San José, 16 de setiembre del 2019
DN-0868-2019
Exp. DN-281-2019

Señor
Roberto Acuña Baldizón, Jefe,
Departamento de Procesos Aduaneros
Dirección Gestión Técnica
S.O.

Asunto: Oficio DGA-DGT-OPA-143-2019, Consulta sobre tramitación de títulos de prenda aduanera en importación temporal, contemplados en concesión de obra pública (leyes especiales o contratos administrativos.)

Estimado señor:

En atención a su oficio DGA-DGT-DPA-143-2019 de fecha 30 de mayo de 2019, mediante el cual remite oficio AL-DT-SRO-522-2019 del 21/05/2019, en el que la Aduana de Limón consulta sobre la tramitación de títulos de prenda aduanera exigibles para el régimen de importación temporal, categoría concesión de obra pública, los siguientes aspectos: Vigencia del título, Inclusión de intereses, Plazo para el beneficiario realice el trámite de inscripción del título ante el Registro Nacional y el Procedimiento para gestionar solicitudes de prórroga de títulos de prenda aduanera.

Al respecto se indica lo siguiente:

I . SOBRE EL RÉGIMEN DE IMPORTACION TEMPORAL

1-Concepto

El artículo 73 del Código Aduanero Centroamericano III, (**CAUCA III**) y el artículo 165 de la Ley General de Aduanas, en adelante **LGA**, definen el Régimen de Importación Temporal; este último indica que es:

> *"…el régimen aduanero que permite el ingreso, por un plazo determinado, de mercancías a territorio aduanero con suspensión de los tributos a la importación. (…)"*

2-Categorías

Tanto el artículo 136 del Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano III en adelante **RECAUCA III**, como el artículo 166 de la **LGA**, enumeran varias categorías en la modalidad de Importación Temporal.

En lo que interesa, el **RECAUCA III**, artículo 136, señala:

> *"h. Ejecución de Obras Públicas*: *Máquinas, equipos, aparatos, herramientas e instrumentos que serán utilizados en la ejecución de obras o prestación de servicios públicos que sean introducidos directamente por los contratistas"* e,
>
> *"i. Estatales: Las que el Estado importe temporalmente para el cumplimiento de sus fines."*

Por su parte la **LGA,** define en el artículo 166 inciso*" i)"*, la categoría *"Estatales."*, de igual forma que el **RECAUCA III.**

El artículo 460 del Reglamento a la Ley General de Aduanas en adelante **RLGA,** señala, en lo que interesa, tres escenarios para la importación temporal, a saber: **1)** categoría estatal, cuyo importador es el Estado, **2)** leyes especiales o **3)** contratos administrativos que se rigen por condiciones y plazos definidos en éstos, incluyéndose en

esta categoría la ejecución de obras o prestación de servicios públicos que sean introducidas directamente por los contratistas en las condiciones y por el plazo establecido en el contrato..

El artículo 460 del RLGA, a la letra señala:

> *"**Categoría estatal.** La aduana autorizará la permanencia temporal de las mercancías de la categoría estatal hasta por un periodo de seis meses, prorrogable por un período igual hasta completar un año.*
>
> *Las importaciones temporales contempladas en **leyes especiales o contratos administrativos**, se autorizarán en las condiciones y por el plazo en ellas establecidas.*
>
> *Se considerará incluida en esta categoría la importación temporal de máquinas, equipos, aparatos, herramientas e instrumentos que serán utilizados en la **ejecución de obras o prestación de servicios públicos que sean introducidas directamente por los contratistas.** Las importaciones de las mercancías a las que se refiere este párrafo, se autorizarán en las condiciones y por el plazo establecido en el contrato. (…)".*

II. SOBRE LA IMPORTACIÓN TEMPORAL, CONTEMPLADOS EN LEYES ESPECIALES O CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Como se señaló en el punto anterior, esta categoría se encuentra regulada en el artículo 136 del **RECAUCA III**, en correlación con el numeral 460 del **RLGA,** la maquinaria y el equipo importado bajo esta categoría tienen como fin, ejecutar una obra pública, en las condiciones y por el plazo establecido en el contrato administrativo, que regula la Ley N°7762 denominada: *"Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos".*

1-Beneficios tributarios a las Concesiones

El artículo 44 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, establece una serie de beneficios tributarios a concesionarios y subcontratistas, señalando que el plazo de duración de éstos será por el período de la concesión y exonera el pago de los impuestos que allí se señalan.

Para los derechos arancelarios de importación señalados en los puntos a) y b), establece la obligatoriedad de rendir prendas aduaneras.

El numeral citado en lo que interesa reza de la siguiente manera:

> *1) El concesionario y sus subcontratistas tendrán el derecho de acogerse a los beneficios tributarios dispuestos en este artículo, los cuales solo podrán referirse a hechos generadores de impuestos directamente relacionados con la concesión que se otorgue.*
>
> *2.- En el cartel se fijará el plazo de duración de los beneficios tributarios, sin que pueda ser superior al período de la concesión.*
>
> *3.- El plazo de duración empezará a computarse desde la firmeza del acto de adjudicación.*
>
> *4) El concesionario y sus subcontratistas estarán exonerados del pago de los siguientes impuestos:*
>
> *a) Derechos arancelarios de importación, selectivo de consumo y cualquier otro impuesto tanto para compras locales como para la importación de los bienes necesarios para ejecutar la concesión,*

siempre que queden incorporados a la obra o sean directamente necesarios para prestar los servicios, conforme a las previsiones del cartel. (…)".

b) Derechos arancelarios de importación, selectivo de consumo y cualquier otro impuesto sobre los equipos directamente requeridos para la construcción de la obra, su mantenimiento o la prestación del servicio público. (…)"

Para estos efectos, los concesionarios deberán rendir garantía ante la Administración Aduanera, por medio de prendas aduaneras exentas del pago de derechos de inscripción y cualquier otro impuesto. *(Destacado no es del original)*
(…)".

III. SOBRE LA PRENDA ADUANERA.

El artículo 167 de la LGA, establece la obligatoriedad de presentar garantías a las importaciones temporales, para las mercancías que allí se señalan, incluyendo el inciso i) del artículo 166 que establece la categoría estatal.

Por su parte el numeral 44 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, estableció que la garantía que debía rendirse por los beneficios tributarios allí señalados, debía ser por medio de la prenda aduanera.

1- Concepto
El artículo 71 de la Ley General de Aduanas, regula lo referente a la "prenda aduanera" al señalar:

"Con las mercancías se responderá directa y preferentemente al fisco por los tributos, las multas y los demás cargos que causen y que no hayan sido cubiertos total o parcialmente por el sujeto pasivo ***como resultado de su actuación dolosa, culposa o de mala fe.*** *(…)"*

Si bien la prenda aduanera es una figura concebida para que las mercancías que aún se encuentran bajo control aduanero respondan ante el fisco, por los tributos, multas y demás cargos que no hayan sido cubiertos por el sujeto pasivo, como resultado de su actuación dolosa, culposa o de mala fe, el legislador, en el numeral 44 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, determinó ese mismo instrumento, para que se garantizarán los derechos arancelarios de importación señalados en los puntos a) y b), de ese numeral, incluyendo su inscripción registral, pero exenta de tributos.

2-Garantías
Las garantías fungen como fianzas o protección ante un riesgo, así las define Guillermo Cabanellas al indicar.

"Afianzamiento, fianza. I Prenda. I Caución. I Obligación del garante. I Cosa dada en garantía. I Seguridad o protección frene a un peligro o contra un riesgo".[1]

Asimismo, las garantías tienen como finalidad:
*" (…)****asegurar al acreedor el cumplimiento del débito. Por ello el acreedor tiene facultad para dirigirse contra el patrimonio del deudor en caso de infracción del débito,*** *(…)". El resaltado no pertenece al original*

[1] Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres, Edición 2006, pag.216

De lo anterior se desprende, que el objeto de una garantía es asegurar el cumplimiento de una obligación o pago, por ende la garantía debe ser suficiente que en nuestro caso, permita satisfacer integralmente los intereses del fisco, aunado a ello la misma debe der líquida y exigible en el momento que se considere legalmente necesario." [2]

Con fundamento en lo anterior, la garantía también tiene como fin proteger a terceros, en el sentido de que, de pretenderse el uso de los bienes objeto de concesión, dicho aval constituiría un límite para "impedir" la libre disposición de los mismos.

Si bien la figura de la prenda aduanera no es la más adecuada para garantizar bienes objetos de concesión, por cuanto en el artículo 71 de la LGA, fue concebida para responder **directamente con las mercancías** por el incumplimiento de las obligaciones aduaneras, por actuaciones, dolosas, culposas o de mala fe, no obsta usarla como condicionamiento, en caso de que las mercancías objeto de concesión trasciendan su uso.

Lo anterior, por cuanto tal instrumento, igualmente cumple con su papel de garante en las mercancías objeto de concesión, en el sentido de que con esta garantía, los bienes quedan sometidos únicamente a dicho régimen.

IV. SOBRE LA PRENDA ADUANERA PARA LOS SUBCONTRATOS DEL ESTADO Y CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

Mediante Directriz DIR-DGT-011-2010 del 02/06/2010, la Dirección General de Aduanas comunicó el procedimiento para tramitación de títulos de prenda aduanera, en el régimen de Importación Temporal (código 04), **Modalidad Subcontrato y Concesión de Obra Pública** (código 23), e instruye su uso en el sistema informático TICA de la siguiente manera:.

"3. El procedimiento para registrar en el sistema informático las prendas aduaneras, es el mismo que se utiliza para el registro de los demás tipos de garantía de uso en DUAs, establecido en el Manual de Procedimientos Aduaneros.
4. El trámite de DUAs en los que se declare el régimen código 04, modalidad 23, deberá tener asociada la Prenda Aduanera para garantizar el pago de los impuestos.
5. Estas Prendas Aduaneras deberán inscribirse el (sic) Registro de la Propiedad, pero estarán exentas del pago de derechos de inscripción y cualquier otro, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 inciso b) de la Ley N! 7762."

V. SOBRE LO SOLICITADO EN EL OFICIO DGA-DGT-DPA-143-2019 del 30/05/2019

Mediante el oficio DGA-DGT-DPA-143-2019 del 30/05/2019, ese Departamento solicitó colaboración para brindar respuesta al oficio AL-DT-STO-2019 del 21/05/2019, del que adjunta proyecto de respuesta por lo que se procede a analizar, *conforme los puntos requeridos por la Aduana de Limón*, de la siguiente manera:

[2] Citado en Oficio DN-664-2013 del 07 de junio de 2013 y tomado de la Enciclopedia Jurídica www.enciclopediajurídica.biz14.com.

-Vigencia del Título.

Sobre este punto, ese Departamento señala en el Proyecto de respuesta que:

> *"…la vigencia de la prenda aduanera está ligada a la vigencia del contrato de concesión de obra pública, el cual también condiciona la vigencia de la importación temporal; así las cosas la prenda aduanera tendrá una vigencia igual a la del contrato.*
>
> *Por otra parte, en cuanto a que si se debe contemplar un plazo adicional, como sucede con la tramitación de garantías bancarias, no se considera necesario ya que como se indicó no es un título valor que tenga un plazo de vencimiento establecido por una entidad bancaria."*

Al respecto, de conformidad con el artículo 44 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos y al artículo 460 del RLGA, el plazo de los títulos de prenda aduanera deberían estar ligados al plazo establecido en los contratos, sin que puedan ser superior al período de la concesión y se empezarían a computar desde la firmeza del acto de adjudicación.

De lo anterior, el TICA también debería ajustar la vigencia del título a los plazos otorgados en el contrato, sin previas solicitudes de actualización de éstos, salvo cuando existe prórroga del contrato.

Lo anterior por cuanto el Gerente de la Aduana de Limón señala que la confección de los títulos de prenda aduanera y el Sistema TICA, se establecen por un plazo máximo de cinco años.

-Inclusión de intereses.

En cuanto a este tema en el Proyecto de respuesta se indicó*:*

> *"…el cobro de los intereses está regulado en el Artículo 61 de la Ley General de Aduana…".*
>
> *(…)*
>
> *"De lo anterior se concluye que los intereses se deben calcular y cobrar cuando se encuentre pendiente de pago la obligación tributaria aduanera, después de haber concluido el debido proceso y notificado el adeudo; lo que para el caso de las prendas aduaneras no aplica, ya que la misma cumple la función de un levante con garantía."*

En cuanto a este punto, el artículo 61 de la Ley General de Aduanas, establece la obligatoriedad de pagar intereses cuando no se ha pagado la obligación tributaria aduanera correcta y/o completa al momento en que ocurre el hecho generador, esto es a partir de la fecha en que los tributos debieron haberse pagado.

En el caso de las concesiones y de acuerdo a lo consultado por la Aduana de Limón, no aplica el cálculo de intereses ni en la presentación inicial de los títulos de prenda aduanera ni en los casos de prórroga, cuando opera el vencimiento de plazo de la concesión sin existir prórroga, lo que procede es la ejecución de la garantía.

Sobre este punto, el artículo 168 de la LGA, señala que:

> *"La autoridad aduanera ejecutará las garantías cuando haya transcurrido el plazo otorgado sin que se haya demostrado la reexportación o el depósito para la importación definitiva de las mercancías o,*

cuando se le haya dado un fin distinto del solicitado, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan. De no haberse rendido garantía, la autoridad aduanera exigirá el cumplimiento de la obligación tributaria aduanera mediante los procedimientos que establece esta ley."

-Plazo para que el beneficiario realice el trámite de inscripción del título ante el Registro Nacional.

En cuanto a este punto, el Proyecto de respuesta efectuado por su oficina fue el siguiente:

"El plazo que se le debe dar al usuario es el que establezca el Registro Público Nacional para la inscripción de la Prenda.

En caso de incumplimiento de dicho plazo, le corresponde al Departamento Normativo de cada Aduana aplicar las sanciones correspondientes según indica la Ley General de Aduanas N° 7557."

Sobre este punto, se efectuó consulta vía telefónica al Registro de Garantías Mobiliarias del Registro Nacional, de la que dicha entidad señaló que el Registro no establece plazos, y que los mismos serían los que establezca la administración aduanera.

Además fue indicado, que actualmente las garantías pueden ser inscritas en línea por el acreedor, tal como lo instruye el Manual de Usuario de Garantías Mobiliarias, remitido por ese Registro, mediante correo electrónico de fecha 22/07/2019, que señala lo siguiente:

"Cualquier persona podrá ingresar a este sistema vía web, con su firma digital, en condición de acreedor, de manera que pueda ir asociando datos del crédito u obligación, bienes en garantía y deudores de la obligación."

En razón de lo anterior, no se requeriría el plazo para la inscripción del título, toda vez que la administración aduanera, de acuerdo a lo indicado por el Registro Mobiliario del Registro Nacional, podría inscribir en línea dicha prenda, consideración que debe tomarse en cuenta en el Manual de Procedimientos Aduaneros, en el caso que no la tuviera.

Para el incumplimiento de dicho plazo, en la Ley General de Aduanas no se ha regulado sanción alguna, lo que por lo indicado anteriormente, carece de valor.

-Procedimiento para gestionar solicitudes de prórroga de títulos de prenda.

Sobre este punto, el proyecto de respuesta para la aduana de Limón señala:

"…en el Decreto Ejecutivo 36757-MOPT-H de fecha 28 de julio del 2011 en su Artículo 34 indica con respecto a las prórrogas de la prenda aduanera lo siguiente:

*Artículo 34. —**Plazos y prórrogas**. El plazo a autorizar para la importación temporal será el establecido en el contrato de la concesión de la obra pública y sus adéndum, así como las prórrogas, las que se deberán de tramitar ante la aduana de autorización de la Declaración Aduanera de importación temporal, previo a su vencimiento. En el caso de los subcontratistas, los plazos y prórrogas a autorizar serán los estipulados en el respectivo contrato con el concesionario*. (Subrayado no es del original).

Los contratos de concesión de obra pública pueden tener adenddum y/o prórroga, lo cual implica que el plazo de la prenda aduanera si se puede prorrogar, trámite que debe realizar la aduana. A nivel del sistema informático la prenda con la prórroga debe ser registrada nuevamente.

Se aclara que la prórroga debe ser registrada antes del vencimiento de la primera prenda aduanera, ya que una vez vencido el plazo el Sistema la pone en estado de ejecución, lo cual no se puede reversar y solamente procede ejecutar la prenda aduanera, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 61 de la Ley General de Aduanas."

Sobre este punto, efectivamente de conformidad con las normas supra señaladas, es admisible la prórroga de los contratos de concesión, tal como se señala en el proyecto de respuesta.

En cuanto a lo que indica la Aduana de Limón, en el sentido de que en tanto la Aduana gestiona la prórroga del título, cabe la posibilidad de que se produzca el vencimiento inicial de éste en el TICA, se considera que la Dirección de Gestión Técnica, debe tomar nota al respecto y establecer en el procedimiento, plazos de gestión, para que no se dé la descoordinación citada.

Sobre el último párrafo del oficio AL-DT-STO-522-2019 del 29/05/2019, en el que la Aduana de Limón, solicita llevar a cabo una revisión de los procedimientos, donde se indique el fundamento legal que regula el mismo y en el que se puntualice los puntos objeto de consulta, esta Dirección considera que debe elaborarse un procedimiento específico sobre el tema, con todos los puntos a regular y su fundamento legal, lo anterior por cuanto la Directriz DIR-DGT-011-2010 del 02/06/2019, es omisa en muchos aspectos, y en el Manual de Procedimientos Aduaneros, no se regula en forma concreta la prenda aduanera para la categoría estatal.

Aunado a lo anterior, se considera de suma importancia señalar en el procedimiento, el control que debe mantenerse sobre la mercancía prendada, en el sentido de contar con información actualizada sobre su ubicación, por cuanto la prenda aduanera es sobre la mercancía y esta es la que responde, ya que de no encontrarse la misma, la prenda quedaría insubsistente. Además de no contarse con el procedimiento para inscribir en línea las prendas aduaneras ante el Registro Mobiliario del Registro Nacional, se considera que el mismo debería de contemplarse en el Manual de Procedimientos Aduaneros.

A mayor abundamiento para conocer el procediendo de inscripción ante el Registro Mobiliario del Registro Nacional, se adjunta documentación enviada por esa dependencia mediante el correo electrónico de fecha 22/07/2019.

Sin otro particular, atentamente,

LUIS ALBERTO JUAREZ RUIZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO JUAREZ RUIZ (FIRMA)
Fecha: 2019.09.18 14:52:01 -06'00'

Luis Alberto Juárez Ruiz
Director
Dirección Normativa

RUTH HELEN RUIZ GALARZA (FIRMA) Firmado digitalmente por RUTH HELEN RUIZ GALARZA (FIRMA) Fecha: 2019.09.16 11:40:28 -06'00'	GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA) Digitally signed by GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA) Reason: He revisado este documento Date: 2019.09.18 10:55:23 -06'00'
Elaborado por: Ruth Helen Ruiz Galarza Abogada, Departamento de Asesoría Dirección Normativa	Revisado por: Gianni Baldi Fernández, Jefe Departamento de Asesoría Dirección Normativa

CC: Digesto, Expediente Administrativo, Consecutivo