA. Para el año 2000, las autoridades estaban analizando aplicar a nivel aduanero un sistema donado por el Gobierno de Uruguay compatible con todos los esfuerzos que ha venido practicando en los últimos años las autoridades aduaneras como tal.

Este sistema aduanero uruguayo fue llamado en Costa Rica como "Proyecto Tica", y su objetivo fundamental es eliminar gradualmente el papel o trámite aduanero documentario y en su lugar hacer valedero el comercio electrónico, con una alta interactividad e interconexión entre diversas instituciones del Estado involucradas en el comercio

internacional. Con el planteamiento de Tica, la Dirección General de Aduanas realizó la modificación a los artículos 107 de la Ley General de Aduanas y 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas con el fin de regular el comercio electrónico como tal, y brindar posibilidad para que instituciones del estado involucradas en el comercio internacional (aquellas en donde el Sistema Arancelario Centroamericano y según disposiciones legales y reglamentarias, se les faculta a solicitar permisos previos a la exportación e importación) logren interconectarse electrónicamente con la aduana y realizar la descarga de datos de la transacción operativa; y por otra parte buscar la autenticidad y legalidad la transmisión del archivo RIS al SIA por parte de un agente aduanero e inclusive por el mismo exportador.

Con base en el Decreto Ejecutivo N° 29924-H, de fecha 02 de noviembre del 2002, se modificó el artículo 343 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, mediante el cual la Dirección General de Aduanas emitió la circular DNP-026-2002 de fecha 06 de mayo 2002, "que obliga a transmitir electrónicamente a la aduana de salida toda Declaración

Aduanera de Exportación y Formulario Aduanero Único Centroamericano, previo a su aceptación. Dicha transmisión puede realizarla el exportador directamente, o a través de un Agente Aduanero, en los términos del artículo 37 de la Ley General de Aduanas. Su objetivo es agilizar las operaciones de exportación, posibilitando que las declaraciones aduaneras se encuentren en la base de datos de la aduana con antelación a la llegada de la mercancía al puerto de salida, de manera que el trámite final consista simplemente en otorgar el levante y la salida del territorio nacional"²; actividad que puede realizarla directamente el chofer responsable del traslado de la mercancía, expresamente señalado por el exportador en la declaración de exportación, tal y como lo indica la Dirección General mediante la circular DGA-108-99 del 29 de octubre de 1999.

Aunque la circular antes mencionada permite la agilización en las aduanas de salida, se deben tomar en cuenta otros aspectos como los costos y el tiempo en que debe incurrir un exportador a la hora de enviar su mercancía.

² Circular de la Dirección General de Aduanas DNP. 026. 2002, de fecha 06 de mayo

El legislador que redactó la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas; consideró que la mejor manera de lograr la transparencia en cuanto a los procesos de transmisiones electrónicas a la aduana, sería la inclusión del exportador junto con el agente aduanero para la transmisión del archivo RIS (Requerimiento Integración SIA); sin considerar que gran parte de empresas costarricenses, según datos de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Ventanilla Única de Comercio Exterior, son PYME's y que sus operaciones aduaneras son dirigidas a los países centroamericanos.

Dada la problemática planteada, lo que se pretende en este estudio es lograr un consenso entre instituciones del estado, involucradas en el comercio internacional, aduanas y todos los grupos de interés catalogados dentro del sector de las PYME's, con el afán de buscar una alternativa jurídica que permita realizar el trámite de exportación de forma gratuita y expedita, por medio de una institución pública o privada, reconocida por parte de la Dirección General de Aduanas.

Según el Gerente de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, el Sr., Marvin Salas, "las políticas de la automatización practicadas por la Dirección General de Aduanas son altamente compatibles con la implementada por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), tal como lo es el Sistema Integrado de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCE)".³

Cabe mencionar que actualmente la Dirección General de Aduanas ha puesto en cada aduana de salida, terminales o máquinas de cómputo, que el software de la Dirección General de Aduanas, con el fin de transmitir la declaración de exportación; sin embargo, existen otros documentos que la aduana también debe recibir electrónicamente, como: la Carta de Porte Terrestre, la Declaración de Tránsito Internacional, manifiesto de carga, y otros, que son transmitidos en la propia aduana de salida por las Cámaras de Transporte o bien por las agencias aduanales.

³ Entrevista con el Sr. Marvin Salas Jiménez, Gerente de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, San José, Paseo Colón, 22 de Enero del 2003.

Esto demuestra que son muchas las transmisiones y documentos que se generan para una sola exportación y que cada una de ellas representa un costo adicional a los exportadores costarricenses.

A pesar de tener varios instrumentos jurídicos en pro de la agilización y simplificación de trámites administrativos (aduaneros), no se logra potenciar una sinergia de las leyes y tratados internacionales vigentes en nuestro medio, con el fin de reducir los trámites y facilitar las gestiones de las PYMES para su ingreso a los mercados internacionales.

Se pueden citar como ejemplo los siguientes instrumentos jurídicos:

1) A nivel Nacional (Leyes y Reglamentos)

- **Ley N.8262** de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, la cual en su artículo N.2:

"...se debe fomentar, fortalecer, establecer y facilitar el acceso de las PYMES a mercados de bienes y servicios..."

- **Ley N. 8220** "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos" que busca facilitar y agilizar los procesos y servicios que brinda la administración pública a los usuarios.
- **Ley N. 7557**, General de Aduanas, indica en su artículo N.37 que " La intervención de los agentes será necesaria en todos los regímenes aduaneros y optativa para las mercancías sujetas al régimen de zona francas, mercancías de exportación no sujetas a un régimen de fomento de la exportación, mercancías sujetas a depósito fiscal, provisiones a bordo, perfeccionamiento pasivo y las siguientes modalidades: equipaje, envíos de socorro, muestras sin valor comercial , envíos urgentes, envíos postales, tiendas libres, importaciones no comerciales, envíos de carácter familiar, importaciones efectuadas por el Estado y sus instituciones y, en general , en los despachos de mercancías sujetas a regímenes o procedimientos que esta ley autoriza sin intervención"⁴

⁴ Ley General de Aduanas 3 Edición, San José, Costa Rica, Noviembre del 2000, p.85

2) Tratados Internacionales

- El Tratado de Integración Económica Centroamericana así como el Código Aduanero Centroamericano (CAUCA) como su reglamento, cita en su artículo 15 16, las pautas a seguir en materia de transmisión electrónica:

Artículo 15: Transmisión de Información: EL Servicio Aduanero requerirá de los auxiliares, la transmisión electrónica o por otros medios, de la información relativa a los actos, operaciones y regímenes aduaneros en que participen".

Artículo 16: Agente aduanero. El agente aduanero es el Auxiliar autorizado para actuar habitualmente, en nombre de terceros en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, en su carácter de persona natural, con las condiciones y requisitos establecidos en este Código, Reglamento y la legislación nacional.

También podrán ser autorizadas como Agentes Aduaneros las personas jurídicas, siempre que esté establecido en la legislación nacional.

La intervención del agente aduanero en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, será regulada por la legislación nacional de cada país signatario.”⁵

Para esta investigación se pretende analizar todos los procesos de transmisión electrónica, que realicen las PYMES exportadoras vía terrestre, contemplados en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, leyes conexas y tratados internacionales.

Se utilizará como análisis de estudio de campo, la Aduana de Peñas Blancas, “dado que Centroamérica representa el segundo destino de las exportaciones del sector a analizar (26% del Total Exportado) y el 98% se realizan vía terrestre.”⁶

5 Código Uniforme Aduanero Único Centroamericano, suscrito en la ciudad de Guatemala, el 7 de enero de 1993, Título II, p-32.

6 Estadísticas de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Mayo 2003.

En la actualidad no existen estudios en Costa Rica a nivel aduanero y jurídico que analicen la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas. Lo anterior hace prever que el presente análisis significará un aporte creativo, que podría llevar a la práctica alguna institución estatal involucrada en la agilización y simplificación de trámites de exportación.

A la fecha no existe un análisis de fondo que señale cuales leyes y reglamentos obstaculizan el desarrollo de sector PYME a nivel interno e internacional y su relación con los esfuerzos que hace el país para el fortalecimiento de este sector en específico. (Ley de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas).

Además a lo largo de los años, los señores diputados han impulsado proyectos de reforma a la Ley N. 7557, Ley General de Aduanas, en un marco muy general y poco específico en cuanto a la incorporación de medios electrónicos aduaneros. Las reformas más que nada se refieren a la modernización y simplificación de los regímenes aduaneros que contempla la Ley.

¿Por qué en la Aduana de Peñas Blancas?

Si analizamos el cuadro N.1, observamos que Estados Unidos en los años 2001 y 2002, las empresas exportadoras costarricenses que ingresaron a ese mercado es de un promedio de 770 empresas, seguido por Nicaragua con 418 empresas.

Lo importante a destacar es que si sumamos los cinco países centroamericanos por lo menos 1255 empresarios costarricenses tendrían que aplicar el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, en cuanto a transmisiones electrónicas se refiere.

Según datos aportados por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, aproximadamente existe 7950 exportadores registrados como tal ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, pero solamente unos 1650 tienen sus códigos de exportador vigentes.

Esto quiere decir, que en materia de PYMES, por lo menos el 74% de los exportadores en Costa Rica, están clasificados como pequeños y medianos empresarios, el cual representaría un "26% del PIB."⁷

Cuadro N.1
Cantidad de Empresas Exportadoras Según Mercado

País	2001	Posición	2002	Posición
Estados Unidos	778	1	761	1
Nicaragua	428	2	407	2
Panamá	367	3	331	3
El Salvador	270	6	299	4
Guatemala	282	4	291	5
Honduras	275	5	281	6
Holanda	156	7	153	7
Alemania	136	8	143	8
México	124	9	134	9
República Dominicana	118	11	134	10

Fuente: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Mayo 2003

La Teoría y Principios a aplicar en materia aduanera en la investigación

Las naciones que apuestan su desarrollo al incremento sostenido de la actividad comercial y productiva y que

⁷ Entrevista con el Sr. Mario Sánchez, Promotor de Exportaciones de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 06 Agosto, 2003.

procuran la atracción de inversiones productivas deben concentrarse en mejorar su ambiente de negocios y buscar los mecanismos legales para hacer los procedimientos más expeditos y ágiles para todo el sector de comercio exterior. Es necesario, que la aduana como tal, se adapte para contribuir al desarrollo de dicho ambiente. Para eso, es conveniente el replanteamiento de sus objetivos y los medios para alcanzarlos.

Los procesos de automatización aduanera, se caracterizan por ser un fenómeno multifacético, difícil de analizar, por ser, entre otras cosas un tema novedoso, de poca rigurosidad científica, pero de mucho uso pragmático por una serie de sujetos (exportadores, autoridades aduaneras, auxiliares de la función pública entre otros).

Así tenemos, que el Centro de Comercio Internacional (UNCTAD) en su estudio "Cooperación Técnica en la Promoción del Comercio en la Década de los años 90 en Centroamérica", manifiesta "que el éxito de un sistema productivo de una nación, dependerá del énfasis en la capacitación de nuevas

tecnologías de información, que busque dotar a los usuarios reales o potenciales de tecnología en las organizaciones de exportación e importación en los sectores públicos como privados. La capacitación para dichos usuarios debería cubrir la identificación de las fuentes de información, acceso a la base de datos, recuperación y diseminación".⁸ Esta teoría por parte del organismo no gubernamental, enfoca claramente el precepto legal a utilizar en el proceso investigativo del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, con los indicadores de la agilización y simplificación de trámites no solo por parte de las autoridades aduaneras, sino por todo un sistema productivo de la nación.

En Costa Rica, el encargado de fijar las pautas aduaneras es la Dirección General de Aduanas, perteneciente a la Administración Pública.

El Dr. Rubén Hernández, reconocido como uno de los mejores juristas del país, ha manifestando en varias ocasiones que

⁸ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. "Documento Estrategia Cooperación Técnica en la Promoción del Comercio en la Década de los años 90 en Centroamérica, Ginebra, 1991, p.26.

"los ordenamientos estatales se encuentran distribuidos entre una pluralidad de órganos y entes públicos. Con ello se trata no solo de lograr una administración más eficiente, sino también de proteger la libertad de los particulares frente a eventuales abusos por parte de los detentadores del poder público, ya que la distribución del ejercicio del poder político entre una pluralidad de órganos, es la mejor técnica para controlar el ejercicio del poder. Por ello, toda problemática del Derecho Público contemporáneo gira en torno al equilibrio de la ecuación autoridad y prerrogativa. Es decir, se trata de que la actividad pública sea ejercitada con eficiencia y claridad, pero respetando al mismo tiempo los derechos públicos y privados de los particulares".⁹

Es importante reconocer que el Sistema Aduanero no es un ente aislado, dado que tiene responsabilidades que afectan al resto de la sociedad civil, por su fuerte impacto en el clima de negocios de las economías pequeñas y abiertas y además, forma parte de una completa red transnacional de comercio exterior con vínculos formales e informales, con

⁹ Hernández, Rubén. Las Figuras Organizativas en el Derecho Administrativo. 1

los entes que se han constituido para facilitar o regular las actividades comerciales.

Según Juan Carlos Barahona, en su estudio de "Proyecto de Modernización Aduanera: Proceso, Logros y Acciones Pendientes"¹⁰ , el Sistema Aduanero está formado por tres grupos de actores cuyos objetivos y reglas son distintos:

- El Servicio Aduanero.
- Los Auxiliares de la Función Pública Aduanera.
- El Sector Privado.

" El Servicio Aduanero es la entidad pública encargada de cumplir y verificar el cumplimiento de la normativa aduanera, está compuesto por la Dirección General de Aduana, las aduanas y las demás instalaciones estatales vinculadas. Los auxiliares de la función pública son intermediarios que cumplen funciones útiles para el Estado y para el sector privado, como son los servicios de transporte, almacenamiento y despacho de mercancías. La ley establece

Edición, Madrid, España, Editorial Retortillo, Madrid, España, 1971, p.34

las responsabilidades y requisitos de operación de los auxiliares ante el Estado. El servicio aduanero delega alguna de sus operaciones tradicionales.”¹¹

Por su parte, los declarantes, como importadores o exportadores, asumen la responsabilidad de efectuar sus declaraciones aduaneras y de determinar correctamente la carga tributaria que deben cancelar por los bienes importados.

C.- Principio de Transparencia:

Un sistema aduanero moderno debe brindar especial atención a otra de sus funciones principales: la generación de información. Esta función está ligada a hacer efectivo el principio de transparencia.

“La transparencia es aquella condición donde los sujetos, públicos y privados, tienen posibilidades, así como las consecuencias del incumplimiento de estas últimas. La

¹⁰ Barahona, Juan Carlos; Romer, Engelbert. “Proyecto de Modernización Aduanera: Proceso, Logros y Acciones Pendientes, 1 Edición. Alajuela, Costa Rica, CLADS-INCAE, 1999 pág.15

transparencia en un sistema idóneo, es la condición que permite que el Estado exija a sus funcionarios y a la sociedad en general, las responsabilidades, que les correspondan ante un incumplimiento de las reglas establecidas. Adicionalmente, la sociedad civil puede pedirle cuentas al Estado y a los auxiliares de la función pública aduanera sobre las actividades que realizan y la forma como lo hacen.”¹²

En materia propiamente aduanera, la transparencia puede lograrse permitiendo que los declarantes conozcan las reglas vigentes en materia de aranceles y tributos, clasificación arancelaria, procedimientos de determinación del valor aduanero, procedimientos legales y los respectivos criterios administrativos.

D.- Principio de Buena Fe:

“Los controles tradicionales en materia aduanera parten de un principio implícito, donde todo el mundo es sospechoso de fraude y sólo mediante la vigilancia estricta de un

¹¹ Idem, p 16.

funcionario aduanero es posible legitimar la correcta aplicación de los procedimientos aduaneros. Podría pensarse que un control estricto y profundo de todas las operaciones que efectúa el sector privado y los auxiliares llevaría a un nivel considerable de cumplimiento de sus obligaciones. Para ello, deberían eliminarse las posibilidades de cometer irregularidades y tener una planilla que crezca al ritmo del comercio exterior. Un modelo basado en este principio acarrearía el detrimento de la facilitación del comercio exterior en las aduanas, al aceptar procedimientos más lentos que los estipulados por las mejores prácticas aduaneras."¹³

E.- Integración y coordinación regional:

"El modelo debe de responder al estado actual de la integración centroamericana y al posible Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. La integración centroamericana está inmersa dentro de un proceso más amplio que en los años venideros hará necesario contar con un sistema aduanero apto para cumplir con las

12 Idem, p.18

nuevas obligaciones y exigencias que la negociación de tratados comerciales, y para contribuir con la creación de un clima de negocios saludables para la inversión y productividad."¹⁴

En lo particular, estaría agregando un principio más referente a la sinergia en materia de exportación, que debe de existir entre las entidades gubernamentales relacionadas con el comercio exterior, capaces éstas, de buscar estrategias en logística y tecnología, con el afán de transmitir electrónicamente con anticipación a la aduana de salida, al conocimiento de embarque, permisos previos, declaraciones de exportación. Con ello, se establecería el principio de Agilización y Simplificación de Trámites de Exportación por medio de los enlaces electrónicos.

13 Idem, p.18

Objetivos de la Investigación:

Objetivo General:

Analizar las repercusiones del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas en el sector de las PYMES Exportadoras, que realizan sus trámites en la Aduana de Peñas Blancas.

Objetivos Específicos:

1. Desarrollar cuáles han sido los procesos de reforma en el marco de la Ley General de Aduanas sus procesos de automatización, agilización y transmisión electrónica a las aduanas.

2. Explicar cuáles son las disposiciones legales y logísticas de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica y de qué manera podría contribuir a la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

¹⁴ Idem, p.19

3. Conocer los procedimientos aduaneros, en materia de transmisión electrónica de la Declaración Aduanera de Exportación

4. Identificar cuáles son las limitantes que enfrentan las PYMES en materia de "obligatoriedad de utilizar medios electrónicos" según disposiciones legales y reglamentarias de la Ley General de Aduanas en Peñas Blancas.

5. Recomendar a las autoridades del comercio exterior, un marco legal flexible y acorde con la realidad logística de las PYME'S de tal manera que permita el acceso a los mercados internacionales de manera ágil y competitiva.

Esquema #1
Objetivos Generales y Específicos

Tema	Problema	Objetivo General	Objetivo Específico
<p style="text-align: center;">Las Repercusiones del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, en el sector de las Pequeñas y Medianas Empresas.</p>	<p>¿Cómo afecta el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas la competitividad de las PYMES Exportadoras Costarricenses, en el cumplimiento de los requisitos jurídicos, para la salida de su mercancía hacia los mercados internacionales?</p>	<p>Analizar las repercusiones del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas en el sector de las PYMES, que realizan sus trámites Exportadoras en la Aduana de Peñas Blancas.</p>	<p>1.1.- Desarrollar cuáles han sido los procesos de reforma en el marco de la Ley General de Aduanas en el marco de procesos de transmisión electrónica a las aduanas.</p>
			<p>1.2.- Explicar cuáles son las disposiciones legales y logísticas de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica y de qué manera podría contribuir a la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.</p>

			<p>1.3 Identificar cuáles son las limitantes que enfrentan las PYMES en materia de "obligatoriedad de utilizar medios electrónicos" según disposiciones legales y reglamentarias de la Ley General de Aduanas.</p>
			<p>1.4 Conocer los procedimientos aduaneros en materia de transmisión electrónica a la aduana.</p>
			<p>1.5 Recomendar a las autoridades del comercio exterior, un marco legal flexible y cónsono con la realidad logística de las PYME'S de tal manera que permita el acceso a los mercados internacionales de manera ágil y competitivo.</p>

METODOLOGÍA:

La investigación se realizó en tres etapas, utilizando tanto fuentes primarias, como secundarias, con el fin de analizar, si es necesario reformar el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

PRIMERA ETAPA.

Durante la primera etapa se recopiló la información disponible y se realizaron entrevistas a personas de PROCOMER, empresas y agencias que utilizan los medios electrónicos en la Aduana de Peñas Blancas.

Luego se ordenó y agrupó la información obtenida, para iniciar la tabulación de las variables ha analizar.

Dentro de las principales actividades de esta etapa, se realizó un sondeo entre los usuarios actuales de los sistemas de transmisión a la aduana de Peñas Blancas, en él se, determinó el nivel de satisfacción y cuáles son las repercusiones más directas en cuanto a la competitividad de las empresas para acceder a los mercados internacionales, en

el marco de las disposiciones legales y reglamentarias aduaneras de Costa Rica.

SEGUNDA ETAPA.

Se realizó una visita a la Ventanilla Única de Puestos Fronterizos de Peñas Blancas con el objeto de conocer las principales limitantes en la aplicabilidad de los procesos de transmisión electrónica de exportación; y a su vez buscar un mecanismo para implementar una propuesta legal que conlleve a acceder de manera exitosa el SIVUCE en la ventanilla antes citada.

Para ello se visitó la zona el día 10 de enero del año dos mil .En dicho lugar se realizó una reunión con las principales organizaciones del respectivo puesto: Aduana de Peñas Blancas, Dirección General de Migración y Extranjería, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Policía de Fronteras y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

TERCERA ETAPA:

Se investigó la existencia o no, de jurisprudencia o doctrina concerniente a los procesos de transmisión electrónica en materia aduanera, principalmente en la Sala Constitucional y el Tribunal Aduanero. En el tribunal antes mencionado se recopiló información de procedimientos aduaneros y sus posibles sanciones en materia electrónica aduanera.

CAPITULO I:

**ANTECEDENTE DE LA REFORMA LEGAL EN EL SISTEMA
ADUANERO**

CAPITULO I: ANTECEDENTES DE LA REFORMA LEGAL DEL SISTEMA ADUANERO

1.1 Origen de la Normativa Aduanera en Costa Rica

El Código Aduanero Centroamericano (CAUCA) de 1963 vino a establecer una estructura legal costarricense moderna que incluye procesos como el aforo aduanero, la aceptación de la póliza, entre otras, las cuales permitieron regular de una mejor forma a los administrados y restringir el ámbito de acción del Estado. Anteriormente se aplicaban artículos pertenecientes del código fiscal. El CAUCA como tal entró en vigor hasta el año de 1966.

Según Juan Carlos Barahona, en esa época "se trató de agilizar el sistema aduanero nacional y controlar lo que era percibido como posibles fuentes de corrupción, por medio de la simplificación de los trámites y la conformación de módulos de trabajo que permitieran concentrarlos en un solo lugar, sin embargo con el cambio de administración, la medida queda en el olvido y el sistema aduanero vuelve a

operar como lo venía haciendo antes, motivado por intereses internos"¹⁵

Según Guillermo Araya, de no haberse adoptado el CAUCA en 1963, "Costa Rica hoy día no estaría asumiendo un papel proactivo en el vasto mundo del comercio internacional, prevaleciendo prácticas tercermundistas o procedimientos obsoletos tales como aforo aduanero obligatorio para todas las mercancías, trámites manuales y alto grado de criterio subjetivo por parte de las autoridades aduaneras."¹⁶

A pesar del importante avance en materia reglamentaria, el CAUCA y el RECAUCA no tuvieron un impacto normativo suficiente para su modernización, lo cual hizo que varios instrumentos se desactualizaran resultado de las modificaciones al esquema de desarrollo económico prevaleciente en la región Centroamericana, estableciéndose procedimientos dispersos para cada tipo de régimen aduanero.

¹⁵ Barahona, Juan Carlos;López, Grettel. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica, 1 Edición, CLADS, INCAE, Setiembre, 1998, pág.4

¹⁶ Entrevista con MBA. Guillermo Araya Loáiciga, Analista de Inteligencia Comercial, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 16 de Marzo, 2003, Paseo Colón, San José, Costa Rica.

Según Juan Carlos Barahona, ese fue "el primer intento por armonizar los procedimientos aduaneros, sin embargo no se logró que todos los países lo utilizaran, de hecho, El Salvador y Honduras no lo acogieron y Nicaragua lo hizo parcialmente. Todo ello evidenció un descuento total de políticas regulatorias y la tendencia a crear excepciones locales para lograr la protección."¹⁷

"Para finales de la década de los ochenta, es contratado por la Secretaría de Integración Económica (SIECA) un especialista chileno en derecho aduanero, quien dicta un código aduanero marco, que Costa Rica aceptó con muy buenas perspectivas. Sin embargo, a dicha redacción le fueron incorporados aspectos legales específicos, lo cual lo convirtió nuevamente en un código reglamentarista que no prosperó."¹⁸

Es entonces, cuando el país reafirma ante los foros centroamericanos la necesidad de un nuevo CAUCA e impulsa la

¹⁷ Barahona, Juan Carlos; López, Grettel. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica, 1 Edición, CLADS, INCAE, Setiembre, 1998, pág.4

creación de un instrumento marco que regule los aspectos básicos y que permita por medio de una normativa nacional, el establecimiento de disposiciones específicas para el país.

En el año de 1989, da inicio el Proyecto de Modernización Aduanera, con respaldo financiero de Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el cual genera recomendaciones de reforma en materia de procedimientos operativos y estructurales del Sistema Aduanero e incorpora el desarrollo de un sistema computarizado para cumplir con programas de simplificación y agilización de la función aduanera.

Este año es de vital importancia, ya que se identifican los componentes centrales tanto del campo administrativo funcional, jurídico e informático para el establecimiento del comercio electrónico de las Declaraciones Aduaneras de Exportación.

¹⁸ Entrevista con MBA. Guillermo Araya Loaiciga, Analista de Inteligencia Comercial, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica,

Uno de los elementos fundamentales que incrementó la probabilidad de éxito de la reforma aduanera y que hizo una diferencia fundamental en relación con otras experiencias que habían fracasado en el pasado, fue la posibilidad de generar un proceso de reforma desde fuera de la Dirección General de Aduanas, dado que esta era una organización con una gran cantidad de intereses, que iban a impedir cualquier intento de transformación radical.

"Fue así como a finales de 1990, se decidió instaurar una comisión para la redacción de un código de carácter general que sirviera de base para que luego cada país lo adecuara de acuerdo con su nivel de desarrollo institucional y legal. El proyecto no fructificó ante el SIECA, en donde se acogió la idea del código simplificado, pero se rechazó el borrador de sesenta artículos propuestos por Costa Rica. A raíz de esto, se contrató a un consultor para la redacción del anteproyecto de CAUCA, el cual resultó muy detallado pero carecía de los conceptos modernos aduaneros que a Costa Rica le interesaban, los cuales tuvieron que ser incorporados por medio de mociones. Por ello, se dice que Costa Rica se fue

más por la vía de excepciones que por la normativa del CAUCA.”¹⁹

La concepción costarricense respecto del nuevo código establecía que éste no fuera en extremo fiscalista, y que permitiera el control a posteriori, en definitiva, que facilitara el comercio. Con base en el acuerdo regional, que propuso la redacción futura de un código aduanero marco, Costa Rica entra a elaborar su propia normativa, que años más tarde fue aprobada por la Asamblea Legislativa y que hoy, se denomina la Ley General de Aduanas y su respectivo reglamento.

1.2 Primeros Indicios de Trámites Electrónicos a Nivel Aduanero

En 1989, en un informe del AID se visualiza la necesidad de emprender un proceso de modernización aduanera radical, donde “se identifican como componentes centrales, el campo

¹⁹ Barahona, Juan Carlos; López, Grettel. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica, 1 Edición, CLADS, INCAE, Setiembre, 1998, pág.4

administrativo funcional, el jurídico y la informática. Se decidió entonces, por parte del AID y el gobierno canalizar la ayuda financiera para la reforma por medio de la firma consultores Ceciliano y Cía. Surgen de esta iniciativa propuestas de orden procedimental y legal; se realizaron esfuerzos por establecer un manual de procedimientos en aduanas, y se contrató a la empresa Burns S.A un prototipo de sistema computarizado para aduanas."20

Los problemas encontrados en 1990 a nivel aduanero fueron:

1. Una legislación centroamericana arcaica.
2. Presupuestos centralizados.
3. Las autoridades aduaneras no tenían claro las necesidades en materia informática.
4. Infraestructura de las Aduanas no acordes con las necesidades del comercio internacional.
5. Poca información para la toma de decisiones.

20 Entrevista con el Lic. Luis Fernando Vásquez, Jefe de Normas y Procedimientos de la Dirección General de Aduanas, 13 de febrero del 2003, San José, Costa Rica.

6. Grandes obstáculos para exportar o desalmacenar mercancía.
7. Intentos de reformas aduaneras por más de veinte años, sin ningún resultado alentador.

En materia internacional, durante ésta época se coordinó con el Ministerio de Comercio Exterior todo lo relacionado con los tratados de libre comercio, especialmente con México y temas relacionados sobre el GATT, con el fin de que no hubiesen pugnas entre despachos y al mismo tiempo se introdujeron en la legislación aduanera todos los aspectos modernos relacionados a la facilitación del comercio como tal.

En el marco de la Ley General de Aduanas, todo lo que se pretendía hacer en términos de reforma, chocaba contra el código aduanero centroamericano, por lo que se vendió la idea a Centroamérica de conformar un código marco con la intención expresa de desarrollar una legislación moderna y flexible, que permitiera a Costa Rica implantar la reforma y, luego, reglamentarla en el contexto del código aduanero centroamericano, como efectivamente se hizo.

En materia de asesoría externa, durante el proceso se contó con asesoría internacional de Canadá, Estados Unidos y España.

1.3 Actores de la Reforma Aduanera

Se identificaron dos grandes grupos:

- a) Sector Privado: que no estaba directamente asociado con el proceso aduanero, en donde se encontraban exportadores, representantes de casa extranjeras y demás grupos empresariales que apoyaban al gobierno recién entrado.

- b) Sector de Aduanas: conformado por Almacenes Fiscales, empresas navieras, transportistas terrestres y aéreos, agentes de aduana, entre otros.

Las agencias de aduanas "fueron las que mayor resistencia generaron a la reforma, y su oposición se fundamentó en el

temor a ser desplazadas en la gestión aduanera y en su pretensión de que se adoptase, por parte de Costa Rica, un esquema como el mexicano, donde se dedicaba un importantes esfuerzo a la supervisión y control, en el cual los agentes de aduanas tenían bajo su responsabilidad buena parte de sus funciones.”²¹

Por su parte los almacenes fiscales mostraron una actitud de apoyo y participaron en todas las reuniones, a pesar de que la reducción en los tiempos de permanencia de la mercadería en los almacenes los afectaba en forma directa. Conforme varió su expectativa sobre el alcance de los procesos y el proyecto fue claro en sus pretensiones, dicho grupo creó resistencia y apoyó iniciativas de otros sectores.

1.4 El Servicio Nacional de Aduanas y su Proceso de Reforma

Para el año de 1994, el Gobierno de Costa Rica decidió emprender la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, para lo cual era necesario adecuar su estructura

²¹ Entrevista con el Sr. Marvin Salas Jiménez, Gerente de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, 22 de Enero 2003, San José, Paseo Colón, 22 de Enero del 2003.

organizativa con el propósito de hacerla más flexible, dinámica e íntegra, así como lograr una integración efectiva de los procesos administrativos y de gestión de ingresos y fomentar el desempeño de sus recursos humanos, técnicos y profesionales. Además, como parte del proceso de reestructuración era necesario asumir el costo político que significaba el despido de personal, basado en procedimiento de reducción forzosa de servicios, según el artículo 7 del Estatuto del Servicio Civil.

Finalmente, "el 1 de agosto del año antes citado, con apoyo generalizado de todos los sectores, se procedió al despido de 255 funcionarios de la Dirección de Aduanas, a quienes la administración ofreció como opciones el pago inmediato, el traslado a otras instituciones públicas o la conformación de sociedades jurídicas para la prestación de servicios al Estado."²²

²² Entrevista con el Lic. Luis Fernando Vásquez, Jefe de Normas y Procedimientos de la Dirección General de Aduanas, 13 de febrero del 2003, San José, Costa Rica.

En el año de 1995, el Proyecto de la Ley General de Aduanas es introducido en la corriente legislativa y es aprobada por el Congreso de la República en octubre de este año, entrando en vigencia en julio de 1996, junto con su reglamento y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II).

"El mayor punto de discordia para la aprobación de la Ley General de Aduanas, fue el título que contenía disposiciones que regulaban la contratación y eventual funcionamiento de empresas verificadoras, el cual fue posteriormente eliminado, para permitir la aprobación de la nueva legislación."²³

Durante el período de 1996-1998, el Gobierno como tal buscaba propiciar un mejor servicio y combatir malas prácticas administrativas; poner en funcionamiento las unidades administrativas, como el Órgano Nacional de Valoración, el Tribunal Aduanero y la División Informática.

²³ Idem

En el año de 1998, las autoridades de gobierno, se dieron la tarea de establecer el Tribunal Aduanero, que entró en operación el 1 de mayo de 1998.

“En términos del Sistema de Información Aduanera, el esfuerzo de automatización fue evidente, se pasó de 20 computadoras en 1992, que estaban concentrados en la Dirección de Aduanas, de los cuales sólo el 10% se utilizaban con propósitos de operación aduanera, a más de 250 en 1995. Para 1997, se contaba con una máquina por cada dos funcionarios y la cantidad de usuarios se incrementó de 18 en 1992 a más de 200. Además se encontraban interconectados electrónicamente 45 depositarios, 40 transportistas, 18 estacionamientos provisionales y 90 agencias aduanales, de los cuales el 30 tramitaban vía electrónica declaraciones de exportación.”²⁴

El nuevo modelo aduanero dotó a la administración aduanera de las herramientas necesarias para agilizar los procesos de recepción y desalmacenaje de mercadería, por medio de

²⁴ Barahona, Juan Carlos; López, Grettel. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica, 1 Edición, CLADS, INCAE, Setiembre, 1998, pág.27.

mecanismos tales como, "la autodeterminación, que está siendo usada en el 95% de los casos y, la revisión selectiva, donde el 70% de las declaraciones de importación no se revisan físicamente, el 62% de éstas son tramitadas en forma documental y un 8% pasan sin revisión, según cifras a marzo de 1997."²⁵

1.5 Análisis General de la Posible Modificación del Artículo 104 de la Ley General de Aduanas.

De acuerdo al Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, "la creciente sustitución del papel en la vida legal ha hecho que las ventajas y riesgos típicos de las declaraciones realizadas por vía electrónica sean evidentes para todo el mundo. El documento electrónico, si bien de una naturaleza menos tangible que el documento en soporte papel, no ha perdido por completo su esencia corporal. Permite su reproducción a voluntad y ser transportado en cuestión de segundos sin importar la distancia."²⁶

²⁵ Idem

²⁶ Unión Internacional del Notariado Latino Comisión de Informática y Seguridad Jurídica, 27 de Enero del 2002, pág 2.

El debate en materia de documentos electrónicos se ha centrado en la seguridad jurídica, en la puesta en práctica de la implementación del principio de la confidencialidad.

La base fundamental para lograr este principio es la criptografía, consistente en la técnica de proteger el secreto de un texto convencional, conocido únicamente por la persona que lo ha escrito y por la persona destinada a leerlo. Con este mecanismo vemos claramente como la confidencialidad está garantizada por el hecho que la lectura del texto no puede ser realizada por quien no posee el código electrónico.

Para lograr la confidencialidad, es importante que el legislador contemple la firma electrónica tal como se incluye en el Informe sobre Redacción Final del Texto Aprobado en Primer Debate, concerniente a la Modificación de la Ley General de Aduanas N. 7557, Expediente N. 15.007 que dice:

"Artículo 104 Declaración por Transmisión Electrónica de datos.

El declarante o el agente aduanero que lo represente deberá presentar la declaración mediante transmisión electrónica de datos, utilizando un código de usuario y su clave de acceso confidencial o firma digital..."²⁷

Para muchos expertos, el proyecto incluye la firma digital por dos propósitos fundamentales:

"a.- Garantizar su autenticidad, informando de manera cierta acerca de su autoría (no sólo en cuanto a la identidad del autor sino eventualmente incluso en cuanto a la hora y fecha precisas de su envío) y, por esta vía, contribuyendo a evitar un litigio con sus consecuencias legales o de otra índole; y

b.-Garantizar la integrabilidad, en la medida en que permita asegurar que el contenido del documento no ha cambiado desde el momento de su firma."²⁸

²⁷ Informe sobre la Redacción Final del Texto aprobado en Primer Debate, Modificación de la Ley General de Aduanas N. 7557, Expediente N.15.007, 30 de Junio del 2003, p.28

²⁸ Hess, Christian. Comentarios del Proyecto de Ley de Firma Digital en Costa Rica, 2003, pág. 2.

En este sentido, la firma digital en los documentos de exportación cumpliría con las mismas condiciones que históricamente ha llenado la firma manuscrita u ológrafa:

"1.- La función indicativa, en virtud de la cual una firma o codificación revela la identidad de la empresa exportadora en la Declaración Aduanera de Exportación, indicando datos importantes tales como pesos, valores, puertos, entre otros.

2.- La función declarativa, por medio de la cual se entiende que una firma implica la aceptación de la Aduana del contenido del documento, al poseer formularios presellados con numeraciones electrónicas.

3.- La función probatoria, que permite vincular jurídicamente al documento de exportación, para efectos demostrativos."²⁹

²⁹ Entrevista con MBA. Guillermo Araya Loáiciga, Analista de Inteligencia Comercial, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 16 de Marzo, 2003, Paseo Colón, San José, Costa Rica. Hace referencia a los Comentarios del Proyecto de Ley de Firma Digital de Costa Rica, elaborado por Hess A. Christian.

1.6 Teoría Jurídica de la Tercera Parte Confiable

"Por razones de confiabilidad y seguridad jurídica, es necesario que el funcionamiento global de esta tecnología esté supervisado y garantizado por lo que en doctrina se llama una tercera parte confiable: una persona o entidad que por su carácter oficial (o por la aceptación general de su seriedad y prestigio) de pleno respaldo a la firma digital. Las funciones cruciales de esa tercera parte confiable incluyen las de asignar las claves públicas y privadas sobre las que descansa la firma digital, certificar su validez (por lo cual también se le conoce como autoridades certificadoras) y velar por su correcto empleo. Para entenderlo mejor, podemos pensar en el ejemplo de la cédula de identidad y en el papel que respecto de ella cumple el Registro Civil. En efecto, la cédula opera en el medio como un mecanismo reconocido y confiable para establecer la identidad de las personas en sus transacciones, no solo por cuenta con una plena regulación normativa, sino además porque existe una identidad oficial confiable- el Registro

Civil- que respalda y garantiza su univocidad y seguridad.”³⁰

Para Christian Hess, la firma de cualquier documento-impreso o electrónico- es un acto material de carácter formal, que en sí carece de particular validez o eficacia. Lo válido y eficaz es el documento, no la firma. En consecuencia, lo correcto es equiparar el valor legal del documento firmado digitalmente con el documento firmado en forma tradicional, tanto en cuanto a su admisibilidad como a su valor probatorio.

El mismo autor, defensor de la teoría de la tercera parte confiable, considera “como parte integral del principio de confiabilidad, la variable de la certificación digital, entendida como una estructura de datos empleada dentro de un sistema de clave pública para ligar a una persona determinada con una clave asignada y creada conforme a ciertos estándares reconocidos. Un certificado típicamente contiene el nombre del usuario, su clave pública, un número

30 Hess, Christian. Comentarios del Proyecto de Ley de Firma Digital en Costa Rica, 2003, pág. 2.

de serie y una fecha de expiración. Es firmado por la entidad emisora, firma que a su vez puede ser corroborada por la autoridad de la que aquélla recibió su acreditación, y así sucesivamente hasta satisfacer al destinatario en cuanto a su confiabilidad. Los certificados digitales, como regla, son fácil y automáticamente verificables a través de bases de datos en línea (llamadas repositorios), creadas para tal efecto.”³¹

En la actualidad la certificación digital es llevada a cabo por parte de la Dirección General de Aduanas, en donde cualquier exportador o agente aduanero que requiera transmitir el documento electrónico a la aduana de jurisdicción (formulario de exportación); y para ello, es necesario cumplir con una serie de procedimientos administrativos por parte del representante legal de la empresa, conllevándole en algunos casos ir dos o tres veces a realizar un trámite a la misma institución.

La legalidad que se le ha dado a los formularios de exportación; ya sea por medio del sistema SIVUCE (Sistema

31 Idem

Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior) o las agencias aduanales, es una codificación interna que manejan los sistemas y que autorizados e impresos virtualmente por el ente público (Dirección General de Aduanas); y que dicha información le brinda seguridad jurídica y confiabilidad a la Aduana, principalmente porque en cualquier momento pueden ser verificable la información.

Según Guillermo Araya, la transmisión electrónica del Formulario de Exportación a la Aduana de Peñas Blancas, "tiene la misma eficacia jurídica de presentar físicamente el documento, ya que implica a una manifestación de la voluntad por parte del empresario. El problema se plantea cuando una Pequeña o Mediana Empresa, no tiene los recursos para la inversión en tecnología y capacitación a sus funcionarios. De allí viene el impacto negativo sobre la competitividad, al considerarse como obligatorio la transmisión electrónica del documento aduanero; lo cual implica realizar procesos administrativos que involucran tiempo y dinero para lograr obtener una clave de usuario.

Lo importante en este punto, no es mantener una oposición contraria a los procesos electrónicos; sino de buscar mecanismos alternativos que permitan en primer lugar, crear condiciones competitivas de acceso a los mercados internacionales de las Pequeñas y Medianas Empresas, tal como se establece en la Ley N. 8262 - Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, en su Artículo 2 , inciso f)

"Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios"³²

³² Ley N.8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas

CAPITULO II:

**LA EXPERIENCIA PROCOMER EN LOS PROGRAMAS DE
LAS PYMES Y TRANSMISIONES ELECTRÓNICAS**

CAPITULO II:

1. Antecedentes de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y su Importancia en los Procesos de Transmisión Electrónica en el marco del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

" El sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) fue creada el 4 de julio de 1988, mediante decreto ejecutivo N. 24.413, como un departamento del Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO), con el propósito de facilitar y simplificar el trámite de las exportaciones, centralizando los trámites que deben efectuarse en las diferentes instituciones del estado involucradas en el proceso de exportación."

Siendo este sistema uno de los procesos básicos del cual depende el nivel general de efectividad y eficiencia del sector exportador, la Ventanilla Única de Exportación como se denominaba en ese momento, giraba alrededor de cinco objetivos, que posteriormente se contemplarían en la Ley de

Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica:

1. Centralizar las dependencias públicas y privadas en los trámites documentarios de exportación.
2. Agilizar el trámite documentario.
3. Simplificación de documentos de exportación.
4. Descentralización del sistema en las diferentes aduanas de salida del país.
5. Generación de estadísticas de exportación.

El sistema constituyó un proceso dinámico que requirió atención permanente, con el fin de vigilar el conjunto de disposiciones estructurales y se mantuviera siempre actualizado, adaptándolo conforme lo demandaban los cambios circunstanciales y las modificaciones a los objetivos, políticas y programas de la entidad.

La simplificación de los documentos de exportación, se logró el 5 de julio de 1989, con la puesta en marcha del denominado "Formulario Único de Exportación", documento que permitía al exportador tramitar sus respectivos permisos internos en un solo documento. (Salas, 2003)

En el mes de agosto de 1990, se llevó a cabo la reestructuración del Sistema de Ventanilla Única de Exportación, para reducir el tiempo de respuesta de los permisos de algunas horas a un promedio de treinta minutos.

Con su posterior desarrollo y ampliación de 1992 a 1996, con recursos donados por la Agencia Internacional para el Desarrollo, administrados bajo la modalidad de un fideicomiso, dicho sistema de información se completa con los otros módulos, orientados hacia la automatización de las autorizaciones de los distintos formularios de exportación, y el levantamiento de las bases de datos correspondientes.

Evidentemente, con la Ventanilla Única se logra reducir los tiempos de espera del usuario, al pasar de varios días en la aprobación y tramitación de la exportación en la década de

los años ochenta, a horas y luego a tan solo diez minutos actualmente.

La clave del éxito radicó en la automatización de los trámites, donde el asesor de exportaciones ya no solo sella y firma sino que digita inmediatamente la información mediante un software, logrando de ésta manera un contacto más personalizado con el usuario.

El producto final fue la disminución de costos en lo que respecta al traslado y espera del usuario. Al ser una idea innovadora, PROCOMER procuró siempre realizar las mejoras continuas al sistema; generando ventaja competitiva y por ende mantenerse a lo largo de los años como la única entidad a cargo de aprobar y tramitar los pre-trámites de exportación.

PROCOMER ha tenido experiencia en los procesos de agilización y simplificación de trámites para la exportación; al automatizar "el 67% de los procedimientos de

exportación a abril del 2003; tanto a mercados centroamericanos como a terceros mercados."³³

En aras de fomentar la competitividad del sector exportador, la institución fue más allá y desarrolló en agosto de 1998, un sistema llamado Sistema Integrado de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCE), permitiendo al exportador realizar sus trámites de exportación desde sus propias instalaciones y cualquier hora del día y los trescientos sesenta y cinco días del año.

Permite al exportador, realizar sus trámites de exportación de forma expedita y ágil, desde su propia empresa, sin necesidad de trasladarse a las oficinas centrales o descentralizadas de VUCE.

Según datos de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, a agosto del 2003, "se habían incorporado al Sistema

³³ Estadísticas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, 01 Mayo del 2003.

SIVUCE un total de 110 empresarios de manera directa y 600 de forma indirecta.”³⁴

2. Creación de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), mediante Ley N.7638.

La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) asumió las funciones de CENPRO y la Corporación.

PROCOMER es la institución oficial para la promoción de las exportaciones e inversiones en Costa Rica, así lo establece el artículo 8 de la citada ley, que manifiesta:

“Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades privadas, sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones.” ³⁵

34 Entrevista con el Sr. Marvin Salas, Gerente de Ventanilla Única de Comercio Exterior, 22 Enero 2003.

35 Ley N.7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, artículo 8.

2.1 Experiencia de PROCOMER en programas de Competitividad de las PYMES.

La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), desarrolla herramientas enfocadas al mejoramiento de la capacidad exportadora de las empresas y a su promoción internacional, dirigiendo sus servicios a empresas exportadoras y no exportadoras. Con ello, dicha entidad cumple con lo establecido por la Ley N.7638, Art 8, inciso f) que dice:

" Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientadas a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades públicas y privadas sin fines de lucro, relacionados con las exportaciones y las inversiones".³⁶

³⁶ Ley N. 7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 30 de Octubre de 1996

En vista de la amplia participación que la pequeña y mediana empresa tiene en la economía nacional y en cumplimiento con el artículo antes citado, PROCOMER cuenta con programas de apoyo directo a este sector, enfocados a la creación de una cultura exportadora que favorezca la competitividad de las PYMES. Asimismo, estos servicios se han regionalizado con el objetivo de atender la demanda de empresas en zonas donde existe una oferta productiva con posibilidades de exportación.

El conjunto de programas y servicios que PROCOMER ofrece a las PYMES se conoce con el nombre de PYMEXPORTA, el cual involucra la participación de todas las áreas de servicio que brinda esta institución, en aras de ofrecer un apoyo integral, en la gestión de la internacionalización de estas empresas.

Además en el marco de la Ley N.8262 de Apoyo a las PYMES, PROCOMER es parte del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y

(incluye su modificación producto de la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa.

Mediana Empresa, Órgano Asesor del Ministerio de Economía e Industria y Comercio, cuyo principal objetivo es: "Analizar el entorno económico, político, social; así como su impacto sobre las PYMES y sobre la capacidad de estas de dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios".³⁷

3.- La facultad normativa de PROCOMER en la agilización y simplificación de trámites de exportación.

La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica dedica gran cantidad de sus recursos técnicos a los procesos de capacitación, promoción comercial y acceso a los mercados internacionales tal como lo establece el Artículo 8 inciso f) ya analizados con detenimiento.

Sin embargo es importante recalcar que el Artículo 8 inciso C) del mismo cuerpo normativo, faculta a la Ventanilla Única de Comercio Exterior a agilizar y simplificar los trámites de exportación e importación que dice:

³⁷ Ley N.8262 Fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Art 5.,

"Administrar un sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación, este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora de acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, éstas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la Ventanilla Única."³⁸

El artículo supracitado, es claro que PROCOMER ha potenciado a lo largo de todo el país, el establecimiento de oficinas regionales para la agilización y simplificación de trámites; sin embargo a pesar de grandes esfuerzos de eliminar las barreras internas al comercio internacional, existen normativas que lesionan los intereses de los más

inciso a)

necesitados en materia de exportación como lo son las PYMES. Esta última aseveración, es producto de la visita realizada a Peñas Blancas, elaborándose y aplicándose una muestra probabilística a 44 empresas.

El 27.2% considera que con la reforma al artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas en materia de transmisión electrónica, al exportador, se le han aplicado sanciones por errores en consignación del Formulario Aduanero Único Centroamericano, incurriendo en gastos para el pago de multas, según lo dispone la Ley General de Aduanas (este punto se analizará posteriormente).

Al ser obligatoria la transmisión del formulario de exportación, se determinó en la encuesta, que el 95% de los empresarios, han firmado relaciones contractuales con agencias aduanales para el cumplimiento del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, incurriendo las PYMES en el pago de transmisiones electrónicas en algunos casos excesivas y en otras moderadas por parte de los

³⁸ Ley N. 7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 30 de Octubre de 1996 .

auxiliares. El 5% restante transmiten directamente el formulario de exportación a la Aduana de Peñas Blancas. El motivo del bajo porcentaje, se debe, por un lado, a la falta de pro actividad por parte de los Ejecutivos de Cuenta de PROCOMER, en el sentido de que no han vendido la herramienta del SIVUCE, con su respectiva generación del archivo electrónico terrestre a los exportadores (Según datos aportados por la Gerencia de Servicios de la Ventanilla Única, el SIVUCE en el año 2003, no ha crecido porcentualmente con respecto al año 2002, al mantenerse los procesos de automatización en un 65%).

Un segundo aspecto, consiste en a falta de recursos en contratar los servicios de una desarrolladora para el cumplimiento de los parámetros que establece la Dirección General de Aduanas, en materia de interfase electrónica, para el cumplimiento del artículo 104 de la Ley General de Aduanas, que dice:

"Artículo 104. Declaración por Transmisión Electrónica de datos. El declarante o agente aduanero que lo represente debe de presentar la declaración mediante transmisión

electrónica de datos, utilizando su código de usuario y clave de acceso confidencial.”³⁹

4.- La Reforma del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas

La promulgación de la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas (2 de Noviembre del 2001) obliga a los exportadores y auxiliares de la función pública en la transmisión electrónica del formulario de exportación, considerado por los entrevistados en Peñas Blanca, que limita la competitividad de las PYMES, basado en la normativa jurídica planteada en la Ley N.8262 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas Medianas Empresas.

PROCOMER en su afán de agilizar y simplificar los trámites modificó el código de exportador a tres posiciones, con el fin de que el mismo exportador pudiese realizar su propia transmisión electrónica. Antes de la reforma del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, los códigos de exportador estaban formados por códigos alfanuméricos

³⁹ Ley General de Aduanas, San José, III Edición, Costa Rica, Noviembre

(Primera letra de la razón social del exportador, seguido de un consecutivo); mientras que los auxiliares de la función pública su código identificador se conformaba de tres dígitos (numéricos).

Es importante destacar que el Registro de Exportador, constituye en un procedimiento previo, que toda persona física o jurídica con capacidad a exportar, debe de inscribirse como tal, ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior. El empresario tendrá que cumplir una serie de requisitos para el otorgamiento de la licencia. La vigencia del código es de un año natural, con posibilidad de prórroga por un mismo período.

Una de las inspiraciones de modificar el código de exportador por parte de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, lo constituyó el mismo CAUCA III, que manifiesta:

"El agente aduanero es el Auxiliar autorizado para actuar habitualmente, en nombre de terceros en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, en su carácter de persona

2000.

natural, con las condiciones y requisitos establecidos en este Código, Reglamento y la legislación nacional.”

Esta norma, junto con el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, introduce la posibilidad de que sea el mismo exportador que realice sus procesos de transmisión electrónica a la aduana; pero teniendo en cuenta que tendrá que tramitar con su propio password y clave que es otorgado por la misma Dirección General de Aduanas.

Así tenemos que el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas dice:

“Artículo 343.- Declaración Aduanera de Exportación. La declaración aduanera de mercancías de exportación podrá ser presentada por el agente aduanero o el exportador, según el caso, establecido la cuantía de la obligación tributaria aduanera y comprobando su pago”.⁴⁰

⁴⁰ Ley General de Aduanas, San José, III Edición, Costa Rica, Noviembre 2000.

CAPITULO III

**LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN MATERIA DE
TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA**

CAPITULO III: PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN MATERIA DE TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA

Se analizará brevemente cuáles son los procedimientos aduaneros, en materia de transmisión electrónica; qué debe de hacer el exportador en caso de ser rechazada su póliza; sus plazos y cuáles son los trámites previos que debe de contemplar el empresario al querer acceder a los mercados internacionales.

3. LEY GENERAL DE ADUANAS Y REGLAMENTO

3.1 Procedimientos Previos para la Transmisión Electrónica.

3.1.1 Registro de Exportador: Según el Manual de Procedimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, el primer paso que debe de realizar toda persona física o jurídica que pretenda exportar continuamente, deberá de cumplir un requisito previo, que consiste en la inscripción como exportador. Este código tiene la vigencia de un año, y es un requisito para poder transmitir electrónicamente su formulario de exportación.

Al transmitir electrónicamente la declaración de exportación, la aduana uno de los datos o celdas electrónicas que constata es si está al día el código de exportador.

De no estarlo, le indica al exportador que proceda actualizar su registro ante la autoridad competente, en este caso, ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

De esta manera se cumple uno de los preceptos del capítulo IV, de la Ley General de Aduanas, en cuanto a los enlaces electrónicos entre oficinas públicas que dice:

"Artículo 5.- Enlace Electrónico entre Oficinas Públicas.

Las oficinas públicas o entidades relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas, deberá transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras competentes los permisos, autorizaciones, y demás información inherente al tráfico de mercancías y a la comprobación del pago de obligaciones tributarias aduaneras, de conformidad con los

procedimientos acordados entre oficinas o entidades y la autoridad aduanera.....”⁴¹

PROCOMER, en cumplimiento del artículo anterior, actualiza todos los días los servidores de la Dirección General de Aduanas; y este último procede a notificar a cada jurisdicción la actualización de los respectivos códigos.

De no actualizar el registro el exportador, el transportista al llegar a la aduana de salida le es devuelta la exportación por falta de requisitos previos.

3.1.2 Asignación de Clave para la Transmisión Electrónica:

El exportador que desee aplicar la normativa del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, tendrá que solicitar mediante nota original, debidamente firmada por el representante legal, la solicitud de asignación de un casillero en todas aquellas aduanas de salida, donde la mercancía se exporte en forma definitiva.

⁴¹ Ley General de Aduanas, San José, III Edición, Costa Rica, Noviembre 2000.

Este procedimiento como tal, se contempla en el artículo 105 de la Ley General de Aduanas:

“Artículo 105.- Código y clave de acceso. Los funcionarios, auxiliares de la función pública aduanera y demás usuarios serán responsables del uso del código de usuario y de la clave de acceso confidencial asignados y de los actos que se deriven de su utilización. La clave de acceso confidencial equivale a la firma autógrafa de los funcionarios, auxiliares y demás usuarios para todos los efectos legales.”⁴²

3.1.3 Definición de la aplicabilidad del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas:

El exportador tendrá dos caminos para la transmisión electrónica de la exportación:

- a) Transmitir directamente. Para ello tendrá que cumplir los procedimientos previos de inscripción, como exportador ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y posteriormente solicitar su password y clave ante la Dirección General de Aduanas.
- b) Agencia Aduanal: A pesar de utilizar los servicios de una agencia aduanal, tendrá que cumplir el requisito de inscripción como exportador ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior. En cuanto al proceso de transmisión electrónica, el responsable de los datos electrónicos sería el auxiliar de la función pública.

3.2 Transmisión Electrónica a la Aduana de Salida

Siguiendo con el procedimiento de transmisión electrónica (formulario electrónico), el empresario (pequeño, mediano o grande) transmite los datos del formulario de exportación; la aduana receptora (salida) verifica la información, y si

⁴² Ley General de Aduanas, San José, III Edición, Costa Rica, Noviembre 2000.

está correcta, la mercancía continúa en tránsito internacional.

Si por el contrario, existe algún error o espacio incompleto en la transmisión electrónica del formulario, la aduana notifica inmediatamente, por los mismos medios electrónicos, indicándoles que el Formulario requiere subsanar el error y de esta manera, la administración le brinda un plazo de tres días para subsanar el error.

3.3 Rechazo de la Declaración Aduanera de Exportación

Según entrevistas realizadas a un grupo de transportistas en Peñas Blancas, consideran que los procedimientos aduaneros deben ser ágiles, autodeterminados y con procesos de transmisión electrónica que permitan disminuir los costos operativos para ser competitivos en los mercados internacionales.

Es por ello, que la aplicación del Principio Aduanero de la Transparencia se logra encontrar en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, dado que establece

cuales son los derechos y deberes de los exportadores en materia de transmisión electrónica del formulario de exportación. En caso de incumplimiento, éstas tendrían las consecuencias aduaneras, según lo estipula el Artículo 89 de la Ley General de Aduanas que dice:

“ARTÍCULO 89. Rechazo de la Declaración: De no aceptarse la Declaración, se notificará inmediatamente su rechazo al declarante señalando los errores y defectos y otorgando un plazo de tres días hábiles para su corrección. Transcurrido el plazo indicado sin que hubieran sido subsanados los errores y defectos, se procederá su archivo”.⁴³

El procedimiento de transmisión electrónica, está debidamente tipificado en la Ley General de Aduanas, en su Artículo 104, en donde se debe de cumplir trámites previos ante diferentes entidades; por ejemplo, la inscripción como exportador ante la Promotora del Comercio Exterior, es el

⁴³ Ley General de Aduanas, San José 3 era Edición, Costa Rica: IJSA, Noviembre 2000.

primer paso que debe de realizar una pequeña o mediana empresa.

Se cuestiona: ¿Esta tipificado en la Ley General de Aduanas, cuáles son los errores que podría incurrir electrónicamente el exportador?.

Al examinar la Ley, encontramos un artículo genérico, que menciona los casos de rechazo electrónico por parte de las autoridades aduaneras.

Así se tiene que de conformidad al artículo 243 de la Ley General de Aduanas manifiesta que:

- a) Existan discrepancias entre el inventario de mercancías bajo control aduanero y el despacho solicitado.

- b) No se ha llenado todos los espacios disponibles en la declaración aduanera, cuando sea obligatorio completarlos, de conformidad con el régimen o modalidad solicitada.

- c) Existan contradicciones en la información declarada.
- d) No han sido cancelados los tributos correspondientes para el caso de importaciones.

De persistir el error o vulnerar el régimen jurídico aduanero, se formalizarán los procedimientos aduaneros y para las respectivas sanciones. Así se observa, que el artículo 234 de la Ley General de Aduanas dice:

“Cuando la autoridad aduanera determine la posible comisión de una infracción administrativa o tributaria aduanera sancionable con multa, notificará en forma motivada, al supuesto infractor, la sanción aplicable correspondiente sin que implique el retraso o la suspensión de la operación aduanera, salvo que la infracción produzca un vicio en el procedimiento, cuya subsanación se necesite para proseguirlo....”⁴⁴

⁴⁴ Ley General de Aduanas, San José 3 era Edición, Costa Rica: IJSA, Noviembre 2000.

3.4 Notificación al Exportador

El instrumento utilizado para la notificación de conformidad al artículo 194 de la Ley General de Aduanas manifiesta:

- A) Transmisión electrónica de datos en la sede de la aduana o en el domicilio señalado por el auxiliar de la función pública aduanera. La notificación surtirá efectos veinticuatro horas después del envío de la información.
- B) Mediante casilla ubicada en la aduana competente o Dirección General de Aduanas, según donde se desarrolle el procedimiento. Se tendrá como notificado el acto tres días hábiles después de ingresada la copia íntegra del acto en la respectiva casilla, se haya o no reiterado en ese lapso. Los agentes aduaneros, transportistas y depositarios deben tener, obligatoriamente, casilla asignada para los efectos anteriores.

- C) Personalmente, si la parte concurre a las oficinas del Servicio Nacional de Aduanas que tienen a su cargo la notificación de los actos.
- D) Carta certificada o telegrama, con aviso de recepción, dirigido al domicilio o lugar designado para notificaciones, en cuyo caso, se tendrá por notificada al quinto día hábil posterior a la fecha en que conste el recibido del destinatario. En caso de sociedades, se podrá notificar el agente residente designado.
- E) Cuando no sea posible notificar por alguno de los medios anteriores, se notificará por única publicación en el Diario Oficial, en cuyo caso se tendrá por efectuada al quinto día hábil posterior a esa publicación.
- F) A solicitud del interesado por medio de facsímil u otros medios similares que ofrezcan seguridad a juicio de la autoridad aduanera. La notificación surtirá efectos veinticuatro horas después del envío de la información.

La notificación debe de contener la copia literal del acto (cuales son los hechos y fundamentos de derecho que se están quebrantando en el trámite aduanero y cuál sería la multa a cancelar por parte del infractor al respectivo Estado).

3.5 Procedimiento Ordinario

En caso de lesionarse los derechos subjetivos o intereses legítimos, la autoridad aduanera procederá a la aplicación de los incisos a,b,c,d del Artículo 196 de la Ley General de Aduanas:

"Artículo 196. Actuaciones Comunes del Procedimiento Ordinario. Para emitir cualquier acto que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos, deberán observarse las siguientes normas básicas:

- a)** La apertura del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, debe ser notificada a las personas o entidades que puedan verse afectadas.

b) En el acto de notificación se otorgará un plazo de quince días hábiles para presentar los alegatos y las pruebas respectivas. La autoridad aduanera que instruya el procedimiento podrá prorrogar, mediante resolución motivada, de oficio, o a instancia de parte interesada este plazo para los efectos de la presentación de pruebas.

c) A solicitud de la parte interesada, el órgano instructor dictará la resolución dentro de un plazo de diez días hábiles. La notificación debe contener el texto íntegro del acto."⁴⁵

3.6 Aforo Aduanero

La manera de presentar la declaración aduanera de mercancías electrónica es con base a los formatos establecidos y aprobados por la Dirección General de Aduanas.

⁴⁵ Ley General de Aduanas, San José 3 era Edición, Costa Rica: IJSA, Noviembre 2000.

Para la confección de estos datos interviene en mucho de ellos un agente aduanero, bajo un procedimiento de autodeterminación y liquidación de tributos aduaneros para los casos de trámites de exportaciones.

El agente aduanero realiza un depósito de garantía ante la Dirección General de Aduanas, de conformidad al artículo 33 de la Ley General de Aduanas:

"... Ninguna persona física será autorizada, reconocida ni podrá ejercer la correduría aduanera ante el Servicio Nacional de Aduanas, si no ha caucionado su responsabilidad con el fisco. La Dirección General de Aduanas fijará el monto global de la caución....."⁴⁶

Si la declaración aduanera ha cumplido con las regulaciones tributarias (en el caso de importación), arancelarias y no arancelarias y requisitos y formalidades exigidos en cada uno de los regímenes aduaneros, el formulario será revisado por el Sistema SIA y le otorgará una autorización

⁴⁶ Ley General de Aduanas, San José, III Edición, Costa Rica, Noviembre 2000.

electrónica al usuario, en donde le indicará el acto inmediato de verificación de la mercancía.

"El 90% de los trámites de exportación no son revisados en los respectivos puestos fronterizos, dado que la aceptación es sin revisión documentaria ni física."⁴⁷

Para ilustrar un poco más este porcentaje; jurídicamente la revisión aduanera de las mercancías se encuentran tipificadas en tres etapas, caracterizándose por ser procesos aleatorios:

- A) **RECONOCIMIENTO FÍSICO:** La autoridad aduanera revisa físicamente las mercancías (constata que lo declarado en el formulario de exportación es el producto que está por exportarse) su naturaleza, (si merciológicamente está bien clasificado y evitar de esta manera la evasión de tributos para los casos de importaciones) origen (si la mercancía es producida en Costa Rica o en la Región Centroamericana, con el fin

47 Entrevista con la Lic. Dinnia Masís, Encargada de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Limón, Mayo 2003.

de cumplir con los tratados o acuerdos unilaterales que posee Costa Rica en materia de trato preferencial), procedencia, (si la mercancía ha sido nacionalizada, de qué país proviene la mercancía, esto para efectos de tomar las medidas sanitarias y fitosanitarias de requerirlo) estado, cantidad, valor y demás características.

Este reconocimiento aduanero podrá realizarse en zonas de operación aduanera tales como las propias bodegas de las empresas o demás instalaciones de los particulares que cumplan con las condiciones de la Dirección General de Aduanas.

B) **DOCUMENTAL:** Revisión de las declaraciones aduaneras de exportación, vía documento.

3.7 Sanciones

De conformidad al artículo, 247 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, existen dos procesos:

1.-Autorización de la destinación del régimen o modalidad solicitados, siempre y cuando los datos están conformes el proceso de verificación con los datos suministrados en la declaración electrónica.

2.-Sanción: Si existen diferencias entre lo declarado y la información que debió declararse, la aduana efectuará las correcciones ajustes correspondientes y notificará esta circunstancia al declarante.

Una vez analizada esta legislación, se comprende que la misma busca establecer reglas claras al sector productivo y mecanismos de agilización y facilitación, sin embargo, consideramos que el presente documento se genera con el fin de evaluar la conveniencia de un proceso u otro, y brindar elementos de juicio que permita a las diferentes autoridades tomar decisiones, en aras de reducir y facilitar el

proceso logístico de exportación y con ello contribuir al incremento de nuestra economía.

Para ilustrar las dificultades que enfrenta actualmente una PYME en Peñas Blancas, en la aplicación del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, se ha estructurado en dos grandes grupos:

a. Exportadores que utilizan los formularios físicos: De no poseer los medios electrónicos, el empresario podría estar cancelando por trámite de exportación \$30 (este monto está compuesto en: confección del formulario de exportación, transmisión electrónica a la aduana de jurisdicción y la transmisión del manifiesto de carga); esto indudablemente encarece sus recursos económicos y por ende entraba su acceso a los mercados centroamericanos; mostrándose el impacto económico social por una promulgación de un artículo que lesiona el dinamismo productivo y la generación de empleo a las PYMES.

Por el simple hecho que el vehículo llegue a la Aduana de Peñas Blancas y la póliza no está transmitida

electrónicamente tal como lo dicta el Artículo 104 y 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas; el transportista tiene que buscar un tramitador de una agencia aduanal y cancelar montos desproporcionados, que en la mayoría de los casos, el exportador no tenía contemplado al momento de realizar la exportación.

Cuadro N.2
Costos Actuales que incurre la PYME para Ingresar la Mercancía a los Mercados Internacionales (Trámite Manual)

Rubros	Costos por Trámite
Costos por trámite (\$)	
Formulario FAUCA	3
Cuenta VPN de Racsa	0
Confección de FAUCA	0
DTI	3
Carta de Porte	3
Transmisión Manifiesto de Carga	3
Marchamo	3
Transmisión archivo RIS	15
Total:	30

Fuente: propia

b. Utilización de los medios electrónicos: Sabemos muy bien que PROCOMER a lo largo de estos últimos seis años, ha

logrado implementar un sistema integrado de Ventanilla Única (a nivel informático) llamado SIVUCE; que ha logrado automatizar en más de un 67% los trámites de exportación a nivel nacional; pero por otro lado, logramos detectar que se ha incrementado los costos al pequeño y mediano empresario, dado que tiene que invertir en una anualidad del pago del sistema a PROCOMER, y gastos en otras entidades tales como en el ICE con la apertura de una cuenta de RACSA, cuenta VPN y sumado a la compra de los formularios de exportación, contemplados en la misma Ley N.7638.

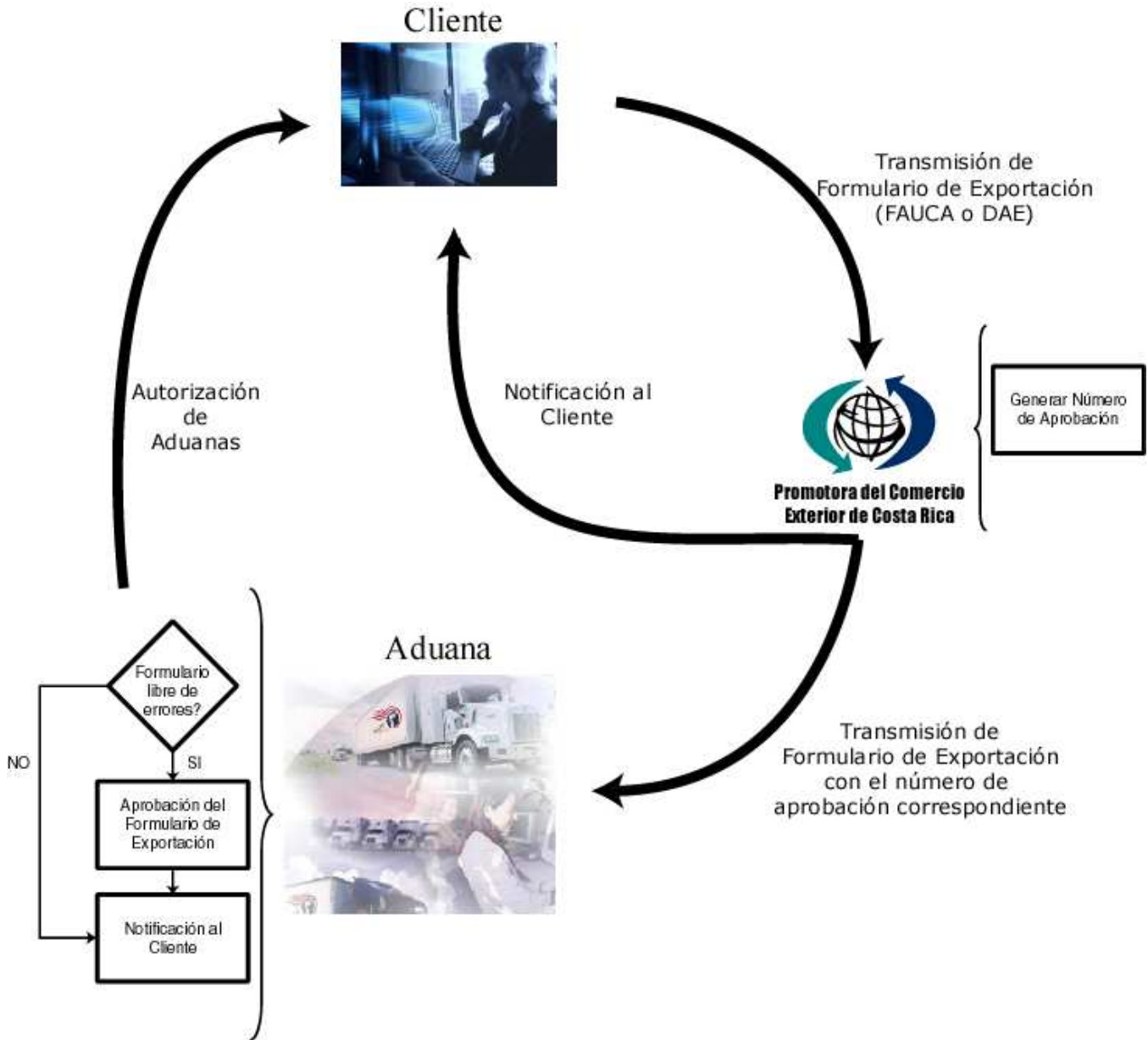
Así se puede observar que si el empresario, utiliza el sistema SIVUCE, por cada exportación tendría que invertir un total de \$49 (VER CUADRO N.2), estableciendo de esta manera una limitante más para las PYMES. El costo representa conceptos externos como lo son la cuenta de RACSA, la transmisión del manifiesto de carga, confección de la Declaración de Tránsito de Mercancía; es decir costos fijos exógenos a la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

Cuadro N.3
Costos Actuales que incurre la PYME para Ingresar la Mercancía a los Mercados Internacionales (Trámite Electrónico)

Rubros	Costos Actuales (\$)
Costos por Trámite (\$)	
Confección FAUCA	0
Formulario FAUCA	3
Cuenta VPN de Racsa(Por Mes)	30
DTI	3
Carta de Porte	3
Transmisión Manifiesto de Carga	3
Marchamo	3
Costo Mínimo Mensual por uso SIVUCE (Aproximado)	4
Total:	49

Fuente: Fuente propia

ESQUEMA N. 2



APLICACIÓN DEL ARTICULO 343 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS: TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA A LA ADUANA DE PEÑAS BLANCAS

3.7 Leyes Conexas y su Relación con los Procesos de Transmisión Electrónica

El Decreto Ejecutivo N° 29924-H, de fecha 02 de noviembre del 2002, modificó el artículo 343 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, mediante el cual la Dirección General de Aduanas emitió la circular DNP-026-2002 de fecha 06 de mayo 2002.

Es importante mencionar que el objetivo del Decreto y circular antes mencionados, está bien concebido en cuanto a la agilización en las aduanas de salida, sin embargo, se deben tomar en cuenta otros aspectos como los costos y el tiempo en que debe incurrir un exportador para cumplir lo estipulado.

La misma circular (DNP-026-2002), es clara al mencionar, que todo exportador puede pagar los servicios de una agencia aduanal o realizar por sí solo la transmisión del RIS. Para esto, deberá cumplir con una serie de requisitos adicionales:

1. Adquirir una cuenta del servicio VPN de RACSA, la cual le permitirá transmitir la información directamente a la Aduana de Salida. Esta cuenta es una red privada y es la única manera de transmitir la información a esta. Este servicio tiene un costo mensual de \$30 aproximadamente, y el primer mes adicionalmente, se debe cancelar un depósito por \$30.

2. Solicitar a la Dirección General de Aduanas, un código de identificación de usuario y un password que les permita transmitir el archivo RIS a la Aduana de salida correspondiente. Este trámite tiene una duración de 5 días y la única persona autorizada para retirar este documento es el representante legal de la empresa; en caso que este no pueda, lo podrá hacer cualquier persona que presente un poder especial elaborado por un abogado.

3. Contar con un programa que les permita generar el archivo RIS. Para este efecto, PROCOMER diseñó el SIVUCE, el cual es un software que le permite al exportador efectuar los trámites documentarios de una

exportación en el horario y día que lo desee, a través de los formularios presellados. Actualmente, más del "67% de las operaciones de exportación se realizan por este medio, y se espera que este porcentaje aumente aún más con la entrada del SIVUCE en WEB"⁴⁸. Es importante aclarar que este sistema permite únicamente generar el archivo RIS, el cual es transmitido a la aduana por medio del servicio de VPN.

Además, se debe tomar en cuenta que la Dirección General de Aduanas se encuentra trabajando actualmente en el desarrollo de un nuevo sistema informático conocido como TICA, con el que se pretende modificar en su totalidad los software actuales y por lo tanto, el SIVUCE deberá ajustarse a los parámetros que se indiquen, y esto a su vez provocará gastos adicionales a corto plazo para el exportador.

Adicionalmente, la mayoría de las PYMES no cuentan con una estructura informática avanzada ni con el personal

⁴⁸ Entrevista con el Sr. Marvin Salas Jiménez, Gerente de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, San José, Paseo Colón, 22 de Enero del 2003.

capacitado, variable que indudablemente aumenta aún más los costos mencionados en los puntos anteriores.

Por otro lado, cabe mencionar que el software antes mencionado, cumple únicamente con el objetivo de transmitir la declaración de exportación; sin embargo, existen otros documentos que la aduana también debe recibir electrónicamente, como: la Carta de Porte Terrestre, la Declaración de Transito Internacional, manifiestos de carga, Declaraciones de Transito Internacional y otros, que son transmitidos en la propia aduana de salida por las Cámaras de Transporte o bien por las agencias aduanales.

3.7.1 Análisis de la Ley N, 8262 "Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y su posible repercusión en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

El MEIC a partir de la promulgación de la ley N.8262, se convierte en el ente rector de la generación y coordinación de las políticas que permitan el desarrollo productivo de las PYMES. A través de la coordinación institucional, entre los distintos miembros del Consejo Asesor Mixto de las PYMES, el MEIC tiene como obligación, de conformidad al

cuerpo normativo de la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa que dice:

a) Desarrollar herramientas de coordinación, que permitan orientar y guiar la acción de los entes y órganos de la administración central y descentralizada y de las entidades privadas que desarrollen programas y proyectos relacionados con las PYMES, con el fin de armonizar esfuerzos y lograr una adecuada satisfacción de las necesidades del sector.

b) Se entenderá como coordinación institucional la que se dé entre el MEIC y las dependencias integrantes del Consejo Asesor PYME y aquellas cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención de las PYMES, pero que su accionar pueda constituirse en un mecanismo de apoyo; desarrollado y fortalecimiento de las PYMES. Para lo anterior, coordinarán con el MEIC y establecerán, dentro de su gestión institucional acciones, programas especializados en atención a las PYMES y herramientas que garanticen la materialidad de las acciones que se emprendan, de conformidad con esta Ley, en el ámbito de las respectivas competencias.

Parte de la obligación que tiene el MEIC es valorar las acciones que realizan los distintos órganos de la administración central o descentralizada, tanto en programas relacionados con las PYMES como de aquellas áreas no específicas de este sector, pero que tienen incidencia directa, tal como el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

A la fecha no se conoce resultados de las acciones que han realizado el MEIC con el fin de adecuar leyes y reglamentos que permitan fortalecer al sector PYME o valorar modificaciones en sus articulados en caso de existir alguna acción que signifique un obstáculo al desarrollo de este sector.

Por otra parte, este cuerpo normativo faculta al Consejo Asesor PYME, analizar el entorno económico político y social del país y su impacto sobre las PyMES, dejando de lado el aspecto jurídico del cual es muy importante a la hora de crear un entorno apropiado para el fortalecimiento de este sector.

De esta manera en el Artículo 5 inciso a) de esta Ley manifiesta:

"Artículo 5.- El Consejo Asesor PYME tendrá las siguientes funciones y facultades:

a) Analizar el entorno económico, político y social, así como su impacto sobre las PYMES y sobre la capacidad de estas de dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios."⁴⁹

3.7.2 Ley N. 8220 "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos" y su posible repercusión en el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

La Ley N° 8220 "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos" busca facilitar y agilizar los procesos y servicios que brinda la administración pública a los usuarios.

⁴⁹ Ley N.8262; Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa.

Según la visita que se realizó a la Aduana de Peñas Blancas, el problema no es en la interpretación de la ley; sino de la aplicabilidad por parte del administrador en informar al administrado del porqué se le está devolviendo el trámite y cuál es su justificación legal.

Cuando la declaración de exportación es transmitida (por el exportador y/o una agencia aduanal), el sistema electrónico por sí solo le indica el motivo, pero no así cuál es su fundamento jurídico.

Por ello, es importante que a futuro, las autoridades aduaneras contemplen el Artículo 5 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos:

Artículo 5.- Obligación de Informar sobre el Trámite.

Todo funcionario, entidad u órgano publico estará obligado a proveer, al administrado, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para estos efectos, no podrá exigirle la presencia física al

administrado, salvo en aquellos casos en que la ley expresamente lo requiera.

Cuando un ente, órgano o funcionario público, establezca trámites y requisitos para el administrado, estará obligado a indicarle el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite, así como le fecha de su publicación..."⁵⁰

Para efectos de las PYMES y cualquier empresario, es importante la aplicabilidad de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, principalmente porque dos o más instituciones; no pueden solicitar en varias ocasiones el mismo trámite al administrado.

"Artículo 2 Presentación Única de Documentos. La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro

50 Ley N.8220. "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Publicada Alcance 22 a la Gaceta N.49 del 11 de marzo de 2002).

en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ningún órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.”⁵¹

Un ejemplo, de la correcta aplicabilidad de esta norma en Peñas Blancas, lo constituye el Registro de Exportador. La entidad encargada de realizar el trámite es la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, por medio de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Una vez que se registra, VUCE notifica a la aduana por los medios electrónicos que han coordinado de previo, el número del código, cédula jurídica y razón social o persona física del exportador.

La aduana recibe el formulario y verifica el código de exportador. Si por alguna razón no tiene la información actualizada del código, ésta coordina con PROCOMER de manera inmediata el envío de los datos actualizados.

51 Ley N.8220. “Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Publicada Alcance 22 a la Gaceta N.49 del 11 de marzo de 2002).

CAPÍTULO IV:

**OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS PYMES EN LA ADUANA DE
PEÑAS BLANCAS**

CAPITULO IV:
OBSTÁCULOS DE LAS PYMES EN MATERIA DE TRANSMISIÓN
ELECTRÓNICA EN PEÑAS BLANCAS

Para efectos de este capítulo se realizó una visita a la zona fronteriza de Peñas Blancas encontrándose una serie de limitantes que afectan la logística de exportación para las PYMES.

Para entender cuáles son los obstáculos en las PYMES a nivel general, se analizó los estudios de Geovanny Castillo Artavia, sub-clasificada en tres grandes categorías: Obstáculos de Mayor Grado de Consenso, Obstáculos de Medio Consenso y Obstáculos con grado bajo consenso.

4.1 Obstáculos a Nivel General de las PYMES

A) Obstáculos de Mayor Grado de Consenso:

“El obstáculo con mayor grado de consenso es el referente al elevado nivel de cargas sociales (69.1%). La ilegalidad de las empresas (57.1%); el pago de las cargas tributarias (52.3%) y la ausencia de políticas gubernamentales.

B) Obstáculos de Grado Medio de Consenso:

Por su parte la calidad de la infraestructura física y tecnológica alcanzan el 43.9%; condiciones de acceso al crédito (43.9%); regulaciones y tramites de funcionamiento (37.6%); costo de los servicios públicos (34.7%) y existencia de barreras de entrada al mercado interno (25.2%).

C) Obstáculos con grado bajo de consenso:

Se clasifican en esta categoría los obstáculos menos citados por los empresarios, tales como: acciones privadas de apoyo a PYMES (20.4%); vinculación con grandes empresas (20.2%); acceso a programas de consultoría y capacitación (17.6%) y vinculación sectorial con las exportaciones (8.3%)⁵²

Para efectos de nuestra investigación nos centraremos en los obstáculos a la vinculación sectorial con las exportaciones y cómo podría el Estado cambiar el papel de ser un generador de estadísticas para convertirse en un aliado al pequeño y mediano empresario.

4.2 Orígenes del Problema Fronterizo en Peñas Blancas Producto de la Transmisión Electrónica del Formulario de Exportación, según el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

En esta sección se expondrá al lector, cuáles fueron los resultados de la visita a Peñas Blancas, y de qué manera

está repercutiendo la modificación del Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas. Esta sección es un aporte exploratorio y explicativo de las circunstancias que enfrenta el transportista en dicho puesto fronterizo.

4.2.1 Transmisión Lenta y Desordenada

El proceso de transmisión de los formularios por parte de las agencias y exportadores todavía no ha alcanzado los niveles de agilidad que se tenían planeados y por ser un sistema que se empieza a implementar, ha tenido una serie de inconvenientes, que afectan el flujo normal de las unidades de transporte al patio de la aduana.

De la misma manera, hace que se traslade el problema a la Carretera Interamericana, dado que la caseta de control de la aduana no permite la entrada de las unidades de transporte mientras sus trámites no estén totalmente transmitidos y finalizados.

Los trámites en mención consisten en:

52 Castillo Artavia, Geovanny; Chavez Gomez, Luis Fernando. PYMES: Una

1. Declaración de Exportación (FAUCA-DAE) Según Marvin Salas Jiménez, el 86% de los trámites de exportación a Centroamérica son sellados en San José , simplificándole al transportista sus exportaciones. Es importante mencionar que el artículo 86 de la Ley General de Aduanas, establece que las mercancías dispuestas para su salida del territorio aduanero, cualquiera que sea el régimen al que se sometan, serán declaradas conforme los procedimientos, requisitos de esa ley, sus reglamentos y mediante los formatos autorizados por la Ley General de Aduanas.

Este artículo está concordado con el artículo 104 del mismo cuerpo normativo, facultándole al exportador realizar su trámite por los medios electrónicos.

2. Declaración de Transporte Internacional (DTI), Para los transportistas, el gremio de los tramitadores (niños que se transportan en bicicleta y recorren distancias de dos a cinco kilómetros va presentar la documentación a una agencia

oportunidad de Desarrollo para Costa Rica"; FUNDES- San Jose: G. Castillo.:

de aduanas) constituye su mano derecha para realizar su logística de exportación. Este lógicamente constituye una gran parte del empleo informal en la zona, pero con repercusiones positivas a nivel social. De no estar este gremio, el transportista tendría que caminar aproximadamente 5 Km para poder tramitar en forma completa los requisitos para el ingreso a la zona primaria de la aduana.

Con el objeto de no poner en peligro la mercancía, el tramitador es el que se encarga de confeccionar la carta de porte, la DTI, de contactar a una agencia aduanal para la transmisión del archivo RIS de Aduanas y la respectiva presentación del formulario de exportación para ser sellado y verificado por parte de la aduana.

Una vez que el proceso está listo, el tramitador le entrega la documentación al transportista para que continúe con su destino.

3- Manifiesto de carga: Uno de los preceptos mencionados en el Artículo 107 de la Ley General de Aduanas es el siguiente:

" ... Deberán transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras competentes los permisos, autorizaciones, y demás información inherente al tráfico de mercancías y a la comprobación del pago de obligaciones tributarias aduaneras....."

Es por ello, que la Aduana de Peñas Blancas, exige al transportista al ingresar a la zona primaria de la aduana, los datos electrónicos del Manifiesto de Carga.

En la actualidad, las Cámaras de Transportistas han estado transmitiendo los datos del manifiesto de carga a la Aduana de Peñas Blancas. En el año 2001, la Aduana notificó mediante circular, que entraría en vigencia un software denominado SICONTRA53. Funcionarios de la Aduana entregaron

los parámetros informáticos sobre cuáles eran las variables del manifiesto de carga que le interesaba a la aduana para almacenarlos en la base de datos. Los informáticos de las cámaras acogieron los requerimientos y trabajaron en el desarrollo del sistema. En la actualidad, las cámaras de transportistas no han empezado a transmitir con el SICONTRA, dado que la Aduana manifiesta que las cámaras de transportistas no tienen caución, tal como lo dicta las disposiciones legales y reglamentarias a nivel aduanero.

⁵³ SICONTRA. Actualmente el Servicio Nacional de Aduanas está desarrollado un **sistema para el control de los tránsitos y otros tipos de movilización de mercancías bajo control aduanero**, que apoye el nuevo procedimiento de tránsito vigente desde finales del año 2000. Este sistema se está desarrollando utilizando herramientas y conceptos de flujos de datos que trabajan sobre las bases de datos de los módulos del SIA, agregando funcionalidad, recabando información de los participantes en los tránsitos (Instalaciones portuarias o aduaneras, Estacionamientos Transitorios, empresas de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo, Depósitos Aduaneros, etc) vía la extranet aduanera y permitiendo la generación de alarmas a partir de la información agregada y de las bases de datos existentes.

El sistema es básicamente una aplicación que utiliza las facilidades de correo electrónico de *Ms Exchange* y la herramienta de flujos de datos *Keyflow* y utiliza como "front-end" formularios electrónicos enviados como mensajes de correo, para obtener la información requerida de los participantes en los tránsitos.

Así mismo el sistema, se encarga de alimentar una base de datos centralizada para proveer una serie de consultas y reportes y generar alarmas en los casos señalados, con base en la información manejada.

En la actualidad los que transmiten el manifiesto de carga son las cámaras transportistas ubicadas en el puesto fronterizo de Peñas Blancas. Estas tendrán que cumplir con los siguientes requisitos:

1. Disposición por parte del usuario 365 días del año y las 24 horas del día.
2. Debidamente avalado por la Dirección General de Aduanas.
3. Crear una plataforma de servicios ágil, confiable y de forma gratuita en beneficio de todo el sector de comercio exterior.

4.2.2 La Obligatoriedad de Transmitir electrónicamente la Declaración Aduanera de Exportación, de conformidad con el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

El 2 de noviembre del 2001, mediante decreto ejecutivo 29924-H se modificó el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, en el que se solicita a las empresas y agencias aduanales la transmisión electrónica del archivo

RIS (Requerimiento de Integración con el SIA). Antes, los únicos que podían realizar dicha transmisión eran las agencias de aduanas. Ahora, también podrán hacerlo las empresas directamente.

Actualmente existen una serie de empresas de servicios que ofrecen la transmisión del archivo RIS a un costo alto.

El costo promedio de transmisión por formulario es de ₡2500 e inclusive algunas empresas de servicios cobran tarifas aún más altas, tal es el caso de USD\$50 por formulario a principios de noviembre del año 2001. Todos estos costos contradicen la Ley N°8262, referente a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, publicada en Costa Rica el 2 de Mayo del 2002.

Recordemos que en muchos casos, los exportadores que requieren que le transmitan el archivo RIS son pequeños y medianos exportadores. Se considera importante tener en cuenta que uno de los objetivos de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas es: "Promover el

establecimiento de condiciones de apoyo equivalente a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones.”

La mayoría de estas empresas están buscando consolidar sus productos en los mercados internacionales. Al encontrarse con altos costos logísticos, peligro de la unidad de transporte, hacen que los costos de oportunidades en los mercados de Centroamérica se encarezcan y por ende, se limita el acceso de estas empresas a mercados de bienes y servicios centroamericanos.

4.2.3. Horarios Limitados

Los horarios de las agencias aduanales son limitados con respecto a los de la aduana, pues existen algunas agencias que laboran hasta las 4 p.m. y no abren sábados y domingos, lo que origina largas filas de las unidades de vehículos a lo largo de la carretera Interamericana.

Esta acción quebranta en dos vías :

A) A nivel de Tratados Internacionales; el Código Aduanero Únicos Centroamericano, en su artículo manifiesta:

"que el agente de aduanas estará sujeto a desempeñar personalmente o habitualmente sus funciones aduaneras".⁵⁴

B) Leyes, Decretos y Reglamentos

El precepto principal del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, constituye la transmisión electrónica de los datos de exportación, por parte de un agente aduanero o por el mismo exportador; las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año.

Al no contar con un agente aduanero los fines de semana, para el cumplimiento tácito de la norma reglamentaria aduanera, repercute directamente en la competitividad de las PYMES, al tenerse presupuestar dinero por los días de transportes (unidad de vehículo estacionada en el predio de

⁵⁴ Código Aduanero Único Centroamericano.

la aduana) que tarde la mercancía en llegar al consignatario.

El principio de entrega de la mercancía "justo a tiempo", no se llega a cumplir en muchos casos, provocando que esfuerzos de meses y años, no se concreten por sistema exógeno al empresario.

4.2.4 Espacio Limitado

Según Geovanny Castillo Artavia y Luis Fernando Chávez Gómez, "los obstáculos más notables que tradicionalmente han enfrentado las PYMES se encuentran el alto costo de servicios públicos y otros aspectos presentes de infraestructura (red vial, puertos, aeropuertos, servicios de aduana) que brinda el Estado, no se adecuan a las necesidades de las empresas y reducen su competitividad."⁵⁵

Se podría pensar que las autoridades del Consejo Mixto de PYMES valoren ésta limitante, como una barrera no

55 Castillo Artavia, Geovanny; Chávez Gómez, Luis Fernando. PYMES: Una Oportunidad de Desarrollo para Costa Rica.

arancelaria o que interrumpe uno de sus fines o principios aduaneros según lo contempla la Ley General de Aduanas, referente a la facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior; y por ende afectando la competitividad de las PYMES.

4.2.5 Procedimientos Contradictorios

No existe integrabilidad y articulación de los procedimientos de las instituciones en beneficio del usuario.

Las instituciones laboran en forma individual, en una especie de isla, no existiendo una acción en conjunto con el Estado y muchas veces, los objetivos de las instituciones y procedimientos llegan a estar en pugna.

Por ejemplo, se podría mencionar que un turista que viaja en su vehículo debe realizar una enorme fila junto con los turistas que viajan en autobús, quien luego de hacer fila una hora, llega a la ventanilla de migración y es hasta este

momento que el encargado de la misma, le indica que debió pasar a comprar los timbres.

Una vez en ella, se entera que debe pasar a la Ventanilla de Aduanas para hacer el trámite de importación temporal de su vehículo, pero en esta última ventanilla, se le dice, que antes debe pagar el Seguro Obligatorio Automotor en la Ventanilla del INS.

Regresa nuevamente a Aduanas y se le dice que debe aportar el pasaporte debidamente aprobado por la Dirección General de Migración, de esta forma el usuario es rebotado de organización a organización pública, problema que se agudiza en forma desesperante, para aquel extranjero que no domina el idioma español.

Otras veces el usuario no tiene certeza con respecto a qué ventanillas debe acudir, ya que por ejemplo un nicaragüense que viaje en autobús e ingresa al país no debe realizar ningún trámite ante el INS, ni de importación temporal de vehículos ante la Aduana.

4.3 PYMES en el ámbito tecnológico

Las principales dificultades que enfrenta una PYME para transmitir electrónicamente un Formulario de Exportación, es en las deficiencias de infraestructura por parte del estado, otras por la poca capacitación al personal, limitaciones al crédito bancario para adquirir tecnología de punta; pero lo cierto es, que actualmente las PYMES tienen dificultades a la transmisión del archivo RIS de Aduanas a las respectivas autoridades.

Giovanny Castillo Artavia destaca que "en el actual proceso de cambio y apertura comercial, es indispensable que las decisiones de los empresarios estén acompañados de información oportuna.

La rentabilidad de los diferentes proyectos está afectada directamente por el contexto económico en que se desenvuelven las empresas. No obstante, la realidad costarricense muestra un panorama preocupante. La mayor parte de las empresas no tienen acceso a la tecnología más

moderna y sus prácticas de manufactura, comercialización y servicios, no siempre siguen las mejores prácticas internacionales. Según el criterio de algunos empresarios, la carencia de acceso a la mejor tecnología disponible incide negativamente en la competitividad de productos. En ese mismo orden, la falta de tecnología se explica por la poca disponibilidad de capital, o bien, por cierto temor empresarial con respecto al aumento inmediato del costo financiero. Esto ha contribuido a crear una situación precaria para las PYMES, las cuales se describen frecuentemente como empresas con tecnología obsoleta, escasa disponibilidad de información tecnológica, ausencia de una política de apoyo para el desarrollo tecnológico, falta de instituciones que faciliten las herramientas tecnológicas necesarias (software por ejemplo) y ausencia de instancias asesoras en la elección de tecnologías..."⁵⁶

FUNDES realizó un diagnóstico que avala la posición de Geovanny Castillo, en donde se analizó grado de tecnología

56 Castillo Artavia, Geovanny; Chávez Gómez, Luis Fernando. PYMES: Una oportunidad de Desarrollo para Costa Rica"; FUNDES- San José: G. Castillo.: 2001. p.71.

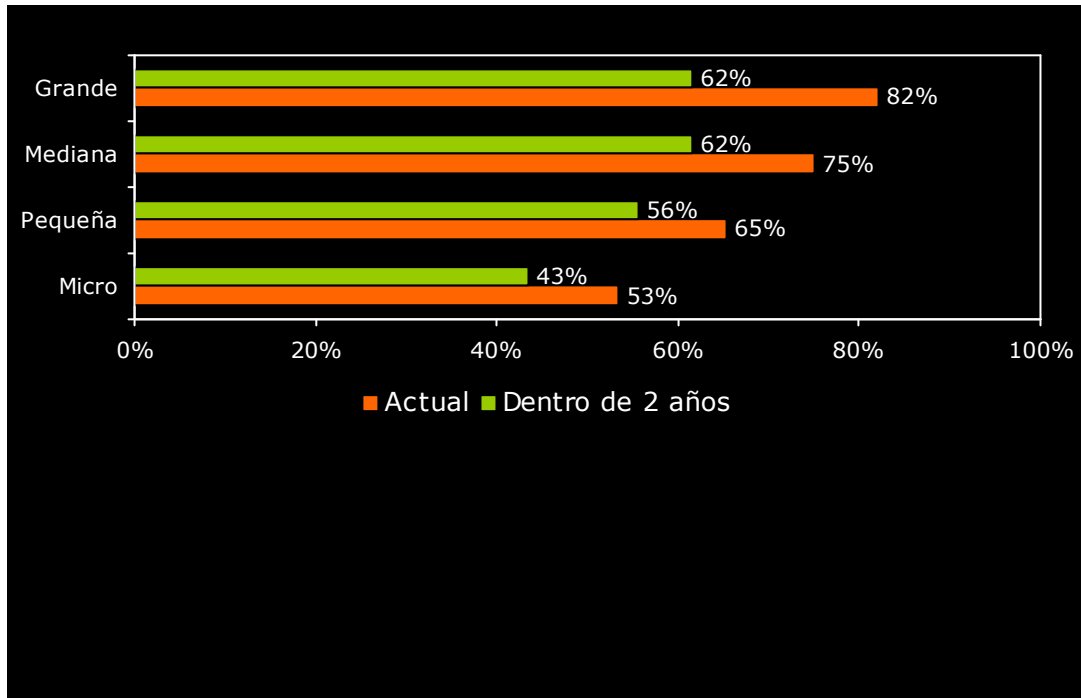
avanzada actual y dentro de dos años de la micro, pequeña y mediana empresa; esto principalmente para poder cumplir normativas aduaneras electrónicas y posibles accesos a mercados internacionales. (Ver Gráfico N.2).

Así se observa, una tendencia hacia la baja de un 12.5% del acceso a una tecnología adecuada, el cual coloca a las PYMES en condiciones de desventaja con respecto a sus competidores en los mercados internacionales.

Este análisis indudablemente, lleva a una posible recomendación en esta investigación, en buscar una herramienta legal, que permita incentivar a las PYMES en el ámbito del comercio electrónico, tal como se encuentra tipificado en el Reglamento de la Ley General de Aduanas.

Gráfico N.1

PYMES: Tecnología Adecuada



Fuente: PYMES una oportunidad de desarrollo, FUNDES, 2001.

CAPITULO V:

PROPUESTA REFORMA LEGAL

CAPITULO IV: PROPUESTAS

En el marco de los procesos de transmisión electrónica de los formularios de exportación, las PYMES enfrentan una serie de limitantes que afectan la competitividad para su participación en los mercados externos.

Se pudo constatar que estas limitantes son propias de la aplicación del artículo 343 del Reglamento de la Ley general de aduanas; además de una serie de factores de tipo logístico que incide de manera negativa en el proceso exportador a través de la aduana de Peñas Blancas.

Este puesto fronterizo, es una de las más dinámicas en materia de tramitación documentaria tanto física como electrónica, incluyendo la recepción del archivo RIS de aduanas terrestre. Además se convierte en el principal puerto de salida para las PYMES, al ser Centroamérica su destino de exportación más importante.

Además otras instituciones inciden de manera directa o indirecta en la aplicación de este artículo, lo cual fue ampliamente desarrollado en capítulos anteriores.

I.- Entre los factores negativos encontrados en la aplicación del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas se pueden citar:

a) Desconocimiento por parte de las PYMES sobre las repercusiones o sanciones en caso de no corregir en el formulario electrónico.

B)Necesidad de replantear el actual artículo 104 de la Ley General de Aduanas con la incorporación de la firma electrónica, de tal manera que permita materializar el principio de confiabilidad tanto para el administrado como administrador.

c) La falta de sinergia entre las instituciones públicas y privadas que integran la Ventanilla Única del Puesto Fronterizo de la Peñas Blancas.

Al no existir la coordinación logística entre entidades; el afectado sería la PYME, principalmente, porque tiene que desplazarse de una institución a otra, sin tener una respuesta adecuada del trámite.

d) Desconocimiento por parte de las PYMES sobre las repercusiones o sanciones en caso de no corregir el formulario electrónico de exportación.

e) Cobros desmedidos por parte de las agencias aduanales para la transmisión del archivo RIS. No existe una tabla o arancel para este tipo de servicio.

f) Aunque la normativa aduanera es clara y precisa en materia de transmisión electrónica, existe una gran incertidumbre del cómo va a operar el denominado proyecto Tica, y su relación o enlaces interinstitucionales, para la transmisión del archivo RIS terrestre.

II.- En cuanto a los aspectos negativos desde el punto de vista logístico que son vinculantes con la norma del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, y que repercute directamente en la competitividad de las PYMES en la Aduana de Penas Blancas, se pueden citar:

a) Que para ingresar a Centroamérica, no se requiere la firma del agente aduanero; de conformidad al Tratado de Integración Económica de Centroamérica. A pesar que el tratado internacional es muy claro, los costos de correduría aduanera son cobradas a las PYMES afectando su competitividad en los mercados del istmo.

b) Infraestructura de las aduanas no acorde con las necesidades del comercio internacional.

c) Tiempos prolongados de traslados y espera en caso de que el trámite electrónico sea rechazado. El transportista internacional tiene que hacer una fila de 5 kilómetros aproximadamente, y esperar que el tramitador llegue con el documento de exportación procesado en el sistema.

d) Trámites excesivos y lentos, para adquirir un usuario y una clave de seguridad ante la Dirección General de Aduanas para transmitir la Declaración Aduanera de Exportación.

e) Sumado al punto anterior, la PYME está obligada a adquirir una cuenta de VPN de Racsa que tiene un costo mensual aproximadamente de US \$30, más su respectivo depósito.

f) Falta de procesos de capacitación y tecnificación de las PYMES.

g) Cobros desmedidos por parte de las agencias aduanales para la transmisión del archivo RIS. No existe una tabla u arancel para este tipo de servicio.

h) Horarios Limitados. A pesar que los sistemas electrónicos funcionan las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año, las agencias aduanales trabajan hasta el sábado a las 4:00 pm, paralizándose el comercio en el puesto fronterizo de Peñas Blancas. Por un lado, el reglamento estipula claramente la

obligatoriedad de transmitir el formulario de exportación, ya sea por el propio exportador o por medio de un agente aduanero; pero se observa que en la práctica, no se aplican los preceptos que contempla la norma.

i) Espacios Limitados. Producto del tiempo que el transportista debe de utilizar para la transmisión electrónica del formulario de exportación, la unidad de transporte es estacionada a lo largo de la Carretera Interamericana lo cual provoca grandes obstrucciones en la vía.

j) Falta de instituciones del Estado, que faciliten las herramientas tecnológicas necesarias.

III.- Leyes Conexas al proceso de tramitación electrónica y al apoyo al sector PYME.

La normativa legal, interacciona en un marco más amplio de leyes y reglamentos conexos, por lo tanto, a parte del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, hay cuerpos normativos que se pueden analizar para definir una propuesta más integral que permita a las PYMES la facilitación de los trámites electrónicos para exportar.

Es por ello que se analizaron los siguientes cuerpos normativos.

- a) **Ley General de Aduanas:** Se analizó el capítulo de los procesos de transmisión electrónica (artículos 104 al 107), sus posibles sanciones en caso de alguna falta, así como sus respectivos plazos y procedimientos para la subsanar la falta.

- b) **Ley Creación de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica:** Se estipula que la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica ha sido creada para

agilizar y simplificar los trámites de exportación. Además como parte del fortalecimiento integral de las PYMES, la ley facultad en la realización de programas de capacitación especializada y regional; programas que son impulsados por la Gerencia de Mercadeo Internacional de PROCOMER.

c) **Ley sobre los Trámites Excesivos al Ciudadano:** Muchos de los trámites electrónicos en la Aduana de Peñas Blancas, son contradictorios e inclusive tediosos por parte del administrado; al no estar integrado los procedimientos aduaneros y migratorios; al transportista internacional solicitan en varias oportunidades los mismos requisitos.

d) **Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa:**

Esta ley pretende crear un marco normativo que logre desarrollar proyectos y programas relacionados con las PYMES, con el fin de fortalecerlas y hacerlas competitivas tanto en el mercado local como internacional.

4.1 Reformar el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

4.1.1 Motivos de la Reforma:

Por medio de La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, el sector exportador PYME, podría mejorar su logística de exportación, así como reducir en una primera instancia, los costos de exportación, el trámite documentario y el factor tiempo; aspectos fundamentales que inciden en la productividad y competitividad.

De esta manera, y con base que el artículo 8 inciso c, de la ley 7638 de la Promotora del Comercio Exterior referente, dice: " **Administrar un sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y**

acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la Ventanilla Única".

Es evidente que La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, a través de la Ventanilla Única, ha logrado establecer un total de seis oficinas en las principales aduanas de salida del país, una de ellas está ubicada en la Aduana de Peñas Blancas; contando con una infraestructura física y tecnológica adecuada y un personal totalmente capacitado, capaz de atender las diferentes consultas que se puedan generar.

Al estar en la zona fronteriza, una institución de prestigio (teoría de la tercera parte confiable); se podría asumir que es confiable y por ende garante al sistema aduanero. Por ello se podría proponer que PROCOMER mediante Kioskos (computadoras con acceso a la aduana) pueda ofrecer el servicio de la transmisión electrónica del archivo RIS de Aduanas terrestre.

Como se mencionó en apartados anteriores, más del 67% de estas operaciones se realizan por medio del SIVUCE, siendo esta una herramienta que resulta bastante provechosa beneficiosa a la hora de realizar sus propios tramites en forma automatizada; además, el sistema cuenta con la ventaja de generar el archivo RIS con los parámetros establecidos por la Dirección General de Aduanas. Por lo tanto, se considera una institución con experiencia y con alta disposición para desarrollar y generar proyectos de apoyo a las PYMES.

Se hace necesario replantear la idea original del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, con la inclusión de una tercera parte en la transmisión de los datos de exportación, para que las empresas transmitan gratuitamente los formularios, reduciendo tiempo y dinero, además de tener claro las reglas que rigen los procesos de transmisión.

Todo esto será posible si se logra establecer una reforma reglamentaria que permita a la Promotora brindar un servicio gratuito al sector exportador, para transmitirle

electrónicamente su declaración a las aduanas de salida, y el que responsable por el contenido de la información sea el mismo exportador.

4.1.2 Propuesta

Para tales efectos se propone reformar el Artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas de la siguiente manera:

Artículo 343.- Declaración Aduanera de Exportación. Para la aceptación aduanera de mercancía de exportación deberá transmitirse electrónicamente a la aduana de salida por el agente aduanero, directamente por el exportador **o por una institución pública de manera confidencial**, estableciendo la cuantía de la obligación tributaria aduanera y comprobando su pago cuando corresponda.

De esta manera, la PYME tendría tres caminos:

- a) La Agencia Aduanal que le estaría cobrando los costos de correduría aduanera.

b) El propio exportador a través del Sistema Integrado de Trámites de Exportación (SIVUCE). Los costos a incurrir serían: Formulario de Exportación y transmisión del manifiesto de carga.

c) Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica. Con esta opción, la transmisión de los datos del formulario a la aduana sería gratuito.

El único requisito que debe de cumplir la PYME, es solicitar su clave y usuario ante la Aduana.

Con esta propuesta, la PYME tendrían los siguientes beneficios:

a) Impacto en costos en los procesos de transmisión electrónica, al pasar de US \$50 por trámite a US\$15.

(Ver Esquema N.3)

b) Acceso a las estadísticas de manera personalizada, de manera confiable y ágil, contribuyendo con el Informe Anual que se tiene que presentar ante el

Banco Central, de conformidad al artículo 343 de la Ley Orgánica del Banco Central.

- c) Procesos de Capacitación y acceso a tecnología para la aplicación de la transmisión electrónica de los formularios de exportación.
- d) Centralización de los trámites Electrónicos.
- e) Procedimientos claros y confiables, con base en el marco de la Ley Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.
- f) Orientación al exportador sobre cuáles son los procedimientos para la corrección de las pólizas en el caso de los respectivos emplazamientos.
- g) Descongestionamiento de la Carretera Interamericana.
- h) Acceso a las PYMES a los mercados de bienes y servicios de manera competitiva.

Para que los efectos positivos del artículo 343 sean visibles, se debe de aprobar el proyecto de Ley de a Modificación de la Ley General de Aduanas N. 7557, Expediente N.15.007, principalmente en cuanto al artículo 104 de la transmisión electrónica que dice:

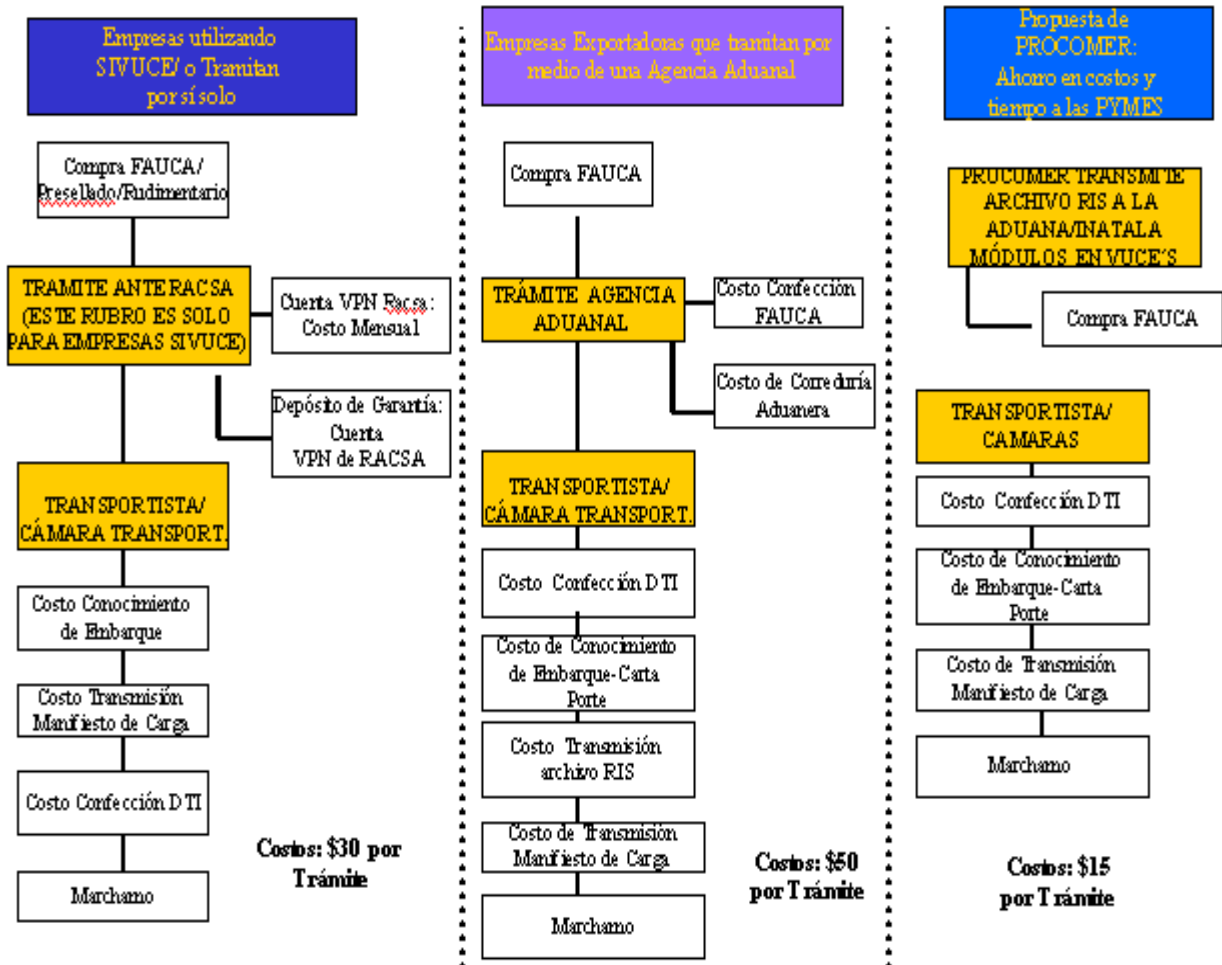
"Artículo 104. Declaración por transmisión electrónica de datos: El declarante o el agente aduanero que lo represente deberá presentar la declaración mediante transmisión electrónica de datos, utilizando su código de usuario y su clave de acceso de confidencialidad o firma electrónica."

De esta manera se incorporaría la figura de la firma digital que ha sido contemplado en el proyecto Tica.

Es importante mencionar que países como Guatemala y El Salvador ya establecieron este mecanismo, en que las Ventanillas Únicas sean las organizaciones encargadas de transmitir a la aduana toda aquella declaración y formularios; este proceso no le genera al exportador un costo adicional, lo que nos hace suponer entonces que

nuestros exportadores tienen una desventaja competitiva con sus aliados centroamericanos.

ESQUEMA N. 3
 POSIBLES RESULTADOS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 343 DEL
 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ADUANAS



4.2 Establecimiento de Kioskos de Transmisión por parte de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

Se propone que sea la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la entidad confiable y de prestigio, que pueda ofrecer los servicios de transmisión electrónica de manera gratuita y ágil a todo el sector PYME, basado jurídicamente en la propuesta de Reforma del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas y el artículo 104 de la Ley.

Podría pensarse paralelamente, en estrategias para el acceso de la tecnología a este sector para el cumplimiento del artículo en estudio:

a) Sistema Integrado de Ventanilla Única de Exportación que contemple el archivo RIS terrestre, sin costo para el exportador. Aquellas empresas que no tramitan veinte o menos transacciones al año, se le brindará el software gratuito, sumado a los procesos de capacitaciones en esta materia.

b) **Habilitación de Kioskos en las Ventanillas Descentralizadas y Sede Central:** Este servicio, se brindaría de manera gratuita. Los procesos de transmisión por parte de PROCOMER, (procedimientos) a la aduana deben de cumplir con los requisitos y procedimientos del proyecto Tica.

4.3 Modificación de la Ley de Fortalecimiento de PYMES

Con el fin de analizar la Ley de Fortalecimiento de las PYMES, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

- Es una normativa muy genérica y de poca aplicabilidad en la práctica.
- La Ley crea un Consejo Asesor Mixto, integrado por una serie de instituciones tanto públicas como privadas, en donde uno de sus objetivos es analizar el entorno económico, político y social, así como su impacto en las PYMES. Se considera que hubo una omisión en la ley referente al aspecto jurídico y sus repercusiones a este sector.

- El Ministerio de Economía Industria y Comercio y las dependencias del Consejo Asesor Mixto; no han analizado la problemática de las PYMES en materia de transmisión electrónica; ya sea por la falta de voluntad política o la pasividad de convocatoria y análisis de temas relevantes de este sector.

4.3.1 Motivación

En Costa Rica existe una norma que regula la actividad de las Pequeñas y Medianas Empresas. No obstante al ser de carácter muy general se ha prestado a múltiples interpretaciones, obteniéndose un panorama no tan claro en cuanto la aplicabilidad de la norma.

La Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, contempla la creación de un Consejo Asesor Mixto cuya función fundamental según el Artículo 5 consiste en:

“Analizar el entorno económico, político y social, así como su impacto sobre las PYMES y sobre la capacidad de estas de

dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios”.

La propuesta es incluir en el inciso a), la palabra “jurídico”; lo cual facultaría al Consejo Asesor Mixto a revisar la normativa vigente, que tenga incidencia directa o indirecta en el sector PYME costarricense.

Esto permitiría al MEIC revisar las leyes y reglamentos que el país tiene de manera que pueda hacerse los ajustes necesarios, para que el cuerpo normativo, responda a las políticas de apoyo de las PYMES que se han venido implementando en los últimos años.

4.3.2 Propuesta

Es por ello, que se propone realizar reforma a esta ley en su articulado 5:

A) “Analizar el entorno económico, político, social y **jurídico**, así como su impacto sobre las PYMES y sobre la

capacidad de estas de dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios."

CONCLUSIONES

1.- El Código Aduanero Centroamericano (CAUCA) de 1963 vino a establecer una estructura legal costarricense moderna que incluyó procesos de aforo aduanero; medios para aceptar la póliza; sin embargo con el cambio de gobierno en su oportunidad la medida quedó en el olvido y el sistema aduanero vuelve a operar de manera no controlada por las respectivas autoridades. Producto de ello, no tuvo el impacto normativo suficiente para la modernización, lo cual hizo que varios instrumentos se desfasaran, resultado de las modificaciones del esquema de desarrollo económico prevaleciente en la región centroamericana.

2.- Para finales de la década de los ochenta, los países centroamericanos ven la necesidad de adoptar un nuevo CAUCA e impulse la creación de un instrumento marco que regule los aspectos básicos, que se incluyen como aspectos novedoso la transmisión electrónica de las declaraciones de exportación e importación.

3.- En 1989, se da inicio en Costa Rica un proceso de Modernización Aduanera, incorporándose un sistema computarizado para cumplir programas de simplificación y agilización de la función aduanera. De esta manera se identificaron los componentes centrales tanto del campo administrativo, funcional, jurídico e informático para el establecimiento del comercio electrónico de las Declaraciones Aduaneras de Exportación.

4.- En 1990, se decidió instaurar una comisión para la redacción de un código de carácter centroamericano aduanero general que sirviera de base, que luego cada país lo adecuara de acuerdo con su nivel de desarrollo institucional y legal. Esta propuesta no fructificó y se contrató un consultor internacional para la redacción del anteproyecto de CAUCA.

5.- Los problemas encontradas en 1990 a nivel centroamericano son:

- a.- Una legislación arcaica.
- b.- Presupuestos descentralizados.

c.- Las autoridades aduaneras no tenían claro las necesidades en materia informática.

d.- Intentos de reformas por más de veinte años.

6.- Para el año de 1994, Costa Rica decidió emprender la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, que significaba el despido de personal, basado en procedimientos de reducción forzosa de servicios, según el artículo 7 del Estatuto del Servicio Nacional.

7.- La Ley General de Aduanas es introducida en la corriente legislativa y es aprobada por el Congreso de la República en octubre de 1995, entrando en vigencia en julio de 1996, junto con su Reglamento y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II).

8.- Las autoridades se dieron la tarea de establecer el Tribunal Aduanero, que entró en operación el 1 de mayo de 1998.

9.- La Ley General de Aduanas dotó a la administración aduanera herramientas necesarias para agilizar los procesos

de recepción y desalmacenaje de mercancías, por medio de los mecanismos como la autodeterminación y revisión selectiva de las declaraciones de importación. Con ello se dan los primeros pasos de los procesos de transmisión electrónica en Costa Rica.

10.-Existe actualmente una creciente sustitución del papel en la vida legal.

11.- El documento electrónico, es de naturaleza menos tangible que el documento de soporte legal, no ha perdido por completo su esencia corporal.

12.- En materia aduanera actualmente la Ley General de Aduanas contempla, un capítulo dedicado a la aplicación de Sistemas Informáticos. En el artículo 104 de la Ley General de Aduanas, se presenta el precepto de la transmisión electrónica de datos a la aduana de jurisdicción.

13.- Los enlaces electrónicos pueden realizarse entre entidades públicas relacionadas con el comercio

internacional; así lo dispone el 107 de la Ley General de Aduanas.

14.- El debate en materia de documentos electrónicos se ha centrado en la seguridad jurídica, en la puesta en práctica de la implementación del principio de la confidencialidad.

15.- La base fundamental para lograr este principio es la criptografía consistente en la técnica de proteger el secreto de un texto convencional, conocido únicamente por la persona que lo ha escrito y por la persona destinada a leerlo. La lectura del texto no puede ser realizada por quien no posee el código aduanero. El principio de criptografía está tipificado en el artículo 105 de la Ley General de Aduanas. Se establece que los funcionarios, auxiliares de la administración pública aduanera y demás usuarios serán responsables del uso del código aduanero y de la clave de acceso confidencial.

16.- Actualmente, existe un Informe sobre Redacción Final del Texto aprobado en Primer Debate en la Asamblea Legislativa, concerniente a la modificación de la Ley

General de Aduanas N. 7557, Expediente N. 15.007 y que modifica e incorpora la figura jurídica de firma digital en el artículo 104 de la Ley General de Aduanas. De aprobarse la reforma, incorporaría los principios de garantía de autenticidad e integrabilidad.

17.- De incorporarse la firma digital en los documentos de exportación, cumpliría con las mismas condiciones que históricamente ha llenado la firma manuscrita u ológrafa.

18.- Las tendencias para justificar los procesos de transmisión electrónica en Costa Rica (de ser aprobado por la Asamblea Legislativa), es mediante la teoría jurídica de la tercera parte confiable. Esta consiste que una persona o entidad que por su propio carácter oficial (de aceptación general de su seriedad o prestigio) de pleno respaldo a la firma digital. Las funciones de este ente es la asignación de las claves públicas y privadas sobre las que descansa la firma digital.

19.- El 2 de Noviembre del 2002, se modificó el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, el cual obliga

a transmitir electrónicamente a la aduana de salida toda declaración aduanera de exportación previo a su aceptación. Esta transmisión antes citada, era realizada por el auxiliar de la función pública (agente aduanero); con la reforma se incorpora el sujeto del exportador, habilitándole jurídicamente la posibilidad de transmitir electrónicamente los datos de exportación.

20.- Con la reforma del Reglamento antes citado, repercutió en la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); esto, por los obstáculos al acceso confidencial de los códigos por parte de la Dirección General de Aduanas. Esta limitante hace que las empresas ignorando el procedimiento realicen relaciones contractuales con las empresas de servicios (agencia aduanal), con el fin de cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias de dicta la Ley General de Aduanas.

21.- Producto de nuestra visita se constató que mucho de los agencias en los servicios de correduría aduanera cobran la firma del agente aduanero, aspecto que indudablemente va en contra de lo estipulado del artículo 37 del Reglamento de la

Ley General de Aduanas; en donde dicta, que solo será necesaria la firma, siempre y cuando la empresa goce de algún incentivo o beneficio por parte, que para exportar a Centroamérica (producto originario de Costa Rica-Centroamérica y con destino a Centroamérica) no será necesario la firma del agente aduanero, según disposiciones del Tratado de Integración Económica Centroamericana; adoptado este en el SIECA.

22.- Este sector aportar a nuestra economía un 26% del PIB; y que el segundo destino de nuestras exportaciones tienen su destino a Centroamérica. Por lo menos más de 1255 empresarios costarricenses aplican el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas; justificándose del porqué se procedió analizar la Aduana de Peñas Blancas.

23.- Que por parte de las PYMES tienen grandes dificultades para transmitir electrónicamente el Formulario de Exportación; principalmente por las limitaciones crediticias del sistema bancario nacional.

24.- Existen instituciones gubernamentales que según su ley de creación lo que se busca es la agilización y simplificación de los Trámites de Exportación. Según el la Ley. N. 7638; se crea la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica; entidad encargada de promover las exportaciones, conteniendo programas en pro de las Pequeñas y Medianas Empresas.

25.- Que mediante la Gerencia de Servicios de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, perteneciente ésta a PROCOMER, tiene la experiencia y confianza de todo el sector exportador en materia de transmisión electrónica a las aduanas de jurisdicción; conllevando al cumplimiento tácito del artículo 104, 107 de la Ley General de Aduanas y 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas.

26.- Aplicando la teoría de la tercera parte confiable; podría contemplarse a la Ventanilla Única como la entidad encargada de otorgar claves electrónicas y realizar las transmisiones electrónicas a los exportadores y auxiliares de la función pública.

27.- Que mediante la Ley N. 8220, de Trámites Excesivos al Ciudadano, faculta a las entidades públicas en coordinar requisitos documentarios y solicitarlo al administrado por única vez; para ello, es necesario la publicación de sus trámites administrativos en el diario oficial La Gaceta.

28.- Que producto de nuestra visita a la Aduana de Peñas Blancas, se pudo constatar los aspectos, que producto de la reforma del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, afecta la competitividad de las PYMES. Estas son:

a) Desconocimiento por parte de las PYMES sobre las repercusiones o sanciones en caso de no corregir en el formulario electrónico. Producto de la muestra no probabilística practicada en la zona, se determinó que el 27.2% de las PYMES han tenido que realizar el proceso administrativo aduanero, como sanción a errores o incumplimientos en los procesos de transmisión electrónica.

b) Necesidad de replantear el actual artículo 104 de la Ley General de Aduanas con la incorporación de la firma electrónica, de tal manera que permita materializar el principio de confiabilidad tanto para el administrado como

administrador. A pesar que el 100% de los entrevistados conocen la reforma al artículo 343 del Reglamento; el 75% considera de vital importancia, incorporar la propuesta de reforma de la Ley General de Aduanas, en específico el artículo 104; que materializaría en los formularios de exportación la firma digital, y con ello, la seguridad jurídica.

c) Cobros desmedidos por parte de las agencias aduanales para la transmisión del archivo RIS. No existe una tabla u arancel para este tipo de servicio. Se considera que al establecer servicios para exportar constituyen barreras no arancelarias y desestímulo para el sector productivo costarricense, al tener que invertir dinero para poder generar empleo e incrementar la balanza comercial. Estos servicios deberían ser gratuitos.

d) Aunque la normativa aduanera es clara y precisa en materia de transmisión electrónica, existe una gran incertidumbre del cómo va a operar el denominado proyecto Tica, y su relación o enlaces interinstitucionales, para la

transmisión del archivo RIS terrestre. Esta incertidumbre se observa en las mismas instituciones del Estado sobre el gran desconocimiento de este sistema informático. De no hacerse las propuestas claras por parte de la Dirección General de Aduanas; podría conllevar a la inaplicabilidad del artículo 107 de la Ley General de Aduanas; o realizar esfuerzos innecesarios por parte de las entidades públicas relacionadas en el vasto mundo del comercio internacional.

e) En cumplimiento del artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, PROCOMER ha puesto a disposición de los usuarios el Sistema Integrado de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica (SIVUCE); pero con el inconveniente que a la fecha no aplica el RIS Marítimo. En materia de transmisión del archivo RIS Terrestre solamente cinco empresas utilizan esta herramienta para la transmisión electrónica. Actualmente el SIVUCE aprueba electrónicamente los procesos de pretrámite aduanero; no así el 100% del RIS de Aduanas.

e) A raíz del punto antes citado, se concluye que un 77.2% de las PYMES y empresas grandes, utilizan las agencias

aduanales para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de la Ley General de Aduanas.

29.- Es necesario reformar el artículo 343 del Reglamento de la Ley General de Aduanas, con el objeto de establecer herramientas ágiles y confiables a todo el sector productivo en materia de transmisión electrónica.

30.- Esta reforma estaría basado en la teoría jurídica de la tercera parte confiable. La reforma incluiría esta entidad, que para efectos de la propuesta sería la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica (VUCE). Para la aceptación aduanera de mercancía de exportación deberá transmitirse electrónicamente a la aduana de salida por el agente aduanero, directamente por el exportador **o por una institución pública de manera confidencial**, estableciendo la cuantía de la obligación tributaria aduanera y comprobando su pago cuando corresponda.

31.- Como un complemento a la reforma de los artículos 104 de la Ley General de Aduanas y 343 del Reglamento de la Ley

General de Aduanas, se pretende reformar la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, consistente en incorpórese en el Artículo 5 inciso a), el precepto "jurídico"; lo cual facultaría al Consejo Asesor Mixto a revisar la normativa vigente, que tenga incidencia directa o indirecta en el sector PYME costarricense.

Esto permitiría al MEIC revisar las leyes y reglamentos que el país tiene de manera que pueda hacerse los ajustes necesarios, para que el cuerpo normativo, responda a las políticas de apoyo de las PYMES que se han venido implementando en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

Entrevistas:

- 1.-Entrevista con el Lic. Luis Fernando Vásquez, Jefe del Dpto. de Normas y Procedimientos de la Dirección General de Aduanas, San José, Costa Rica, 13 de Febrero del 2003
- 2.-Entrevista con el Sr. Marvin Salas Jiménez, Gerente de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, San José, Paseo Colón, 22 de Enero del 2003.
- 3.-Entrevista con MBA. Guillermo Araya Loáiciga, Analista de Inteligencia Comercial, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 16 de Marzo, 2003, Paseo Colón, San José, Costa Rica.
- 4.-Entrevista con el Sr. Mario Sánchez, Promotor de Exportaciones de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 06 Agosto, 2003.
- 5.- Entrevista con la Lic. Dinnia Masís, Encargada de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Limón, Mayo 2003.

Documentos:

- 1.- Unión Internacional del Notariado Latino Comisión de Informática y Seguridad Jurídica, 27 de Enero del 2002
- 2.- Ministerio de Obras Publicas y Transportes. Procedimientos para realizar los trámites fronterizos en la Ventanilla Única de Peñas Blancas, Octubre 1994, San José, Costa Rica.
- 3.- PROCOMER. Instructivo de Trámites de Exportación, elaborado por la Gerencia de Ventanilla Única de Comercio Exterior, PROCOMER, año 2003, San José.

Leyes y Tratados Internacionales

- 1.- Informe sobre la Redacción Final del Texto aprobado en Primer Debate, Modificación de la Ley General de Aduanas N. 7557, Expediente N.15.007, 30 de Junio del 2003, p.28
- 2.- Hess, Christian. Comentarios del Proyecto de Ley de Firma Digital en Costa Rica, 2003, pág. 2.
- 3.- Ley N.8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas
- 4.- Ley N. 7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 30 de Octubre de 1996 (incluye su modificación producto de la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa.
- 5.- Ley General de Aduanas, San José 3 era Edición, Costa Rica: IJSA, Noviembre 2000
- 6.- Ley N.8220. "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Publicada Alcance 22 a la Gaceta N.49 del 11 de marzo de 2002).
- 7.- Circular de la Dirección General de Aduanas DNP. 026. 2002, de fecha 06 de mayo 2002.
- 8.- Código Uniforme Aduanero Único Centroamericano, suscrito en la ciudad de Guatemala, el 7 de enero de 1993, Título II.

Libros:

1.-Castillo Artavia, Geovanny; Chávez Gómez, Luis Fernando. PYMES: Una oportunidad de Desarrollo para Costa Rica"; FUNDES- San Jose: G. Castillo.: 2001.

2.-Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. "Documento Estrategia Cooperación Técnica en la Promoción del Comercio en la Década de los años 90 en Centroamérica, Ginebra, 1991.

3.-Hernández, Rubén. Las Figuras Organizativas en el Derecho Administrativo. 1 Edición, Madrid, España, Editorial Retortillo, Madrid, España, 1971.

4.-Barahona, Juan Carlos; Romer, Engelbert. "Proyecto de Modernización Aduanera: Proceso, Logros y Acciones Pendientes, 1 Edición. Alajuela, Costa Rica, CLADS- INCAE, 1999.

5.-Barahona, Juan Carlos López, Grettel. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica, 1 Edición, CLADS, INCAE, Setiembre, 1998.

6.-Garita, Rónald. "El proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica: Resultados y Efectos", Ministerio de Planificación y Política Económica, Octubre, 1997.

7.-Programa de Modernización Aduanera, "Sinopsis de la Ley General de Aduanas", 1996.

Estadísticas:

Estadísticas de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Mayo 2003.