

UNIDAD 5. EL PROCESO DE VERIFICACIÓN ADUANERA	2
1. CONCEPTO DE VERIFICACIÓN	2
2. ACEPTACIÓN DE LA DECLARACIÓN ADUANERA	2
2.1 Concepto del acto de aceptación	2
2.2 Causales de no aceptación de la declaración aduanera	3
3. VERIFICACIÓN	4
3.1 Actos de la verificación	5
3.2 El reconocimiento físico	5
3.2.a Concepto	5
3.2.b Actos del reconocimiento	6
3.2.c Lugar del reconocimiento	6
3.2.d Extracción de muestras	7
3.2.e Servicios técnicos	7
3.3 La revisión documental	8
3.4 Resultados de la verificación	8
3.5 Procedimiento de control de pago	9
3.6 El acto del levante	10
3.6.a Definición	10
3.6.b Levante mediante garantía	10

UNIDAD 5. EL PROCESO DE VERIFICACIÓN ADUANERA

1. Concepto de verificación

Por medio de la verificación la Administración Aduanera comprueba los datos o elementos que le han sido previamente comunicados o manifestados. La verificación puede originarse desde que se le comunica a la Aduana el ingreso de las mercancías al país, aún cuando las mercancías no tengan como fin la importación al país, como es el caso de las mercancías que son transportadas hasta el puerto aduanero pero que prosiguen su viaje hacia el extranjero. Obviamente, en el caso de estas mercancías no se efectúan controles mayores de verificación en vista de que en la mayoría de los casos ni siquiera son desembarcadas del vehículo que las transporta, no generándose normalmente, un peligro fiscal o de otra índole.

En ocasiones se puede hablar de verificación de declaraciones aduaneras o de verificación de mercancías. En realidad el término que parece más adecuado es el de verificación de declaraciones aduaneras, en vista de que las mercancías no se verifica o comprueban sino más bien la información o las características que sobre ellas se han declarado.

2. Aceptación de la declaración aduanera

2.1 Concepto del acto de aceptación

Lógicamente, para que se pueda hablar de un proceso de verificación se requiere que se haya presentado ante la Administración Aduanera una declaración aduanera. Una vez presentada, a la Administración le corresponde continuar con los procedimientos mediante los cuales se le autorizará la destinación o no de las mercancías. Ahora bien, inmediatamente luego de presentada el primer paso es el de determinar si corresponde dar por “aceptada” la declaración.

El CAUCA II define la aceptación como “el acto de numerar, firmar, sellar, fechar y registrar el formulario de declaración por la autoridad aduanera competente.” Esta definición es totalmente insuficiente para entender realmente en qué consiste la aceptación. En términos sencillos, la aceptación no es más que un mecanismo para determinar si la declaración cumple con los requisitos establecidos por las disposiciones legales y administrativas necesarios para dar trámite a la declaración. Por ejemplo, si la declaración contiene la clasificación arancelaria, el valor aduanero declarado, la identificación de importador, exportador y consignatario, etc. Conforme el procedimiento aduanero se base más y más en la comprobación de las declaraciones a posteriori, o sea, luego de haberse autorizado el levante o disposición de las mercancías, la etapa de la aceptación implicará menor participación de los funcionarios aduaneros y una mayor responsabilidad de los declarantes, especialmente de los agentes aduaneros.

La LGA, en su art. 88, señala que para aceptar la declaración “deberá demostrarse, por los medios autorizados, el cumplimiento de las regulaciones tributarias, arancelarias y no arancelarias, demás requisitos y formalidades legales y reglamentarias exigidas para aplicar el régimen que se solicita.” Como se desprende de esta disposición, se parte de que la declaración debe presentarse cumpliendo con todos los requisitos exigidos para la importación o exportación de las mercancías. No obstante, un tanto contradictoriamente, seguidamente señala que de no “aceptarse la declaración” se debe notificar inmediatamente el rechazo al declarante señalando los errores y defectos. Si en el plazo concedido no se subsanan se procederá a su archivo. Si se hubiera dispuesto que en todo caso la declaración se dará por aceptada y que posteriormente se aplicarán las sanciones o consecuencias que correspondan, hubiera sido más congruente con un sistema basado en la responsabilidad de los declarantes bajo el principio de buena fe y mediante el procedimiento de autodeterminación.

2.2 Causales de no aceptación de la declaración aduanera

Las razones o causales por las cuales no se debe aceptar una declaración por parte de la Administración, son específicamente establecidas por el RLGA, el cual las divide dependiendo de si la declaración fue o no transmitida electrónicamente.

Las causales de no aceptación que son comunes a las declaraciones transmitidas y no transmitidas son:

a. La existencia de discrepancias entre el inventario de mercancías bajo control aduanero y el despacho solicitado.

Las mercancías que han sido declaradas deben constar como ingresadas, normalmente a un depósito aduanero, por ejemplo una bodega administrada por la aduana o un almacén fiscal. Ahora bien, existen diversas hipótesis en las cuales las mercancías no ingresan a un depósito aduanero, como es el caso de los despachos autorizados en el caso de importaciones bajo despacho domiciliario, pero sí existe un ingreso de mercancías al territorio aduanero, ingreso que fue declarado a la Aduana de ingreso y además, un tránsito aduanero, del cual tiene conocimiento la Aduana de destino.

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

Este requisito se refiere a la declaración de los datos que debe contener la declaración, obviamente, si no se efectúa existe un defecto formal que impide la tramitación. El completar los espacios exigidos implica hacerlo de acuerdo con las disposiciones vigentes, por lo cual una omisión en la forma de declararlos sería causal de no aceptación.

c. Existen contradicciones en la información declarada.

Si se presentan contradicciones en la información la declaración tendría un defecto o error que impediría la aceptación.

En el caso de la declaración transmitida se exige además que se hubieren cancelado los tributos correspondientes, en consecuencia si no se presentan los datos necesarios para demostrar ese pago o “prepago”, no debería aceptarse la declaración porque es un requisito necesario en el caso de toda declaración transmitida.

Si la declaración aduanera no es transmitida surgen otras causales adicionales de no aceptación, como son:

a. La no presentación a la aduana de la factura comercial y el conocimiento de embarque, cuando su presentación sea obligatoria de conformidad con el régimen aduanero que se solicita.

El conocimiento de embarque legitima al consignatario y la factura comercial es un indicio para la demostración del valor aduanero.

b. La no presentación a la aduana de los documentos exigidos por el RGLA o por la legislación general o especial.

Este caso se refiere a casos como la declaración del valor aduanero y el resto de documentos que son exigidos por razones de salud animal o vegetal, etc.

c. La existencia de contradicciones entre la información contenida en el formulario de declaración aduanera y los documentos que deben adjuntarse.

Aunque se hayan presentado los documentos pero al cotejarlos se observan contradicciones, no debe aceptarse la declaración.

Como se puede observar de todas las cuales señaladas, se pretende que las declaraciones sean “filtradas” antes de iniciar un proceso de comprobación más profundo de la información. En el proceso de aceptación se verifica que se hubieren declarado o adjuntado la información, no se prejuzga sobre la veracidad o exactitud de la información. La comprobación de la información se efectúa en las etapas posteriores, antes del levante de la mercancía, en el caso de la verificación inmediata o, posteriormente, en el caso de la verificación a posteriori.

3. Verificación

El proceso de verificación corresponde a una comprobación de los datos declarados. El artículo 93, primer párrafo establece que está constituida “por los actos necesarios para comprobar los elementos determinantes de la obligación tributaria aduanera y de las medidas arancelarias y no arancelarias.” En otras palabras, se verifican tanto los requisitos y elementos de carácter tributario como los requisitos no tributarios que regulan el ingreso y salida de mercancías.

3.1 Actos de la verificación

En el proceso de verificación la Administración Aduanera tiene facultades para solicitar la información y efectuar los análisis de las mercancías necesarios para comprobar la exactitud de lo declarado, con las salvedades que se establecen en los instrumentos internacionales tales como el caso de la verificación del origen de las mercancías en el TLC Costa Rica-México, donde la verificación del origen debe efectuarse con posterioridad al despacho de las mercancías, o por lo menos, sin atrasar el despacho.

Los mecanismos para efectuar esa verificación puede consistir en un reconocimiento físico de las mercancías, en una revisión de los documentos que sustentan la declaración o ambos.

Estos actos de verificación son, en principio, fijados mediante criterios selectivos y aleatorios. La selectividad se refiere a la posibilidad de establecer, con carácter general, los actos de verificación dependiendo de diversos criterios, como el de riesgo fiscal. La aleatoriedad se refiere al mecanismo automático de selección que determina la necesidad de efectuar un acto de verificación de forma objetiva por parámetros básicamente porcentuales.

Tanto para los efectos del reconocimiento físico como de la verificación documental, la Administración Aduanera podrá requerir y analizar los documentos que sirvieron de base para efectuar la declaración, como la declaración del valor y la factura comercial. En esos casos, el RLGA establece un plazo de veinticuatro horas a partir de la solicitud correspondiente, para que se le presenten. En caso de incumplimiento, serían de aplicación las disposiciones sobre infracciones administrativas que contempla la LGA.

3.2 El reconocimiento físico

3.2.a Concepto

El reconocimiento físico de las mercancías alude a los actos de verificación que tienen por objeto principal un examen físico de las mercancías, en contraposición a la revisión de los documentos que sustentan la declaración.

El artículo 94 LGA establece que es el “acto que permite a la autoridad aduanera examinar físicamente las mercancías, su naturaleza, origen, procedencia, estado, cantidad, valor y demás características o condiciones que las identifiquen individualmente”. Esta disposición no es todo lo afortunada que se quisiera, ya que si bien en el reconocimiento físico se debe comprobar la naturaleza, cantidad, estado, características o condiciones que la identifican, lo cierto es que la comprobación del origen, procedencia y sobre todo el valor, son elementos que pueden determinarse únicamente mediante el análisis documental y sobre todo, después de un procedimiento administrativo donde se solicite información al interesado y que no está ligado a la necesidad de reconocer físicamente las mercancías.

3.2.b Actos del reconocimiento

El principio que sienta el segundo párrafo del artículo 94 es que el reconocimiento debe limitarse “a las operaciones que se consideren indispensables, según se determine por vía reglamentaria y conforme a los procedimientos selectivos y aleatorios que determine la autoridad aduanera.”

En efecto, el reconocimiento físico puede y debe estar dirigido a comprobar los elementos necesarios según la mercancía de que se trate. Por ejemplo, en el caso de la importación de electrodomésticos, puede ser importante comprobar el número de serie, entre otros, pero carece de importancia el color del electrodoméstico. En el caso de vehículos, el color puede ser importante. Igualmente, en una importación temporal, adquiere importancia la identificación de la mercancía por diferentes medios porque en este caso las mercancías deben salir del país o ser objeto de otro régimen en un plazo determinado, siendo requisito indispensable que las mercancías no hubieren sido objeto de un proceso de transformación.

El RLGA, párrafo 3 artículo 246, confiere a la Dirección General de Aduanas la competencia de “emitir directrices sobre los criterios de muestreo que deberán aplicarse, las operaciones que deberán realizarse de acuerdo con la naturaleza de las mercancías y el régimen o modalidad solicitados y los casos que requerirán de un reconocimiento detallado”.

3.2.c Lugar del reconocimiento

De conformidad con el artículo 94, tercer párrafo de la LGA el reconocimiento físico podrá realizarse “en zonas de operación aduanera tales como locales, bodegas o demás instalaciones de particulares que cumplan con las condiciones que señala la Dirección General de Aduanas.” Por su parte, el artículo 246, párrafos 2 y 3, indica que “el reconocimiento físico se realizará en las zonas de operación aduanera destinadas habitualmente a esos efectos, en instalaciones de la Autoridad Aduanera o de Auxiliares autorizados para esos efectos. Excepcionalmente y mediante resolución motivada, la aduana podrá autorizar el reconocimiento en otras instalaciones cuando medien causas justificadas por tratarse de mercancías peligrosas para la salud humana, vegetal o animal, de difícil movilización o almacenamiento o aquellas que por su funcionalidad, uso o limitaciones de infraestructura requieran ser despachadas en lugares con características especiales.”

Obviamente, las mercancías únicamente pueden encontrarse depositadas en lugares habilitados para esos efectos, salvo que, en casos como el de una importación temporal de mercancías que se encuentren en otros lugares y sobre las cuales se presente una declaración de importación definitiva, por ejemplo. En consecuencia, si la autoridad aduanera puede autorizar, en casos excepcionales, que se efectúe el reconocimiento físico en determinados lugares, implica una “habilitación de hecho” de ese lugar.

Las condiciones bajo las cuales se puede autorizar “excepcionalmente” el reconocimiento físico de mercancías en lugares no dedicados habitualmente para mantener mercancías que deban ser objeto de reconocimiento físico, como el caso de los depósitos aduaneros, restringe las disposiciones amplias de la LGA.

3.2.d Extracción de muestras

En el proceso de reconocimiento físico puede ser necesario efectuar el análisis de las mercancías para determinar su composición física, este es el caso muy particular de las mercancías consistentes en productos químicos. (Art. 97 LGA, arts. 325 RLGA)

La necesidad de extraer muestras puede ser determinada por la Autoridad Aduanera o bien, por la parte interesada, generalmente el agente aduanero para efectos de realizar una correcta clasificación arancelaria y evitar, consecuentemente, posibles sanciones.

Las principales características de este acto son las siguientes:

-la muestra extraída por la Autoridad Aduanera constituye muestra certificada para todos los efectos legales.

-la intención de extraer la muestra debe ser comunicada al consignatario o agente aduanero.

-la muestra debe ser “devuelta” a posesión del interesado, sin menoscabo, salvo el resultante del análisis.

-si es destruida, su valor se deduce de la base imponible de la O.T.A.

-si sufre menoscabo, debe valorarse conforme al estado en que se encuentren.

-los funcionarios que tengan bajo su responsabilidad la muestra son responsables por su custodia.

Si bien es cierto que el análisis de muestras es un acto que se determina cuando las mercancías se encuentran en el proceso de autorización del despacho, o sea, bajo control aduanero. Es factible también efectuar análisis de muestras luego del levante de las mercancías. (art. 102, 3 párrafo, LGA)

3.2.e Servicios técnicos

Existen casos en que por la propia naturaleza de las mercancías se requiere de equipos o conocimientos técnicos especiales para su manipulación debido al riesgo que puede generarse para las personas o para las propias mercancías.

En esos casos, la LGA dispone que se podrá exigir al interesado que ponga a su disposición el personal especializado. En caso contrario, la Administración podrá contratarlo “por cuenta y riesgo” del interesado.

3.3 La revisión documental

La verificación o revisión documental, como su nombre lo indica, implica un análisis de los documentos que sustentan la declaración aduanera.

El RLGA (art. 245, 2 párrafo) indica que “podrá consistir en el análisis de la información declarada y su cotejo con los documentos e información que se solicite al declarante o que conste en los archivos del Servicio.”

El objeto de la revisión documental puede dirigirse a verificar que lo declarado coincida con la información que consta en la factura comercial, la declaración del valor, el conocimiento de embarque o el certificado de origen. Podría también consistir en un análisis más profundo de la documentación, por ejemplo, la verificación del valor aduanero declarado o la exactitud de los documentos que sirven de sustento a la declaración. En este proceso se puede solicitar información adicional al interesado, como por ejemplo catálogos, información técnica de las mercancías, declaraciones del exportador, etc. En este proceso se puede verificar la información sobre el ingreso de las mercancías que conste en la aduana que tramita el despacho o en otra aduana, si las mercancías ingresaron por esa otra aduana.

Muchos de los actos de comprobación que se pueden efectuar en el proceso de despacho, dependerá del grado de verificación a posteriori que la Administración Aduanera decida poner en práctica. De esa decisión dependerá la agilización que se produce en el despacho aduanero.

3.4 Resultados de la verificación

Al efectuarse la verificación inmediata, en el proceso de despacho, se pueden presentar una serie de circunstancias. En términos generales, la Administración Aduanera puede:

- no tener objeción o duda alguna respecto a los datos declarados,
- objetar el fondo de algún elemento esencial, por ejemplo: la clasificación arancelaria de las mercancías,
- considerar que se cometió un error formal en la presentación de la declaración.
- dudar de la información declarada pero sin tener un criterio al respecto.

La LGA con un lenguaje simple y en escasas líneas resume lo anterior disponiendo, en su artículo 98, que “cuando en el proceso de verificación se determinen diferencias con respecto a la declaración, la autoridad aduanera lo notificará de inmediato al declarante y efectuará las correcciones y los ajustes correspondientes”

Por su parte, el RLGA, artículo 247, establece que “estando conforme el proceso de verificación con la declaración y demás datos suministrados, se autorizará la destinación del régimen o modalidad solicitados. Si se detectaren diferencias entre lo declarado y la información que debió declararse, la aduana efectuará las correcciones y ajustes correspondientes y notificará esta circunstancia al declarante. En este caso la aduana deberá iniciar, por medio de la oficina competente, el procedimiento sancionatorio o presentar las denuncias que correspondan.”

Obsérvese que no se inicia un procedimiento para disponer la corrección o ajuste, sino que, determinada su procedencia por la Administración Aduanera ésta lo ejecuta sobre la declaración. El principio es que la Administración Aduanera efectúe las correcciones y ajustes sobre la declaración, notificando de su accionar al interesado, en consecuencia, éste tendría la posibilidad de recurrir ese acto de la aduana.

El RLGA dispone que deberá iniciarse un procedimiento para determinar la sanción aplicable o presentarse las denuncias correspondientes. Esta disposición está acorde con un sistema aduanero basado en la responsabilidad del declarante de declarar y cumplir, en consecuencia, con los requisitos necesarios para aplicar el régimen aduanero que corresponda, máxime cuando se presenta la declaración aduanera mediante la representación de un agente aduanero.

3.5 Procedimiento de control de pago

El RLGA alude al procedimiento de control de pago para referirse al control que debe efectuar la Administración Aduanera de que los tributos se han cancelado o se han garantizado. Este procedimiento está especialmente referido al régimen de importación definitiva y sus modalidades. Cabe indicar de que en caso de que proceda la aplicación de una exención tributaria, se considera que la obligación tributaria “se cancela” con la aplicación de esa exención.

Al respecto el párrafo 3 del art. 320 del LGA dispone que “en ningún caso la aduana ordenará el levante de las mercancías sin haber cumplido con el proceso de control de pago.”

El siguiente artículo, 321, indica que “control de pago es el procedimiento mediante el cual la aduana comprueba que el monto de la obligación tributaria aduanera ha sido efectivamente cancelado mediante depósito efectivo en las instituciones bancarias correspondientes o, habiéndose autorizado la rendición de garantía, ésta haya sido efectivamente otorgada y depositada por el monto correspondiente. En los casos de importaciones definitivas solicitadas mediante la intervención de agente aduanero, no presentadas bajo el procedimiento de autodeterminación y liquidación de tributos, el procedimiento de control de pago comprenderá también el cálculo de los tributos (liquidación tributaria) y el débito efectivo en la cuenta corriente del agente aduanero sobre la base de la información declarada y de la resultante de la verificación efectuada. La aduana verificará los depósitos por concepto de cancelación de tributos contra la transmisión electrónica de

la institución financiera recaudadora. La Dirección General podrá suscribir convenios con esas instituciones respecto a los procedimientos y responsabilidad sobre la información transmitida.

3.6 El acto del levante

3.6.a Definición

El levante es definido por el artículo 4 del CAUCA II como el “acto por el cual la Aduana permite a los interesados disponer de las mercancías que son objeto de un despacho.” El artículo 99 de la LGA dispone que se autorizará el levante “una vez cumplidos los procedimientos estipulados para cada régimen aduanero . . .”

Por su parte, el RLGGA regula desde otra óptica el levante al indicar que el levante se autorizará cuando:

- no existen diferencias producto de la verificación
- existiendo diferencias se hubieren subsanado
- existiendo diferencias se hubiere rendido garantía (cuando se hubieren interpuesto los recursos correspondientes)

El inicio de un procedimiento administrativo tendiente a establecer la responsabilidad por posibles infracciones administrativas no impide que se autorice el levante.

3.6.b Levante mediante garantía

Es la autorización para el interesado de disponer de las mercancías mediante la garantía del adeudo tributario. La garantía procede cuando (art. 100 LGA):

1. Se solicite la aplicación de un régimen arancelario preferencias o exención fiscal, y se demuestre por documento idóneo que los documentos que acreditan esa circunstancia se encuentran en trámite ante quien corresponda emitirlos.

2. Se impugne en tiempo y forma el resultado de la determinación tributaria y se solicite la suspensión de la ejecución del adeudo tributario.

La condición para autorizar el levante es que no tenga por efecto la inaplicación de regulaciones no arancelarias.