

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 20377
20380
03 de diciembre, 2024
DJ-2296
DFOE-FIP-1092**

Señores (as) Titulares, Funcionarios, y auxiliares del Sistema Aduanero

Estimados (as) señores (as):

Asunto: *Oficio de carácter preventivo de la Contraloría General de la República, referente a cinco herramientas clave para el fortalecimiento de la integridad en la Gestión Aduanera.*

El sistema aduanero juega un rol crucial en la protección de la economía y seguridad nacional de un país, su exposición a prácticas corruptas compromete la eficiencia del comercio exterior y la recaudación fiscal.

Al respecto, la Organización Mundial de Aduanas advierte que los objetivos están constantemente expuestos a riesgos de corrupción debido a la complejidad y discrecionalidad inherentes a las operaciones aduaneras, donde el personal toma decisiones críticas sobre la entrada y salida de mercancías, el cálculo de aranceles y la verificación de documentos. La presión por los tiempos y altos volúmenes de transacciones, crean un entorno propenso a prácticas indebidas. Además, la interacción constante con actores externos, como auxiliares de la función pública aduanera, importadores y exportadores, aumenta la posibilidad de conflictos de interés y sobornos, dificultando la aplicación imparcial y rigurosa de los controles necesarios para garantizar la transparencia y efectividad en las aduanas.

Ante esta realidad, se hace imperativo contar con mecanismos efectivos que fortalezcan la integridad y la transparencia de todos los actores involucrados, desde los funcionarios hasta los auxiliares de la función pública aduanera, a quienes agradecemos hacer de conocimiento extensivo este oficio.

I. Objetivo y alcance del oficio preventivo

La Contraloría General, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, conforme a sus competencias de control externo, que incluyen el asesoramiento y orientación en temas vinculados con el ordenamiento de control y fiscalización superiores, emite el presente oficio de carácter preventivo, con el propósito de contribuir a la mejora de

la gestión pública, enfocado -en este caso- al tema del fortalecimiento de la integridad en la Gestión Aduanera.

En este orden, los planteamientos formulados en este oficio tienen un carácter eminentemente preventivo y se enmarcan, en la función asesora que lleva a cabo este Órgano Contralor en aras de propiciar, un ejercicio de la función pública apegado al bloque de legalidad y de las buenas prácticas por parte de los entes, órganos y auxiliares de la función pública.

Asimismo, resulta oportuno señalar que los criterios indicados parten de la consideración de aspectos generales, sin abordar situaciones concretas, cuya ponderación y juicio específico corresponde a la Administración activa. En ese tanto, no exime en modo alguno el análisis correspondiente que debe efectuarse en cada caso, ni sustituye la toma de decisiones que compete exclusivamente a las instancias que ejercen su función administrativa en apego al ordenamiento jurídico.

A continuación, se presentan cinco herramientas clave para mejorar la ética en la administración aduanera, enfocadas en la prevención de la corrupción.

II. Cinco herramientas clave para el fortalecimiento de la integridad en la Gestión Aduanera

1. Régimen de Incompatibilidades: Protección de la Imparcialidad y de la Ética

El régimen de incompatibilidades, regulado por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP), N° 8422 y su Reglamento, constituye uno de los pilares fundamentales para preservar la objetividad y transparencia en el servicio público. Este sistema establece limitaciones claras a ciertos funcionarios para evitar que sus decisiones sean influenciadas por intereses personales o externos. El propósito de estas disposiciones es prevenir conflictos de interés que podrían comprometer la imparcialidad y garantizar que los funcionarios actúen en favor del bien común y cumplir con ello el deber de probidad.

Este régimen está alineado con compromisos internacionales, como las convenciones contra la corrupción de la OEA y la ONU, y busca no solo prevenir, sino también detectar y sancionar prácticas corruptas. Asimismo, la Sala Constitucional ha definido¹ el concepto de incompatibilidades, así como la importancia de evitar que los servidores públicos utilicen su cargo para obtener beneficios privados, manteniendo así la integridad del servicio público.

a. Aplicación del Régimen a los Funcionarios Aduaneros

Del artículo 18 de la LCCEIFP se deducen restricciones específicas a funcionarios de alto nivel dentro de la administración aduanera, como el Director y Subdirector General de Aduanas, y demás Directores, Gerentes y Subgerentes de aduanas. Estos funcionarios tienen la responsabilidad de supervisar las operaciones y fiscalizar el comercio exterior, y debido a la relevancia de sus roles, es esencial que actúen con absoluta imparcialidad. Según el artículo 18, los titulares de estos cargos no pueden ocupar puestos en juntas directivas de empresas privadas, ni tener participación accionaria o ser representantes legales de entidades que presten servicios al Estado o que compitan con entidades públicas.

Aunque dicho artículo no menciona explícitamente a todos los funcionarios aduaneros, aquellos con responsabilidades clave en la dirección, control y fiscalización, así como todos aquellos a los que les es aplicable dicho régimen de incompatibilidades, deben cumplir con estas disposiciones. La aplicación de estas restricciones es crítica para evitar que funcionarios clave en la gestión aduanera puedan verse influenciados por intereses privados en sus decisiones.

b. Casos de Incompatibilidad en Entidades Relacionadas con Aduanas

El artículo 18 también se extiende a los miembros de juntas directivas de entidades públicas que operan en el ámbito logístico y del comercio exterior, cuya influencia impacta directamente las operaciones aduaneras. Algunos ejemplos de estas entidades incluyen el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), y Correos de Costa Rica. Estas instituciones juegan un papel clave en la logística aduanera y el tráfico de mercancías, siendo responsables de la administración portuaria y la facilitación del comercio exterior.

¹ Ver sentencia n.º 2012-007212 de las dieciséis horas del treinta de mayo del dos mil doce, Sala Constitucional.

Los miembros de las juntas directivas de estas entidades están sujetos a las mismas incompatibilidades que los altos cargos de la administración aduanera, razón por la cual no pueden ocupar posiciones en empresas privadas que tengan contratos con el Estado o que compitan con estas entidades, con el fin de evitar conflictos de interés en la adjudicación de contratos o la toma de decisiones estratégicas.

Ejemplos Específicos:

- **INCOP:** administra los puertos en la costa pacífica del país. Los miembros de su junta directiva no pueden tener intereses en empresas que compitan con los servicios portuarios o tengan contratos con el Estado.
- **JAPDEVA:** opera los puertos en la costa atlántica de Costa Rica. Los miembros de su junta directiva están sujetos a las mismas restricciones, dado que sus decisiones influyen directamente en la logística del comercio internacional.
- **Correos de Costa Rica:** también participa activamente en el proceso aduanero, particularmente en la aduana postal. Los miembros de su junta directiva tampoco pueden participar en empresas de transporte o courier que compitan con la entidad estatal.

c. Excepciones y Levantamiento de Incompatibilidades

En casos excepcionales, cuando exista la participación en dos cargos simultáneamente, tanto en el ámbito público como en el privado, la ley permite que los funcionarios soliciten el levantamiento de la incompatibilidad ante la Contraloría General de la República (artículo 19 LCCEIFP). Esta solicitud debe presentarse dentro de los 20 días hábiles siguientes a la toma de posesión del cargo y la Contraloría dispone de 15 días hábiles para emitir una resolución, según lo establece el Reglamento de la Ley. Si la solicitud es denegada, o no se presenta dentro del plazo establecido, el funcionario deberá desvincularse de sus intereses en la empresa privada o traspasar su participación². Importa mencionar, que el funcionario cuenta con un plazo de 30 días hábiles (prorrogable por una única vez, a solicitud del interesado) para acreditar ante la Contraloría General, su renuncia al cargo respectivo y la debida inscripción registral de su separación, o bien, el correspondiente traspaso del capital accionario. Lo anterior, sin perjuicio de que la persona opte por la renuncia al cargo público sometido a incompatibilidad (artículos 38 y 39 del Reglamento de la LCCEIFP). Este proceso garantiza que cualquier situación potencial de conflicto de interés sea evaluada y gestionada adecuadamente para mantener la transparencia en la función pública.

² Al respecto puede consultarse el oficio [n° 7782-2022 \(DJ-1029\)](#) del 10 de mayo de 2022.

d. Consecuencias del Incumplimiento

El incumplimiento del régimen de incompatibilidades conlleva sanciones administrativas que pueden incluir la destitución del cargo, tal como lo establecen los artículos 38 y 39 de la LCCEIFP. Estas sanciones son esenciales para salvaguardar la integridad institucional y garantizar que los funcionarios no se vean tentados a utilizar su posición para obtener beneficios personales. La aplicación estricta de estas normas busca prevenir la corrupción y asegurar la imparcialidad en la administración aduanera.

2. Manejo de Conflictos de Interés: Prevención y Control en las Aduanas

Los conflictos de interés representan un riesgo adicional en la gestión aduanera, donde los servidores públicos y auxiliares del sistema aduanero pueden tener vínculos personales, familiares o financieros entre sí o con empresas y actores del sector comercial y logístico, que pueden influir negativamente en la imparcialidad de las decisiones. Ante ello, es fundamental implementar mecanismos que garanticen la transparencia y la ética en el desempeño de las funciones por parte de tales servidores.

a. Políticas de Transparencia

Para prevenir los conflictos de interés, es necesario que las resoluciones aduaneras y los datos del comercio exterior sean accesibles al público y que se realicen auditorías periódicas.

Asimismo, la gestión aduanera se podría beneficiar de una extensión de la declaración de intereses periódica que presentan los funcionarios, a los auxiliares de la administración aduanera, en la que se revele cualquier relación personal, laboral, mercantil, directiva, corporativa, familiar o financiera con empresas o actores del sector que interactúen con el sistema aduanero. En esta declaración, los individuos indicarán si existen conflictos de interés potenciales, aparentes o reales, o si se encuentran libres de ellos. Esta práctica no solo fortalece la transparencia, sino que también asegura que la toma de decisiones en el ámbito aduanero esté alineada con los valores de imparcialidad y servicio público, al tiempo que se alinea con el control permanente que prevé el artículo 23 de la Ley General de Aduanas (n.º 7557).

Para una adecuada implementación de la declaración de intereses, se recomienda seguir las Líneas directrices de la OCDE para la gestión de los conflictos de intereses en el servicio público³, las cuales señalan lo siguiente:

- Información y formación: Garantizar que las personas declarantes conozcan sus obligaciones sobre la identificación y declaración de conflictos de intereses.
- Declaración inicial: Establecer un procedimiento formal para declarar intereses privados al asumir un cargo, con renovaciones periódicas (generalmente anuales). Esta declaración consiste en el registro de información que permita identificar y dar a conocer los intereses privados que potencialmente podrían entrar en conflicto con las funciones públicas que desempeña la persona declarante.
- Declaración durante el servicio: Cuando cambien las circunstancias o funciones de la persona se debe actualizar la información, registrándose el cambio para garantizar la transparencia.
- Exhaustividad de las declaraciones: Asegurar que las declaraciones contengan suficiente detalle para permitir decisiones informadas; cada persona declarante es responsable de su precisión.
- Eficacia del procedimiento: Implementar procesos administrativos que garanticen declaraciones completas, evaluadas y actualizadas, reiterando esta obligación a los declarantes.

Estas recomendaciones pueden contribuir a mejorar la gestión de conflictos de interés y prevenir posibles actos de corrupción en la gestión aduanera.

3. Declaraciones Juradas: Rendición de cuentas en materia de la situación patrimonial de los funcionarios públicos

La declaración jurada sobre la situación patrimonial es una herramienta diseñada para prevenir y disuadir la corrupción en el sector público, siendo el ámbito aduanero uno de los más vulnerables debido al flujo de grandes cantidades de bienes y dinero. Esta medida obliga a los funcionarios a declarar el estado de su patrimonio, permitiendo identificar posibles incrementos injustificados de riqueza.

³ OECD (2005), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas de España, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>.

a. Obligación de Declarar

La LCCEIFP establece en sus artículos 21 al 36 que ciertos funcionarios públicos, incluidos los empleados de aduanas, deben presentar una declaración jurada de bienes o patrimonial. Esta obligación abarca a todos aquellos funcionarios que administren, custodien, fiscalicen o recauden fondos públicos, entre otros.

Los artículos 55 y 56 del Reglamento de la LCCEIFP amplía esta obligación para los funcionarios aduaneros que estén directamente relacionados con la administración de fondos públicos, la fiscalización de mercancías o el control aduanero.

b. Funciones Clave Sujetas a Declarar

Algunos de los funcionarios del sistema aduanero obligados a presentar su declaración patrimonial incluye al Director General de Aduanas, al Subdirector General de Aduanas y Gerentes de Aduanas.

Además, están obligados aquellos funcionarios que ostenten cualquier otro cargo-perfil que haya sido definido por el área de recursos humanos de la Administración como un cargo-perfil que encaja en alguno de los supuestos establecidos en los artículos 55 y 56 del reglamento a la LCCEIFP.

Ante ello, resulta de crucial importancia la labor que se realiza a lo interno de la Administración para definir cuáles personas servidoras quedan sujetas a la obligación de presentar declaración jurada y cuáles no, proceso que requiere ser realizado con sumo cuidado y teniendo como norte la salvaguarda del interés público y la prevención de la corrupción en la función aduanera.

Es importante contar oportunamente con la información de los funcionarios por medio de la declaración jurada y que quienes se posicionan en los supuestos de los artículos 55 y 56 del Reglamento a la LCCEIFP, en efecto, declaren dentro de los plazos legales, siendo que la ausencia o fallas en los controles, puede configurar conductas sujetas de sanción.

En casos específicos, como eventuales permisos prolongados o licencias, incapacidades o viajes al exterior con motivo del cargo, se debe contemplar la respectiva suspensión temporal de la declaración. Ante lo anterior, se debe llevar un control riguroso sobre el registro de estos periodos que garantice en todo momento el debido cumplimiento de la presentación de la declaración cuando corresponda.

Además, se debe analizar y valorar la obligatoriedad de presentar la declaración jurada a los auxiliares de la función pública aduanera, en aplicación de los “Lineamientos para la declaración jurada sobre la situación patrimonial de sujetos de derecho privado que administren, custodien o sean concesionarios de fondos, bienes y servicios públicos” publicados en La Gaceta n.º 168 del 11 de septiembre de 2024, resolución R-DC-00080-2024.

Las auditorías internas deben fiscalizar que las unidades de recursos humanos u oficinas de personal de los órganos, entes y empresas públicas, cumplan con el deber de informar establecido en la LCCEIFP, lo cual implica cerciorarse de la veracidad de la información brindada sobre las personas obligadas a declarar.

Complementariamente, es importante mencionar que esta Contraloría General emitió el oficio N° 12398 (DGA-USI-0365) del 7 de agosto de 2024, dirigido a “Jerarcas, Auditores y subauditores internos y Encargados de las unidades de recursos humanos” en el cual se hace un recordatorio a las unidades de recursos humanos y auditorías sobre las responsabilidades internas en materia de declaraciones juradas de bienes, según lo establecido en la LCCEIFP y su reglamento y en donde se hace un desarrollo más amplio de lo expuesto en el presente memorial.

c. Riesgos de Corrupción en el Ámbito Aduanero

La declaración jurada patrimonial ayuda a disuadir sobre actos de corrupción como podrían ser los sobornos o el tráfico de influencias, ya que los funcionarios aduaneros podrían aceptar pagos ilegales a cambio de agilizar o evitar controles en el tránsito de mercancías, o de desviar decisiones aduaneras en beneficio de terceros y en perjuicio del erario.

La identificación oportuna de las personas obligadas a declarar y el registro correcto de su información permite a la Contraloría someter esta información patrimonial al control de verificación continua que valide estos datos para la detección de posibles infracciones a la LCCEIFP, fortaleciendo así la rendición de cuentas y la percepción pública de integridad.

4. Estrategias para Fortalecer la Denuncia

El sistema de denuncia es una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción. La gestión aduanera se puede beneficiar de un sistema seguro y confidencial que permita a los funcionarios, auxiliares, ciudadanos y otras partes relacionadas denunciar cualquier irregularidad sin temor a represalias.

Las denuncias deben ser manejadas en un marco de absoluta confidencialidad y estar respaldadas por una protección legal que garantice que tanto funcionarios como auxiliares que reporten irregularidades no sufran represalias. La reciente Ley de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales, n.º 10437, vigente desde el 8 de febrero de 2024, debe integrarse en el protocolo de la administración aduanera, protegiendo así el rol crítico de estos actores en la identificación de prácticas corruptas.

Un sistema de denuncia es esencial para identificar y prevenir actos de corrupción. Para que este mecanismo sea efectivo, se deben implementar procesos claros y eficientes sobre la tramitación de las denuncias recibidas, de su admisibilidad y de su investigación cuando ésta proceda. Estos elementos son críticos para un adecuado control de las irregularidades y actos de corrupción que se puedan estar presentando en la gestión aduanera. Asimismo, es fundamental la integración de la legislación relacionada, de las mejores prácticas internacionales –como la norma ISO 37002:2021 Sistemas de Gestión de Denuncia de Irregularidades– y del uso de tecnología avanzada, considerando, por ejemplo, el potencial de la inteligencia artificial para el monitoreo de comportamientos sospechosos en las operaciones aduaneras.

5. Régimen de Responsabilidades en Materia Aduanera: Salvaguardia de la Hacienda Pública

El régimen de responsabilidades regula las obligaciones de los actores en el comercio internacional, como importadores, exportadores, agentes aduanales, transportistas y a su vez la responsabilidad de los funcionarios aduaneros. Su principal objetivo es garantizar el cumplimiento de las leyes aduaneras, evitando prácticas fraudulentas y protegiendo los fondos de la Hacienda Pública.

En la búsqueda de asegurar que los actores respeten las reglas del comercio y contribuyan adecuadamente a la recaudación de impuestos aduaneros, la Ley General de Aduanas N.º. 7557, contempla como principales sanciones por incumplimientos las siguientes:

Multas: Las multas son la sanción administrativa más común en el ámbito aduanero. La cuantía de las multas varía en función de la gravedad de la infracción y puede ser proporcional al valor de las mercancías involucradas.

Sanciones penales: En casos de contrabando o fraude aduanero, pueden generarse este tipo de sanciones.

Suspensión o inhabilitación: En casos de reincidencia o de faltas muy graves, los actores involucrados pueden ser inhabilitados temporalmente o de manera definitiva para operar en el ámbito aduanero. Esto es particularmente relevante para los agentes aduanales y transportistas, quienes dependen de licencias otorgadas por la Dirección General de Aduanas para realizar sus actividades.

Decomiso de mercancías: Cuando se detectan infracciones graves o intentos de contrabando, el decomiso de mercancías es una de las sanciones más severas aplicadas por la Dirección General de Aduanas. Esto ocurre cuando las mercancías ingresan al país sin cumplir con los procedimientos aduaneros adecuados o cuando se presenta información falsa en las declaraciones.

Por su parte, en relación con el régimen de responsabilidades de funcionarios públicos, en los casos que cometan alguna falta en el desempeño de sus funciones, se producirá responsabilidad personal del funcionario, tanto administrativa como civil, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda haber. Lo anterior, de conformidad con el artículo 16 de la Ley General de Aduanas, el cual señala que *“(...) En el desempeño de los cargos, los funcionarios aduaneros serán personalmente responsables ante el Fisco por las sumas que este deje de percibir debido a acciones u omisiones dolosas o por culpa grave, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter administrativo y penal en que incurran. Igualmente, serán responsables por no efectuar los controles respectivos de las mercancías objeto de comercio exterior, de conformidad con el artículo 93 de esta Ley, los que se establezcan por vía reglamentaria o los que estipule la Dirección General. La responsabilidad civil prescribirá en el término de cuatro años, contados a partir del momento en que se cometa el delito. Constituirán falta grave de servicio, sancionable conforme al régimen disciplinario, el retraso injustificado en los procedimientos en los cuales intervengan los funcionarios aduaneros, así como el recibir obsequios de mercancías de cualquier clase que se encuentren a bordo de los vehículos o las unidades de transporte que ingresen al territorio aduanero nacional o se hallen bajo control aduanero (...)”*.

Dicho régimen de responsabilidad contempla además otro tipo de sanciones accesorias para los funcionarios aduaneros que cometan algún tipo de falta en el desempeño de sus funciones, según lo estipulado en el artículo 225, inciso a) de la Ley General de Aduanas, estas sanciones incluyen: *“(...) a) Cuando un empleado público o un auxiliar de la función pública cometa, en perjuicio de la Hacienda Pública, uno o varios de los delitos descritos en los artículos 211, 214, 216 y 216 bis de esta Ley⁴, se le impondrá, además de las penas establecidas para cada delito, la inhabilitación especial de uno a diez años para desempeñarse como funcionario público o como auxiliar de la función pública, o para disfrutar de incentivos aduaneros o beneficios económicos aduaneros (...)”*.

⁴ Como contrabando, defraudación fiscal, o acciones u omisiones dolosas que favorezcan, colaboren o faciliten el incumplimiento de la obligación tributaria aduanera.

Reflexiones y Conclusiones

Una correcta fiscalización de las operaciones aduaneras garantiza que los impuestos sean recaudados de manera efectiva y eficaz, evitando pérdidas fiscales por contrabando o evasión tributaria.

Los auxiliares de la administración aduanera, al ser agentes autorizados para realizar operaciones de carácter aduanero, representan una extensión del sistema nacional de aduanas y deben operar bajo vigilancia estricta. Este grupo incluye a agentes y transportistas aduaneros, consolidadores de carga, y depositarios, quienes son responsables de registrar, custodiar, y transmitir información aduanera confiable.

La Dirección General de Aduanas debe exigir que los auxiliares mantengan un registro detallado de sus operaciones, conservando toda la documentación necesaria por un mínimo de cinco años, en cumplimiento con la normativa. Esta documentación debe estar siempre disponible para auditorías y revisiones, lo cual facilita el control sobre las mercancías bajo su custodia y reduce las posibilidades de manipulación de datos. Lo anterior de conformidad con el artículo N° 30 de la Ley General de Aduanas.

La tecnología avanzada y la inteligencia artificial pueden transformar el control aduanero, disminuyendo la intervención humana y agilizando los trámites para reducir oportunidades de evasión, colusión, fraude y otras prácticas corruptas. Implementar sistemas de análisis de riesgo, con ayuda de algoritmos de aprendizaje automático, que clasifiquen y prioricen inspecciones, permite optimizar los recursos y canalizar los esfuerzos en áreas de mayor riesgo.

La automatización de procesos permite reducir los tiempos de inspección y clasificación, promoviendo un sistema más eficiente y seguro, lo que a su vez refuerza la recaudación fiscal, la seguridad nacional, la facilitación del comercio y reduce los riesgos de corrupción en el ámbito aduanero.

En resumen, las herramientas aquí descritas –el régimen de incompatibilidades, el manejo de conflictos de interés, la declaración jurada patrimonial, los canales de denuncia y el régimen de responsabilidades– son esenciales para proteger la integridad en la gestión aduanera y asegurar que los funcionarios actúen con responsabilidad, transparencia y ética. La implementación efectiva de estas medidas no solo fortalece la lucha contra la corrupción, sino que también protege los más altos intereses del Estado y de la sociedad en general.

De esta manera, se emite el presente oficio preventivo y se dispone su comunicación a las autoridades indicadas, con la solicitud de que igualmente se haga del conocimiento de los profesionales que tengan relación directa con la gestión de los procesos indicados.

Atentamente,

Licda. Rosa María Ibáñez Fallas
Gerente Asociada
División Jurídica

Lic. Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado
División Jurídica

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área
Área de Fiscalización para el
Desarrollo de las Finanzas Públicas

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

Expediente: CGR-ASHP-2024003520.
G: 2024002143-3