23 de octubre de 2024
MH-DGA-DN-DA-OF-0134-2024

Señores
Nogui Acosta Jaén
Ministro
Ministerio de Hacienda

Cristian Montiel Torres
Subdirector General de Aduanas
Dirección General de Aduanas

Asunto: Criterio legal sobre la devolución de envíos postales a su destinatario.

Estimados señores:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a continuación, se desarrolla la opinión de la Asesoría Legal de la Dirección General de Aduanas, para la siguiente consulta:

> **¿Es procedente que, luego de la autorización emitida por la autoridad aduanera conforme a los artículos 549 del RECAUCA VI y 433 del Reglamento a la Ley General de Aduanas (Decreto Ejecutivo No. 44051-H), los envíos postales cuyo destinatario no realizó su despacho aduanero, sean devueltos al remitente o dicha devolución puede omitirse con base en la normativa postal internacional aplicable en Costa Rica?**

Los envíos postales constituyen una modalidad especial de importación y exportación definitiva, según lo disponen los artículos 108 y 109 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, Ley No. 8881 de fecha 04 de noviembre de 2010, publicada en La Gaceta No. 236 del 6 de diciembre de 2010 (en adelante CAUCA IV).

A su vez, el Reglamento al CAUCA IV, Decreto N° 42876-H-COMEX del 28 de enero de 2021, publicado en el Alcance No. 110 de La Gaceta No. 104 del 01 de junio de 2021 (en adelante RECAUCA IV), desarrolla en la Sección I, del Capítulo XVI, la normativa aduanera que debe cumplir tanto la autoridad aduanera como la autoridad postal en materia de envíos postales, pues claramente ambas competencias convergen debido al objeto que regulan, pero no se contraponen.

Dicha Sección regula las diferentes acciones de control aduanero que debe ejercer la autoridad aduanera sobre los envíos postales, así como acciones específicas que requiere efectuar la autoridad postal para permitir el ejercicio de dicho control por parte de la autoridad aduanera, dado que la autoridad postal es la responsable de la recepción, conducción y almacenaje de los envíos postales, tal como lo dispone el artículo 540 del RECAUCA IV.

La responsabilidad citada, además incluye la presentación de los envíos postales ante el Servicio Nacional de Aduanas, así como la previa autorización por parte de ésta a la autoridad postal, para realizar la respectiva entrega a sus destinatarios. Lo anterior, reviste gran importancia, ya que la autoridad aduanera en el ejercicio del Control Aduanero debe seleccionar los envíos que se someterán a reconocimiento físico o tratamiento aduanero posterior, según lo establecido en el artículo 541 del RECAUCA IV.

Dicha intervención de la autoridad aduanera es fundamental, pues, a partir de ésta, se seleccionan los envíos postales que requieran el pago de tributos y el respectivo despacho aduanero por parte del destinatario de esos envíos postales, según lo desarrollan los artículos 542 al 546 del RECAUCA IV.

Efectuadas las gestiones para la respectiva entrega y disposición de los envíos postales a su destinatario y, en el caso que **hayan transcurrido 6 meses a partir del aviso efectuado por la autoridad postal al destinatario, sin que éste se haya presentado a solicitar el respectivo despacho aduanero**, la autoridad aduanera debe dar una autorización a la autoridad postal para la respectiva **devolución al remitente o expedidor**; ello, por cuanto el mismo artículo señala expresamente que estos envíos no retirados en plazo, NO caen en abandono, lo cual es acorde y garantiza el cumplimiento de la normativa postal, respecto de la pertenencia del envío postal al expedidor y su consecuente devolución o reexpedición, salvo las excepciones reguladas en dicha normativa.

Consecuente con lo anterior, el mismo numeral establece que la oficina postal remitirá a la Autoridad Aduanera la información relativa a dichos retornos, bajo las condiciones establecidas por el Servicio Aduanero.

Es importante mencionar que el nuevo Reglamento a la Ley General de Aduanas, Decreto Ejecutivo No. 44051-H del 18 de mayo de 2023, publicado en el Alcance No. 113 de La Gaceta No. 107 del 15 de junio de 2023, en su artículo 437, desarrolla lo dispuesto en el artículo 549 del RECAUCA IV, al indicar únicamente que, en relación con los retornos al extranjero de los envíos postales, la autoridad postal deberá reportar a la autoridad aduanera, los envíos que han sido efectivamente reexportadas. A contrario sensu, cualquier otra información producto de los retornos o devoluciones al extranjero por parte de la autoridad postal, no debe ser reportada a la autoridad aduanera y por ende no se encuentran sometidos a control aduanero ulterior.

Tal como se indicó, cuando no fue solicitado el despacho aduanero o no fue retirado el envío postal dentro del plazo de 6 meses citado, esta autoridad se encuentra obligada a brindar autorización a la oficina postal para la devolución al remitente.

Lo anterior, es congruente con lo dispuesto en el Convenio Postal No.8895-D del 10 de noviembre de 2010, publicado en el Alcance No.96 a la Gaceta No.225 del 23 de noviembre de 2011, respecto de la pertenencia del envío postal a su remitente o expedidor, y su consecuente devolución:

"Artículo 5. Pertenencia de los envíos postales. Devolución. Modificación o corrección de dirección. Reexpedición. Devolución al expedidor de envíos no distribuibles.

1. El envío postal pertenece al expedidor hasta tanto no haya sido entregado al derechohabiente, salvo si dicho envío hubiere sido confiscado por aplicación de la legislación del país de origen o de destino y, en caso de aplicación del artículo 15.2.1.1 o 15.3, de acuerdo con la legislación del país de tránsito.

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 1) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "...1. Las disposiciones del artículo 5.1 y 2 no se aplicarán a Antigua y Barbuda, a Bahrein (Reino de), a Barbados, a Belice, a Botswana, a Brunei Darussalam, a Canadá, a Hongkong, China, a Dominica, a Egipto, a las Fiji, a Gambia, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a los Territorios de Ultramar dependientes del Reino Unido, a Granada, a Guyana, a Irlanda, a Jamaica, a Kenya, a Kiribati, a Kuwait, a Lesotho, a Malasia, a Malawi, a Mauricio, a Nauru, a Nigeria, a Nueva Zelanda, a Papúa-Nueva Guinea, a Saint Kitts y Nevis, a Salomón (Islas), a Samoa Occidental, a San Vicente y Granadinas, a Santa Lucía, a Seychelles, a Sierra Leona, a Singapur, a Swazilandia, a Tanzania (Rep. Unida), a Trinidad y Tobago, a Tuvalu, a Uganda, a Vanuatu y a Zambia. ..")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 2) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "... El artículo 5.1 y 2 tampoco se aplicará a Austria, Dinamarca y a Irán (Rep. Islámica), cuya legislación no permite la devolución o la modificación de dirección de los envíos de correspondencia a petición del expedidor, una vez que el destinatario ha sido informado de la llegada del envío a él dirigido...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 3) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "... El artículo 5.1 no se aplicará a Australia, a Ghana y a Zimbabwe. ...")

2. El expedidor de un envío postal podrá hacerlo retirar del servicio o hacer modificar o corregir su dirección. Las tasas y las demás condiciones se establecen en los Reglamentos.

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 1) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 201 se establece lo siguiente: "... 1. Las disposiciones del artículo 5.1 y 2 no se aplicarán a Antigua y Barbuda, a Bahrein (Reino de), a Barbados, a Belice, a Botswana, a Brunei Darussalam, a Canadá, a Hongkong, China, a Dominica, a Egipto, a las Fiji, a Gambia, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a los Territorios de Ultramar dependientes del Reino Unido, a Granada, a Guyana, a Irlanda, a Jamaica, a Kenya, a Kiribati, a Kuwait, a Lesotho, a Malasia, a Malawi, a Mauricio, a Nauru, a Nigeria, a Nueva Zelanda, a Papúa-Nueva Guinea, a Saint Kitts y Nevis, a Salomón (Islas), a Samoa Occidental, a San Vicente y Granadinas, a Santa Lucía, a Seychelles, a Sierra Leona, a Singapur, a Swazilandia, a Tanzania (Rep. Unida), a Trinidad y Tobago, a Tuvalu, a Uganda, a Vanuatu y a Zambia. ...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 2) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "...El artículo 5.1 y 2 tampoco se aplicará a Austria, Dinamarca y a Irán (Rep. Islámica), cuya legislación no permite la devolución o la modificación de dirección de los envíos de correspondencia a petición del expedidor, una vez que el destinatario ha sido informado de la llegada del envío a él dirigido...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 4) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "... El artículo 5.2 no se aplicará a Bahamas, a Irak, a Myanmar y a la República Democrática de Corea, cuya legislación no permite la devolución o la modificación de dirección de los envíos de correspondencia a petición del expedidor...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 5) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "... El artículo 5.2 no se aplicará a Estados Unidos de América...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 6) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "... El artículo 5.2 se aplicará a Australia en la medida en que sea compatible con la legislación interna de dicho país...")

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 1° punto 7) del Tratado Internacional "Protocolo Final del Convenio Posta Universal" , N° 8895 del 10 de noviembre de 2010 se establece lo siguiente: "...Por derogación del artículo 5.2, El Salvador, Filipinas, Panamá (Rep.), Rep. Dem. del Congo y Venezuela estarán autorizados a no devolver las encomiendas postales después que el destinatario haya solicitado los trámites aduaneros, dado que su legislación aduanera se opone a ello..")

3. Los Países miembros efectuarán la reexpedición de los envíos postales, en caso de cambio de dirección del destinatario, y la devolución al expedidor de los envíos no distribuibles. Las tasas y las demás condiciones se establecen en los Reglamentos."

Conforme a lo expuesto, siempre que el destinatario del envío postal no haya solicitado el despacho aduanero o no haya realizado su retiro dentro del plazo de 6 meses supra citado, la autoridad aduanera, se encuentra obligada a brindar autorización a la oficina postal para la devolución al remitente, de conformidad con la normativa desarrollada.

No obstante, estima la autoridad postal lo siguiente:

*"(...)Desde el ámbito de la normativa internacional, se encuentra adscrito al Tratado Internacional Multilateral denominado **"UNION POSTAL UNIVERSAL"** o sus siglas **UPU**, instrumento de aplicación y ejecución común aplicable al servicio postal internacional y las disposiciones relativas a los servicios de correspondencia de todos los países miembros. Este tratado internacional se encuentra ratificado por ley 6488 del 25 de setiembre de 1980. La Unión Postal Universal es la segunda organización internacional más antigua del mundo, integrada por 192 países miembros; la UPU es el principal foro de cooperación entre los actores del sector postal, ayuda a garantizar una red verdaderamente universal de productos y servicios actualizados. De esta forma, la organización cumple una función de asesoramiento, mediación y enlace, y proporciona asistencia técnica cuando sea necesario, establece las reglas para los intercambios de correo internacional, hace recomendaciones para estimular el crecimiento en los volúmenes de correo, paquetería y servicios financieros, y mejora la calidad del servicio para los clientes. La UPU fija tarifas, límites máximos y mínimos de peso y tamaño, así como las condiciones de aceptación de la correspondencia, establece reglamentos aplicables a ésta, y a objetos cuyo transporte requiere preocupación especial, como sustancias infecciosas y radiactivas; la Unión Postal Universal desempeña una función fundamental en promover y desarrollar la comunicación entre todos los Estados a través del mejoramiento de los servicios postales.*

Los países que adopten la presente constitución formarán en el marco de la organización intergubernamental denominada «Unión Postal Universal», un solo territorio postal para el intercambio recíproco de envíos postales. La libertad de tránsito estará garantizada en todo el territorio de la Unión, bajo reserva de las condiciones previstas en las Actas de la ***Unión y en cualquier protocolo adicional a dichas Actas (en lo sucesivo denominadas colectivamente «Actas de la Unión»).*** *La UPU tendrá por objeto asegurar la organización y el perfeccionamiento de los servicios postales y favorecer en este ámbito el desarrollo de la colaboración internacional. La Unión Postal Universal participará, en la medida de sus posibilidades, en la asistencia técnica postal solicitada por sus países miembros. Como integrante del sistema de las Naciones Unidas, en la condición de Agencia Especializada, la UPU aboga desde sus inicios por garantizar los principios de un solo territorio postal que garantice el funcionamiento de la red de distribución más grande del mundo, a través del compromiso de todos los países miembros de ofrecer un conjunto de servicios postales básicos obligatorios. Correos de Costa Rica funge bajo la figura de Operador designado, que indiferentemente de su condición jurídica, el calificativo "designado" se refiere a la misión otorgada por el Estado para que, en su nombre, pueda cumplir con el compromiso de asegurar la prestación del Servicio Postal Universal. Al tener el operador designado la misión de prestar el Servicio Postal Universal no puede ser considerado en igualdad a los operadores privados presentes en el mercado. Al contrario, presenta características especiales que requieren un enfoque diferente al de los demás operadores. No se trata de concederle un tratamiento privilegiado, sino el reconocimiento de una naturaleza más compleja que la de los operadores privados que actúan en el mercado sin los encargos de universalización de los servicios postales.*

(...)

POSICION DEL OPERADOR POSTAL DESIGNADO Y CRITERIOS SOBRE LA NORMATIVA INTERNA E INTERNACIONAL APLICABLE A LA ACTIVIDAD POSTAL:

(...)

La administración de Correos de Costa Rica se contrapone a este criterio y señala que en materia de envíos postales la empresa se sujeta a la directrices, circulares y normativa emitida por la ***Unión Postal Universal****, y que además cuenta con normativa interna que viene a determinar el proceder con el manejo de paquetería postal bajo su control, no retirada que se cataloga en rezago. Indica que bajo el criterio emitido por la Dirección de Aduanas los envíos postales bajo control aduanero no retirados, no serán sujetos de abandono y posterior remate, recayendo la obligación para la oficina postal el devolver los paquetes a los países remitentes, posición contrapuesta a la circular 90 emitida y comunicada por Costa Rica como miembro de la Unión Postal Universal en la que indica que los paquetes postales no retirados serán tratados conforme a la legislación aduanera de Costa Rica, a la propia reglamentación de Correos de Costa Rica, por otra parte,*

contraviene al buen uso y cuido de los fondos públicos, por cuanto la devolución a los países remitentes acarrearía a Correos de Costa Rica un costo de ***₡60.000.000*** *(sesenta millones de colones en gastos operativos y logísticos), con el agravante que muchos países operadores miembros han comunicado su negativa de recibir este tipo de paquetería; asimismo, la gran mayoría de estos envíos ya fueron indemnizados por las páginas de compra****; por último, de conformidad con la jerarquía de las normas, los convenios internacionales y las normas de rango regional se encuentran en el mismo nivel de aplicación en la Ley General de Aduanas, por cuanto ninguna está por encima de la otra pudiendo ser factible aplicar lo regulado por el Recauca IV o en lo dictado por la Unión Postal Internacional.*** *Tomando en cuenta esta posición, y en atención a la misma recomendación dada por la administración aduanera en aras de ser un facilitador del comercio y con el objeto de buscar una solución a esta disyuntiva jurídica y operativa, Correos de Costa Rica por esta vía solicita valorar que a efectos de los envíos que fueron en su momento considerados para trámite aduanero, y que el cliente o nunca empezó el trámite o en su defecto no lo concluyó,* ***significando ello que esos envíos no tienen un DUA (y están en categoría BOSA****), se nos permita aplicar con estos las regulaciones internas, que, entre otras, no impliquen la devolución por el mismo medio de llegada a los operadores de correo designado de origen.*

(...)

Dicho lo anterior, la administración de Correos de Costa Rica no está de acuerdo en la interpretación y aplicación jurídica que se le pretende dar a los envíos postales por parte de la Administración Aduanera, esto por cuanto lo concerniente al tratamiento de estas mercancías se encuentra sujeto a la normativa, reglamentos, actas o circulares que se emiten en la ***Unión Postal Universal*** *(Tratado Multilateral Internacional) y no lo que se desprende de las* ***normas de la comunidad centroamericana*** *(Recauca IV), fundamentando esta posición primero en la jerarquía de las normas, siendo que ambas se encuentran en la misma línea de aplicación de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Aduanas, y segundo bajo la prevalencia del criterio de especialidad postal sobre la generalidad de la normativa aduanera, entendido este según doctrina, como* ***"El principio de especialidad normativa —como destaca N. BOBBIO— hace referencia a la materia regulada, al contenido de la norma (6), y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género (7). Es decir —apostillamos nosotros—, la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. Se destaca en la misma línea que la norma que representa el género y la que regula la especie poseen elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género (8). Otra de las exposiciones del presente principio es la aportada por ENNECERUS, KIPP y WOLFF, que definen el Derecho Especial como aquel que se contrapone al Derecho General, es decir, el «que se aparta de la regla general y es relativo a clases especiales de personas, cosas y relaciones». Su esencia consiste en que «aparta a esas clases determinadas de la esfera de***

imperio de una regla general [...], para someterlas a una disposición especial, formando así un Derecho Especial, un jus proprium de esas clases, que diverge del jus commune aplicable a lo demás». Ponen como ejemplo el Derecho Mercantil con relación al Derecho Civil," sumado a este criterio de especialidad, Correos de Costa Rica cuenta con normativa interna, el "Reglamento Interior de Servicio Postal", que norma el proceder interno del manejo de paquetería postal no sujeta al control aduanero, no retirada o no distribuible. Apegados al criterio emitido por la Dirección de Aduanas, los envíos postales bajo control aduanero no retirados, no serán sujetos de abandono y posterior remate, recayendo la obligación para la oficina postal, el devolver los paquetes a los países remitentes, posición **contrapuesta** a la circular 90, emitida y comunicada por Costa Rica como miembro de la Unión Postal Universal **que indica que los paquetes postales no retirados serán tratados conforme a la legislación aduanera de Costa Rica, a la propia reglamentación de Correos de Costa Rica.**

Considera esta representación, que esta posición asumida por el ente regulador en materia aduanal, violenta la jerarquía de las normas, la aplicación de los convenios, acuerdos y tratados internacionales vigentes, concomitantemente la interpretación del régimen jurídico el cual debe resguardar la armonía con la realidad socioeconómica imperante, al interpretarse la norma y los otros intereses públicos, garantizando el mejor desarrollo del comercio exterior de la República, además transgrede el buen uso y cuido de los fondos públicos; por cuanto el mantener retenida 67 tarimas de paquetes en un almacén por más de un año y pretender la devolución de las mercancías a los países remitentes acarrearía una erogación de fondos públicos por un monto aproximado de **₡80.000.000,00** *(ochenta millones de colones en gastos operativos y logísticos), recursos con los que hoy la Administración no cuenta, ni considera necesarios gastar en razón de contar con el instrumento jurídico internacional que concede un tratamiento de sus mercancías de acuerdo con sus disposiciones internas.*

Es menester que la Administración Aduanera en aras de ser un facilitador del comercio y en cumplimiento de la normativa nacional e internacional vigente, proceda a liberar la mercancía que se encuentra retenida en las bodegas del Centro Logístico la Verbena, que asciende a 67 tarimas; proceda a declarar en abandono, los envíos postales tomando en cuenta aquellos bajo control aduanero, aquellos que fueron considerados para trámite aduanero, y que el cliente o nunca empezó el trámite o en su defecto no lo concluyó, significando ello que esos envíos no tienen un DUA, y realice el respetivo remate o posterior destrucción de las 20 toneladas de envíos postales que se encuentran ubicados en las bodegas de Correos de Costa Rica, en el Centro de Tratamiento Postal en Zapote. (...) " (Oficio No. GG-DJ-053-2024 del 17 de enero de 2024)

En virtud de lo anterior, siendo que existe una discrepancia entre ambas autoridades, respecto de la interpretación legal dada por las normas mencionadas en relación con la devolución de los envíos postales a su expedidor o remitente, una vez efectuada la autorización respectiva por parte de la autoridad aduanera a la autoridad postal, se requiere criterio legal por parte de la Procuraduría General de la República, mediante el

que se resuelva cuál es el tratamiento normativo correcto para la devolución de los envíos postales cuyo destinatario no realizó su despacho aduanero o su retiro.

Cordialmente,

GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por GIANNI BALDI FERNANDEZ (FIRMA)
Fecha: 2024.10.23 10:12:19 -06'00'

Gianni Baldi Fernández
Jefe, Departamento de Asesoría
Dirección Normativa
Dirección General de Aduanas

MELISSA ANDREA ARGUEDAS CHACON (FIRMA)

Firmado digitalmente por MELISSA ANDREA ARGUEDAS CHACON (FIRMA)
Fecha: 2024.10.23 10:08:31 -06'00'

Elaborado por:
Melissa Arguedas Chacón
Abogada, Depto. Asesoría,
Dirección Normativa

MH-DGA-DN-DA-EXP-0089-2023