Ministerio de Hacienda
COSTA RICA
SERVICIO NACIONAL
DE ADUANAS

COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

San José, 20 de enero de 2020
DGA-029-2020
Exp.: DN-738-2019

Señor
Alexander Selva
Gerente
Autocamiones de Costa Rica AUTO CORI S.A

Asunto: Acceso restringido para el ingreso a las instalaciones del Depositario Aduanero y prohibición para maniobrar o manipular las mercancías que se encuentran en el Depositario Aduanero bajo el régimen de depósito fiscal

Estimado señor:

En virtud de escrito número ACG-1912-09-03 de fecha 09 de diciembre de 2019, y recibido en fecha 10 de diciembre de 2019 y escrito N° ACG-2020-01-1306 de fecha 13 de enero y recibido en esta Dirección en fecha 14 de enero de 2020, en el cual solicita que se emita certificación, donde se haga constar que con base en las disposiciones legales y reglamentarias no es posible llevar a cabo dentro de las instalaciones de un almacén fiscal o depósito aduanero, manipulación o modificación alguna de mercaderías que se encuentren bajo custodia de dicho recinto fiscal, y que no está permitido armar, ensamblar o hacer montaje alguno de mercadería que ingrese en zona fiscal, se indica lo siguiente:

a) Sobre los Depositarios Aduaneros:

La figura del Depositario Aduanero se encuentra regulada en los artículos 46 a 48 de la Ley General de Aduanas, así como los artículos 134 a 140 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, los cuales establecen los requisitos y obligaciones que deben cumplir los depositarios aduaneros, así como las disposiciones generales del régimen de depósito fiscal.

Siendo importante recordar que el artículo 46 de la Ley General de Aduanas, en adelante LGA, en concordancia con las disposiciones contenidas en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA III y su Reglamento RECAUCA, integra al ordenamiento jurídico nacional, la definición de depositario aduanero, señalando que es la persona física o jurídica, pública o privada, auxiliar de la función pública aduanera que, autorizada mediante concesión, por la Dirección General de Aduanas, **custodian y conservan temporalmente**, con suspensión del pago de tributos, mercancías objeto de comercio exterior, **bajo la supervisión y el control de la autoridad aduanera**. (Ver además artículo 22 de la LGA)

Es decir, los Depositarios Aduaneros, como Auxiliares de la Función Pública Aduanera, son los encargados de la custodia y conservación temporal de mercancías sujetas a control aduanero y responsables ante el fisco, por el pago de las obligaciones tributarias aduaneras, de aquellas mercancías que no se encuentren y hayan sido declaradas como recibidas y, además, por los daños que las mismas puedan sufrir en sus recintos o bajo su custodia.

En virtud de tal concesión de servicio público otorgada, las instalaciones de los depositarios aduaneros forman parte de la zona primaria de operación aduanera, pues constituye un área en donde se prestan y realizan servicios, controles u operaciones de carácter aduanero. (Ver artículo 3 de la LGA)

El artículo 47 inciso a) de la LGA, señalando los requisitos para operar como depositario aduanero, establece que los mismos deberán contar con instalaciones adecuadas para realizar operaciones de **recepción, depósito, inspección y despacho de mercancías**, con un área mínima de 10.000 metros cuadrados destinada a la actividad de depósito aduanero de mercancías, la cual incluya una sección mínima de construcción de 3.000 metros cuadrados; para el depósito aduanero de mercancías sujetos al control aduanero.

Por su parte, el artículo 48 de la LGA, señala que además de las obligaciones establecidas en el Capítulo I de este Título, son deberes específicos del depositario aduanero:

a) Mantener y enviar, a la autoridad aduanera competente, registros de mercancías admitidas, depositadas, retiradas, abandonadas u objeto de otros movimientos, según los formatos y las condiciones que establezca la Dirección General de Aduanas.
b) Mantener a disposición de la autoridad aduanera los medios de control de ingreso, permanencia y salida de mercancías.
c) Responder del pago de las obligaciones tributarias aduaneras, por las mercancías que no se encuentren y hayan sido declaradas como recibidas; además, pagar los daños que las mercancías sufran en sus recintos o bajo su custodia. (Así reformado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
d) Recibir y custodiar las mercancías que la autoridad aduanera le envíe en circunstancias especiales, de conformidad con sus programas de distribución rotativa.
e) Entregar únicamente con autorización de la autoridad aduanera, las mercancías custodiadas.
f) Comunicar al jerarca de la aduana de control las posibles causas, dentro del término de las veinticuatro horas siguientes al conocimiento de la ocurrencia de daños, pérdidas u otras circunstancias que afecten las mercancías.(Así reformado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
g) Cumplir las disposiciones técnico-administrativas referentes a ubicación, estiba, depósito e identificación de las mercancías bajo su custodia. (Así reformado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
h) Presentar a la aduana de control, por el medio autorizado, durante los primeros quince días de cada mes, un listado de las mercancías que en el mes anterior hayan cumplido un año de haber sido recibidas en depósito. (Así adicionado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
i) Contar con los medios de seguridad y control de inventarios tecnológicos, que aseguren la efectiva custodia y conservación de las mercancías que deban transmitirse a la aduana, según los requerimientos ordenados por la Dirección General de Aduanas. (Así adicionado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
j) Mantener dentro de la bodega un área mínima de doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m²), destinada a depósito, para el examen previo y/o la verificación física de las mercancías. (Así adicionado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)
k) ***Llevar un registro de todas las personas que se presenten con autorizaciones de levante de mercancías, así como de todos los vehículos que se utilicen para transportar mercancías al egreso del depósito aduanero.*** *(Así adicionado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)*
l) Verificar la validez de la autorización del levante de las mercancías, de conformidad con los medios que la Dirección General de Aduanas defina mediante resolución razonada de alcance general".

En criterio jurídico DN-0038-2008 de fecha 14 de enero de 2008, se indica: *"…que las actividades que realiza el Depositario Aduanero no son las que determina el particular en ejercicio de su libertad empresarial, sino únicamente aquellas que autorice el poder público previa ponderación de interés en juego.*

El Depositario Aduanero debe ceñirse a las reglas de operación que resultan de las normas reglamentarias del caso, además del acto administrativo que otorga la concesión (al respecto el artículo 29, 30 inciso d y h 46, 47 y 48 de la Ley General de Aduanas y 134 incisos c, d y e), el incumplimiento de las mismas lo hace acreedor de las sanciones respectivas).

Como se aprecia el particular se vincula a la administración en una relación de especial sujeción, a la que voluntariamente accede, de ahí que se encuentre válidamente sujeto a restricciones y controles que se justifica en tanto permita la satisfacción del interés público, ya mencionado".

En consecuencia, es obligación de los Depositarios Aduaneros, cumplir con los requisitos y obligaciones establecidos por la Autoridad Aduanera.

b) Consignatario de la mercancía:

El conocimiento de embarque emitido por el transportista, constituye título que representa la mercancía transportada y no es en sí mismo un contrato de transporte, en este tanto el sujeto privado consignatario de mercancías, posee la disponibilidad de los bienes aun no nacionalizados y por ende puede transmitirlos por endoso o cesión del conocimiento de embarque, según corresponda, de conformidad con el artículo 40 bis de la LGA.

Al ser el consignatario un sujeto de derecho privado se rige por el principio de autonomía de la voluntad, por lo que la legislación costarricense no limita el derecho a la venta o cualquier negociación lícita comercial a los sujetos privados, de manera que nada obsta para que dos entes de derecho privado realicen un contrato de compraventa, cesión o endoso, cuando se cumplan los requisitos para tal fin.

c) Acceso de las instalaciones al Depositario Aduanero:

La resolución RES-DGA-052-2014 "Lineamientos generales para la ubicación, estiba, depósito, movilización e identificación de mercancías bajo custodia temporal de los depositarios Aduaneros", establece las normas básicas generales de ubicación, estiba, depósito, movilización e identificación de mercancías, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Dirección General de Aduanas.

El punto 5: *"Del Sistema de Seguridad de los Depositarios Aduaneros",* indica expresamente:

"5.1 Los depositarios deben controlar el ingreso y salida de las UT, vehículos y personas, las 24 horas del día, los 365 días del año, mediante el apoyo de personal de seguridad y cámaras de vigilancia, que aseguren la efectiva custodia y conservación de las mercancías. Las imágenes capturadas a través de los medios tecnológicos deberán almacenarse como mínimo por un período de 15 días naturales.

*5.2 Para **garantizar el acceso controlado a las instalaciones del depositario aduanero**, éste deberá mantener al menos los siguientes controles:*

A. Un registro físico de todas las personas que ingresan o salen de las instalaciones, dicho registro debe contener al menos nombre, número de identificación, firma, fecha y hora de entrada y fecha y hora de salida.

B. Entregar a las personas que ingresan a las instalaciones del depósito aduanero un carnet o identificación.

5.3. ***Previa autorización del depositario aduanero, podrán ingresar el consignatario; su representante; el agente aduanero o su personal autorizado****. Las autoridades aduaneras y los funcionarios de otras instituciones públicas que interactúen en el despacho de las mercancías, podrán ingresar en coordinación con el depositario aduanero, portando su identificación oficial correspondiente".*

Así las cosas, de conformidad con lo mencionado en el punto anterior, el ingreso a las instalaciones del depositario aduanero debe ser restringido ya que en él se custodian y conservan temporalmente mercancías con suspensión del pago de tributos, bajo control y supervisión de la autoridad aduanera, y previa autorización del Depositario Aduanero, **únicamente** podrán ingresar a sus instalaciones el **consignatario; su representante; el agente aduanero o su personal autorizado**.

De manera que únicamente pueden ingresar a las instalaciones del Depositario Aduanero el consignatario o su representante, entiéndase el agente aduanero o su personal autorizado y los funcionarios de otras instituciones, y **a modo de exclusión no podrán ingresar terceros**.

En relación con lo indicado en la consulta efectuada por parte de la empresa Autocamiones de Costa Rica AUTO CORI S.A, en el cual expresa que el Depositario Aduanero, autoriza a *"nuestros clientes que van a estrenar un equipo de esta categoría, desean verlo antes de su nacionalización, para lo cual gestionamos el respectivo permiso en el almacén fiscal y conjuntamente vamos a observar los bienes",* tómese en cuenta que únicamente pueden ingresar al Depositario Aduanero el consignatario o su representante; el agente aduanero o su personal autorizado.

Esta Dirección Normativa en criterio jurídico DN-0038-2008 de fecha 14 de enero de 2008 indicó expresamente: *"…en el caso de algún tipo de comercialización con la mercancía que se encuentra en las instalaciones del Depositario Aduanero y que aún no haya sido satisfecho los tributos correspondientes,* ***la misma es válida. Lo que no es posible****, es que la negociación e inspección de la mercancía (sea vehículos automotores o cualquier otro tipo de mercancía)* ***se realice dentro de las instalaciones del Depositario Aduanero, ello implicaría el acceso a zona primaria de terceros no autorizados a las instalaciones****.*

En otras palabras, la normativa aduanera prevé el traslado de la titularidad de las mercancías previo a sus despacho, sin embargo no es permitido el ingreso a las instalaciones del Depositario Aduaneros de terceras personas, de manera tal que si el consignatario de las mercancías que desee comercializar las mismas ahí custodiadas deberá buscar vías alternas a la expuesta, por contravenir ésta el debido control de las mercancías custodiadas por el depositario aduanero y lineamientos ya emitidos sobre el tema". (la negrita no pertenece al original)

Es decir, no debería el Depositario Aduanero, permitir el ingreso de las instalaciones de terceras personas, de manera tal que si el consignatario de las mercancías que desee comercializar las mismas ahí custodiadas debe buscar vías alternas a la expuesta, por contravenir ésta el debido control de las mercancías custodiadas por el depositario aduanero y los lineamientos dados en resolución RES-DGA-052-2014.

d) Sobre el Régimen de Depósito Fiscal:

En relación con lo ya expuesto, el artículo 155 de la LGA, dispone que el depósito fiscal es el régimen aduanero por el cual las mercancías son depositadas **temporalmente bajo custodia, conservación y responsabilidad del depositario y el control de la aduana, sin el pago de los tributos a la importación**.

La salida y entrega de las mercancías del depósito fiscal se efectuarán una vez cumplidas las formalidades exigibles y satisfechas las responsabilidades tributarias, conforme con el régimen aduanero aplicable.

Las mercancías que, por su naturaleza, puedan causar daños a otras o requieran instalaciones especiales, se admitirán únicamente en los depósitos fiscales acondicionados para ello.

El artículo 156 del citado cuerpo normativo, establece que el depositario deberá efectuar un informe a la autoridad aduanera competente de las cantidades, marcas, daños, faltantes o sobrantes de los bultos y demás información que señalen los reglamentos, inmediatamente después del ingreso de la mercancía al depósito.

El numeral 157, indica que las mercancías podrán permanecer en depósito fiscal hasta por un año a partir de su ingreso en el depósito fiscal.

Vencido el plazo anterior sin que se haya solicitado otro régimen aduanero, las mercancías caerán en abandono.

Si las mercancías depositadas por su naturaleza son perecederas o tienen el riesgo de causar daños a otras mercancías depositadas o a las instalaciones y no se encuentran en un depósito acondicionado para ese efecto, el depositario avisará de inmediato a la autoridad aduanera. Esta notificará de esa circunstancia al consignatario y dará un plazo de cinco días hábiles para que cancele el régimen o las traslade a un lugar acondicionado; transcurrido el plazo, las mercancías causarán abandono en favor del fisco.

Interesa resaltar aquí, el artículo 158 de la LGA, el cual analiza que operaciones se pueden realizar dentro del Depositario Aduanero, indicando expresamente que: *"Las mercancías depositadas y sus embalajes podrán* ***ser objeto de examen, reacondicionamiento o reembalaje*** *para asegurar su conservación e identificación,* ***siempre que no se altere o modifique su naturaleza****".*

Los artículos 84 y 266 de la LGA, disponen sobre el examen previo, lo siguiente:

"ARTICULO 84.- Examen previo. El declarante o su representante, podrá efectuar el examen previo de las mercancías por despachar, para reconocerlas a efecto de declarar, correctamente, toda la información acerca de las mercancías.

EXAMEN PREVIO: Inspección o reconocimiento de mercancías ***bajo supervisión aduanera****, efectuado por* ***el consignatario o el agente aduanero*** *que lo representa, con el propósito de declarar correctamente la información o los datos exigibles para el despacho de las mercancías".* (Lo resaltado no pertenece al original)

Sobre el reempaque, reembalaje o reacondicionamiento, el artículo 161 dispone:

"ARTICULO 161.- Servicios de reempaque y distribución: La autoridad aduanera podrá autorizar a los depositarios aduaneros a prestar servicios de desempaque, división, clasificación, empaque, embalaje, reempaque, reembalaje, remarcación, etiquetado y distribución de mercancías para su posterior consumo en el mercado local o su reexportación total o parcial. Mediante reglamento, se determinarán los requisitos operativos correspondientes".

Es decir, que para que puedan otorgarse los supuestos establecidos en el artículo 158 de la LGA, debe existir autorización previa de la autoridad aduanera, respetando siempre las normas que al efecto ha emitido la autoridad aduanera para la manipulación y estiba de las mercancías.

Por tanto, el artículo 158 de la LGA, establece claramente que operaciones se pueden realizar con las mercancías que se encuentran bajo el régimen de depósito fiscal, no mencionando dentro de ninguna de ellas que las mismas puedan ser objeto de ensamble, de modificación, de armadura o ningún otro tipo de modificación, o bien sea maniobrar, movilizar o manipular las mercancías por parte de los importadores, debido a que las mercancías se encuentran dentro del Depositario Aduanero bajo el régimen de depósito fiscal, es decir se conservan temporalmente mercancías con suspensión del pago de tributos, bajo control y supervisión de la autoridad aduanera y aún no se encuentran nacionalizadas.

En esta línea, la salida y entrega de las mercancías del depósito fiscal se deberá efectuar una vez cumplidas las formalidades exigibles y satisfechas las responsabilidades tributarias, conforme con el régimen aduanero aplicable.

Aunado a lo anterior, en consonancia con lo indicado en el artículo 22 de la LGA, se establece un límite a la movilización de bienes no nacionalizados que se encuentren internados en un depositario aduanero, independientemente de quien ostente la propiedad de dichos bienes.

Corolario de lo expuesto, las mercancías que se encuentre dentro del Depositario Aduanero, no se pueden manipular, maniobrar, movilizar ensamblar, ni otros similares, debido a que las mismas no han salido del régimen de depósito fiscal, y en consecuencia son mercancías que se conservan temporalmente con suspensión del pago de tributos, bajo control y supervisión de la autoridad aduanera.

No se omite manifestar que, una vez que la Administración ha visto satisfecho el pago de la obligación tributaria aduanera y constata que las mercancías custodiadas en el Depositario Aduanero hayan cumplido con los procedimientos y controles aduaneros, el propietario de los bienes internados o de los conocimientos de embarque que los representen podrán disponer plenamente de los mismos.

Conclusiones:

De conformidad con lo expuesto se indica lo siguiente:

- El particular cuando realiza una actividad concedida de un servicio público como es el caso del Depositario Aduanero, el mismo está limitado frente a los alcances de esa concesión, siendo una atribución muy propia y concreta de un particular para su ejercicio y este no puede ir más allá de lo permitido.

- El depositario aduanero está sometido a una estricta vigilancia y control, las actividades que realiza son las que determina el particular en ejercicio de su libertad empresarial sino únicamente aquellas que autorice el poder público previa ponderación del interés público en juego.

- Al ser el consignatario un sujeto de derecho privado se rige por el principio de autonomía de la voluntad, por lo que la legislación costarricense no limita el derecho a la venta o cualquier negociación lícita comercial a los sujetos privados, de manera que nada obsta para que dos entes de derecho privado realicen un contrato de compraventa, cesión o endoso, cuando se cumplan los requisitos para tal fin.

- El ingreso a las instalaciones del Depositario Aduanero es restringido, ya que en él se custodian y conservan temporalmente mercancías con suspensión del pago de tributos, bajo control y supervisión de la autoridad aduanera, previa autorización del Depositario Aduanero, únicamente podrán ingresar a sus instalaciones el consignatario; su representante; el agente aduanero o su personal autorizado, y a modo de exclusión no podrán ingresar terceros.

- La negociación de mercancías que se encuentre en las instalaciones del Depositario Aduanero y que aún no se haya satisfecho los tributos son válidas. Lo que no es posible es que la negociación e inspección de la mercancía se efectué dentro de las instalaciones del Depositario Aduanero, así que la forma en que el interesado (no consignatario) adquiera el derecho de disposición de la mercancía es algo que trasciende la esfera jurídica aduanera.

- Las mercancías depositadas y sus embalajes podrán ser objeto de examen, reacondicionamiento o reembalaje para asegurar su conservación e identificación, siempre que no se altere o modifique su naturaleza.

- Por tanto, las mercancías que se encuentren dentro del Depositario Aduanero, no se pueden manipular, maniobrar, movilizar ensamblar, ni otros similares, debido a que las mismas no han salido del régimen de depósito fiscal, y en consecuencia son mercancías que se conservan temporalmente con suspensión del pago de tributos, bajo control y supervisión de la autoridad aduanera.

- Una vez que la Administración ha visto satisfecho el pago de la obligación tributaria aduanera y constata que las mercancías custodiadas en el Depositario Aduanero hayan cumplido con los procedimientos y controles aduaneros, el propietario de los bienes internados o de los conocimientos de embarque que los representen podrán disponer plenamente de los mismos.

Sin otro particular;

JUAN CARLOS GOMEZ SANCHEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN CARLOS GOMEZ SANCHEZ (FIRMA)
Fecha: 2020.01.22 14:03:42 -06'00'

Juan Carlos Gómez Sánchez
Director, Dirección General de Aduanas

ANDREA AGUIRRE GOMEZ (FIRMA) Firmado digitalmente por ANDREA AGUIRRE GOMEZ (FIRMA) Fecha: 2020.01.20 15:21:26 -06'00'	LUIS ALBERTO JUAREZ RUIZ (FIRMA) Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO JUAREZ RUIZ (FIRMA) Fecha: 2020.01.21 08:49:01 -06'00'
Elaborado por: Andrea Aguirre Gómez Departamento de Asesoría, Dirección Normativa	Revisado por: Luis Alberto Juárez Ruíz Director, Dirección Normativa